

Informe sobre la viabilidad de la aplicación complementaria del Plan básico autonómico de Galicia para establecer usos dotacionales en el suelo urbano (Ayuntamiento de Sandiás, Expediente XCP-25/058)

ANTECEDENTES

I.- El 03.10.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 62108/RX 2732089) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Sandiás en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:

"[...] El PGOM clasifica como Suelo Urbano únicamente los núcleos de Sandiás y Couso de Limia si bien, se trata en ambos casos de asentamientos de población de escasa envergadura (168 y 204 hab) con un modelo urbano asimilable la aldea rural.

En el Suelo Urbano, el PGOM en su título X establece una tipología edificatoria de Vivienda de Baja Densidad y un uso característico Residencial Unifamiliar.

Los usos compatibles serían: industrial compatible con la vivienda, hospedaje en grado 1º y 2º, comercio (en p. baja) y oficinas (en p. baja).

Se establece también una norma zonal 2 Equipación-Dotacional, que es coincidente con parcelas señaladas en ambos núcleos, y en las que se emplazan dotaciones y equipaciones ya existentes. [...]

CONSULTA

El hecho de que el PGOM esté restringiendo la instalación de nuevas dotaciones a determinadas parcelas públicas (normalmente ya colmatadas) imposibilita la creación de nuevas dotaciones en inmuebles existentes que se podrían rehabilitar para destinarlos a un uso de equipación (público o privado) distinto al residencial original. [...]

En definitiva, la consulta se refiere a la posibilidad, aplicando el carácter complementario del Plan Básico Autonómico en cuanto a usos compatibles, complementarios o alternativos de acuerdo con lo dispuesto anteriormente y lo dispuesto en el artículo 49.3.d) de la Ley del Suelo de Galicia y 90 de su reglamento, de establecer usos dotacionales (públicos o privados) en Suelo Urbano, en zonas distintas a las cualificadas por el planeamiento como "Norma zonal 2_Equipación-Dotacional", entendiendo que debería ser un uso compatible con el residencial.

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

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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 Sandiás cuenta con un Plan General de Ordenación Municipal (PGOM) aprobado definitivamente el 13.07.2007, publicado en el DOG del 28.08.2007 y en el *Boletín Oficial de la Provincia de Ourense del 20.08.2007*.

El PGOM de Sandiás está adaptado a la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*, por el que, al amparo de lo establecido en el número uno de la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante, LSG) conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme a las reglas previstas en la citada disposición.

En concreto, atendiendo a su apartado a), al suelo urbano se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo.

TERCERA.- El Plan Básico Autonómico (PBA), aprobado por el *Decreto 83/2018, de 26 de julio*, 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 una regulación de carácter general de los diferentes usos del suelo y de la edificación.

El alcance de las determinaciones del PBA se recoge en su artículo 8, que en su apartado 2 señala:

"1. En virtud de su carácter subsidiario, las determinaciones del Plan básico autonómico atardecer aplicables con carácter vinculante en los ayuntamientos que carezcan de plan general de ordenación municipal, hasta que se doten de él.

2. El Plan básico autonómico tendrá carácter complementario del planeamiento urbanístico municipal en aquellos ayuntamientos en los que exista. 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."

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

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."*

CUARTA.- Sentado el contexto, el Ayuntamiento de Sandiás consulta si resulta posible la aplicación complementaria del PBA, a los efectos de establecer en el suelo urbano usos dotacionales públicos o privados, en zonas distintas a las cualificadas por el planeamiento como *"Norma zonal 2_Equipación-Dotacional"*, entendiendo que debería ser un uso compatible con el residencial.

Para dar respuesta a la consulta hay que reparar en el contenido del PGOM. Así, el artículo 2.2.8.0 de la normativa urbanística del PGOM relativo al régimen de usos, establece que este vendrá determinado, en cualquier caso por la legislación aplicable y en su defecto, por las condiciones generales sobre los usos contenidas en las presentes en esas normas, concretamente, en el suelo urbano consolidado *"se aplicarán directamente las condiciones de usos establecidas en las ordenanzas, puesto que el plan general asigna detalladamente los usos pormenorizados, tipologías edificatorias y condiciones de la edificación para cada clase de zona en este tipo de suelo."*

De este modo, el Título V *Condiciones* de los usos de la normativa establece una clasificación general de usos, (residencial, industrial, agropecuario, servicios terciarios; dotaciones; parques y jardines públicos), la descripción de sus distintas categorías y regula las condiciones particulares para cada uno de ellos.

