

Informe sobre a viabilidade da aplicación complementaria do Plan básico autonómico de Galicia para establecer usos dotacionais no solo urbano (Concello de Sandiás, Expediente XCP-25/058)

ANTECEDENTES

I.- O 03.10.2025 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm. 62108/RX 2732089) oficio asinado polo alcalde do Concello de Sandiás no que formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:

"[...] O PXOM clasifica coma Solo Urbano unicamente os núcleos de Sandiás e Couso de Limia se ben, trátase en ámbolos dous casos de asentamentos de poboación de escasa envergadura (168 e 204 hab) cun modelo urbano asimilable a aldea rural.

No Solo Urbano, o PXOM no seu título X establece unha tipoloxía edificatoria de Vivenda de Baixa Densidade e un uso característico Residencial Unifamiliar.

Os usos compatibles serían: industrial compatible ca vivenda, hospedaxe en grao 1º e 2º, comercio (en p. baixa) e oficinas (en p. Baixa).

Establecese tamén unha norma zonal 2 Equipamento-Dotacional, que é coincidente con parcelas sinaladas en ámbolos dous núcleos, e nas que se emprazan dotacións e equipamentos xa existentes. [...]

CONSULTA

O feito de que o PXOM estea restrinxindo a instalación de novas dotacións a determinadas parcelas públicas (normalmente xa colmatadas) imposibilita a creación de novas dotacións en inmobles existentes que se poderían rehabilitar para destinalos a un uso de equipamento (público ou privado) distinto ao residencial orixinal. [...]

En definitiva, a consulta refírese a posibilidade, aplicando o carácter complementario do Plan Básico Autonómico en cuanto a usos compatibles, complementarios ou alternativos de acordo co disposto anteriormente e o disposto no artigo 49.3.d) da Lei do Solo de Galicia e 90 do seu regulamento, de establecer usos dotacionais (públicos ou privados) en Solo Urbano, en zonas distintas ás cualificadas polo planeamento coma "Norma zonal 2_Equipamento-Dotacional", entendendo que debería ser un uso compatible co residencial.

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,

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



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 Sandiás conta cun Plan Xeral de Ordenación Municipal (PXOM) aprobado definitivamente o 13.07.2007, publicado no DOG do 28.08.2007 e no *Boletín Oficial da Provincia de Ourense* do 20.08.2007.

O PXOM de Sandiás está adaptado á *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*, polo que, ao abeiro do establecido no número un da disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (en adiante, LSG) conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte ás regras previstas na citada disposición.

En concreto, atendendo ao seu apartado a), ao solo urbano aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo.

TERCEIRA.- O Plan Básico Autonómico (PBA), aprobado polo Decreto 83/2018, do 26 de xullo, 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 unha regulación de carácter xeral dos diferentes usos do solo e da edificación.

O alcance das determinacións do PBA recóllese no seu artigo 8, que no seu apartado 2 sinala:

"1. En virtude do seu carácter subsidiario, as determinacións do Plan básico autonómico serán aplicables con carácter vinculante nos concellos que carezan de plan xeral de ordenación municipal, ata que se doten del.

2. O Plan básico autonómico terá carácter complementario do planeamento urbanístico municipal naqueles concellos nos que exista. 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."

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>

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



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.”*

CUARTA.- Sentado o contexto, o Concello de Sandiás consulta se resulta posible a aplicación complementaria do PBA, aos efectos de establecer no solo urbano usos dotacionais públicos ou privados, en zonas distintas ás cualificadas polo planeamento coma *“Norma zonal 2_Equipamento-Dotacional”*, entendendo que debería ser un uso compatible co residencial.

Para dar resposta á consulta hai que reparar no contido do PXOM. Así, o artigo 2.2.8.0 da normativa urbanística do PXOM relativo ao réxime de usos, establece que este virá determinado, en calquera caso pola lexislación aplicable e no seu defecto, polas condicións xerais sobre os usos contidas nas presentes normas, concretamente, no solo urbano consolidado *“aplicaranse directamente as condicións de usos establecidas nas ordenanzas, posto que o plan xeral asigna detalladamente os usos pormenorizados, tipoloxías edificatorias e condicións da edificación para cada clase de zona neste tipo de solo.”*

Deste xeito, o Título V *Condicións dos usos* da normativa establece unha clasificación xeral de usos, (residencial, industrial, agropecuario, servizos terciarios; dotacións; parques e xardíns públicos), a descrición das súas distintas categorías e regula as condicións particulares para cada un deles.

O apartado 3 do artigo 7.1.2 da normativa urbanística establece que a edificación deberá satisfacer as condicións contidas nese Título V, segundo o uso a que se destine o edificio ou o local, salvo indicación en contra da norma zonal de aplicación. E mediante a técnica da cualificación do solo o Plan Xeral determina a asignación zonal deses usos urbanísticos con carácter pormenorizado.

No solo urbano, os planos de *“Cualificación do solo Urbano”* distinguen cinco zonas de ordenanza que teñen correspondencia exacta coa regulación do *Título IX. Condicións particulares da edificación no solo urbano. Normas zonais da normativa urbanística.*

Así, no solo urbano o PXOM establece como única ordenanza lucrativa de uso característico residencial a NORMA ZONAL 1; os perímetros derivados da catalogación de bens protexidos teñen correspondencia coa NORMA ZONAL 4 e coa NORMA ZONAL 5 nas que sempre que o permita o réxime de protección se aplica a regulación de usos da NORMA ZONAL 1, NORMA ZONAL 2 ou NORMA ZONAL 3, segundo sexa o caso, estas dúas últimas son ordenanzas dotacionais.

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 definitiva, a NORMA ZONAL 1 non contempla o uso equipamento entre os permitidos, pero tampouco é un imperativo dado que esta ordenanza responde a un uso característico residencial unifamiliar. Esta norma zonal tampouco é imprecisa, incompleta ou de imposible aplicación, pois incorpora unha relación de usos compatibles pormenorizados que teñen exacta correspondencia coas categorías establecidas no Título V *Condicións dos usos da normativa*.

Por outra banda, o Capítulo 7 do *Título V Condicións dos usos* establece a definición das distintas categorías do uso "dotación" e as súas condicións particulares, de xeito que o réxime xeral deste uso global tamén conta con regulación completa no plan xeral.

Concretamente, o artigo 5.7.3 contido no mencionado Capítulo 7 dispón: "*as condicións que se sinalan para as dotacións serán de aplicación nas parcelas que o planeamento destina para eso, e que a tales efectos se sinalan na documentación gráfica ou escrita do presente Plan*". Sendo así:

- En canto á documentación gráfica, a NORMA ZONAL 2. EQUIPAMENTO – DOTACIONAL, está asignada a un número reducido de parcelas, mais a súa estratexia de actuación non establece ningunha previsión de reserva dotacional de sistema xeral ou local de equipamento público no solo urbano (de feito, cuantifícase un superávit de sistema xeral de equipamento comunitario de 28.691 m²), nin a memoria do PXOM xustifica ningunha necesidade ao respecto.

- En canto á documentación escrita do PXOM, só se regula este destino no solo de núcleo rural, no que o plan xeral opta por regular unha única norma zonal, de xeito que a normativa non establece unha ordenanza específica de equipamento para esta clase de solo, o que explica que a NORMA ZONAL DO SOLO DE NÚCLEO RURAL admita o equipamento como uso complementario, conforme ás condicións de usos permitidos regulados no artigo 10.2.3 desa ordenanza.

Polo que non pode determinarse que a falta desta mesma previsión escrita nas ordenanzas do solo urbano sexa involuntaria.

Tampouco se aprecia que a normativa do PXOM resulte indeterminada ou careza dalgún contido determinativo, xa que: i) a documentación gráfica do PXOM asigna de maneira unívoca a cada terreo unha norma zonal ou normas zonais; ii) en cada norma zonal se infire inequivocamente a relación de usos pormenorizados admitidos; iii) a descrición dos usos pormenorizados relacionados nesas normas zonais, ten exacta correspondencia coas categorías establecidas no Título V *Condicións dos usos da normativa*; iv) o Título V *Condicións dos usos da normativa* regula expresamente as condicións do uso dotacional; v) a asignación pormenoriza dese uso dotacional resulta concretada na documentación gráfica ou escrita do Plan, dado que se establece unha ordenanza específica no solo urbano e resulta ser un uso complementario permitido no solo de núcleo rural.

Ademais, conforme aos artigos 35.1.p) e 36.4 da LSG, as "*construcións e instalacións para equipamentos e dotacións públicos ou privados*" son usos e actividades admisibles no solo

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



rústico que requiren da previa aprobación dun plan especial de infraestruturas e dotacións, agás que o planeamento urbanístico xeral xa cualifique un ámbito como equipamento ou que a actuación poida encadrarse no disposto no artigo 40 para as edificacións existentes de carácter tradicional.

Así mesmo, no suposto de que o planeamento xeral non conteña as previsións detalladas oportunas, os artigos 70.2 da LSG, e 177.1.c do seu regulamento, aprobado polo *Decreto 143/2016, do 22 de setembro*, habilitan a aprobación dese mesmo instrumento para planificar a implantación de dotacións urbanísticas de carácter público ou privado en calquera clase de solo, estean ou non previstas no plan xeral, sempre que estas determinacións non exixan a previa definición dun modelo territorial.

En consecuencia, non se aprecia no contido do PXOM unha indeterminación ou lagoa que imposibilite ou desvirtúe a súa execución inequívoca e coherente, e non procede a aplicación complementaria do PBA co obxecto de innovar sobre o planeamento para resolver situacións sobrevidas.

QUINTA.- En todo caso, de conformidade co establecido no artigo 51.2 e 83 da LSG, o concello sempre pode proceder á modificación do seu planeamento xeral no exercicio das súas competencias para formular o planeamento urbanístico, establecendo o artigo 83.1 da Lei que calquera modificación dos instrumentos de planeamento urbanístico haberá de fundamentarse en razóns de interese público debidamente fundamentadas.

Neste suposto, de conformidade cos artigos 83.5 e 83.6 da LSG, a modificación da normativa urbanística para permitir o uso dotacional público e privado nas ordenanzas do solo urbano tería a consideración de modificación non substancial, e estaría suxeita ao trámite do procedemento simplificado previsto nos artigos 16 a 18 da *Lei 1/2019, do 22 de abril, de rehabilitación e de rexeneración e renovación urbanas de Galicia*.

CONCLUSIÓN

O PXOM de Sandiás asigna no solo urbano de maneira clara a cada terreo a/as correspondente/s norma/s zonal/is e regula inequivocamente a relación dos usos pormenorizados admitidos nestas. Tamén establece unha ordenanza específica de uso dotacional no solo urbano, NORMA ZONAL 2 EQUIPAMENTO – DOTACIONAL. A dita regulación non resulta contraditoria coas previsións e xustificación de necesidades do plan xeral.

En consecuencia, non procede a aplicación complementaria do PBA, xa que en ningún caso pode alterar as determinacións do planeamento que complementa, introducindo un novo uso permitido nas ordenanzas reguladoras do solo urbano.

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



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