El apartado 3 del artículo 7.1.2 de la normativa urbanística establece que la edificación deberá satisfacer las condiciones contenidas en ese Título V, según el uso a que se destine el edificio o el local, salvo indicación en contra de la norma zonal de aplicación. Y mediante la técnica de la cualificación del suelo el Plan General determina la asignación zonal de esos usos urbanísticos con carácter pormenorizado.

En el suelo urbano, los planos de *"Cualificación del suelo Urbano"* distinguen cinco zonas de ordenanza que tienen correspondencia exacta con la regulación del Título IX.

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



Condiciones particulares de la edificación en el suelo urbano. Normas zonales de la normativa urbanística.

Así, en el suelo urbano el PGOM establece como única ordenanza lucrativa de uso característico residencial la NORMA ZONAL 1; los perímetros derivados de la catalogación de bienes protegidos tienen correspondencia con la NORMA ZONAL 4 y con la NORMA ZONAL 5 en las que siempre que lo permita el régimen de protección se aplica la regulación de usos de la NORMA ZONAL 1, NORMA ZONAL 2 o NORMA ZONAL 3, según sea el caso, estas dos últimas son ordenanzas dotacionales.

En definitiva, la NORMA ZONAL 1 no contempla el uso equipamiento entre los permitidos, pero tampoco es un imperativo dado que esta ordenanza responde a un uso característico residencial unifamiliar. Esta norma zonal tampoco es imprecisa, incompleta o de imposible aplicación, pues incorpora una relación de usos compatibles pormenorizados que tienen exacta correspondencia con las categorías establecidas en el Título V *Condiciones de los usos de la normativa*.

Por otra parte, el Capítulo 7 del *Título V Condiciones de los usos* establece la definición de las distintas categorías del uso "dotación" y sus condiciones particulares, de manera que el régimen general de este uso global también cuenta con regulación completa en el plan general.

Concretamente, el artículo 5.7.3 contenido en el mencionado Capítulo 7 dispone: "*las condiciones que se señalan para las dotaciones serán de aplicación en las parcelas que el planeamiento destina para lo eres, y que a tales efectos se señalan en la documentación gráfica o escritura del presente Plan*". Siendo así:

- En cuanto a la documentación gráfica, la NORMA ZONAL 2. EQUIPACIÓN – DOTACIONAL, está asignada a un número reducido de parcelas, mas su estrategia de actuación no establece ninguna previsión de reserva dotacional de sistema general o local de equipación pública en el suelo urbano (de hecho, se cuantifica un superávit de sistema general de equipación comunitaria de 28.691 m²), ni la memoria del PGOM justifica ninguna necesidad al respecto.

- En cuanto a la documentación escrita del PGOM, solo se regula este destino en el suelo de núcleo rural, en el que el plan general opta por regular una única norma zonal, de manera que la normativa no establece una ordenanza específica de equipamiento para esta clase de suelo, lo que explica que la NORMA ZONAL DEL SUELO DE NÚCLEO RURAL admita el equipamiento como uso complementario, conforme a las condiciones de usos permitidos regulados en el artículo 10.2.3 de esa ordenanza.

Por lo que no puede determinarse que la falta de esta misma previsión escrita en las ordenanzas del suelo urbano sea involuntaria.

Tampoco se aprecia que la normativa del PGOM resulte indeterminada o carezca de algún contenido determinativo, ya que: i) la documentación gráfica del PGOM asigna de manera unívoca a cada terreno una norma zonal o normas zonales; ii) en cada norma zonal se

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

infiere inequívocamente la relación de usos pormenorizados admitidos; iii) la descripción de los usos pormenorizados relacionados en esas normas zonales, tiene exacta correspondencia con las categorías establecidas en el Título V Condiciones de los usos de la normativa; iv) el Título V Condiciones de los usos de la normativa regula expresamente las condiciones del uso dotacional; v) la asignación pormenoriza de ese uso dotacional resulta concretada en la documentación gráfica o escritura del Plan, dado que se establece una ordenanza específica en el suelo urbano y resulta ser un uso complementario permitido en el suelo de núcleo rural.

Además, conforme a los artículos 35.1.p) y 36.4 de la LSG, las “*construcciones e instalaciones para equipamientos y dotaciones públicas o privadas*” son usos y actividades admisibles en el suelo rústico que requieren de la previa aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones, salvo que el planeamiento urbanístico general ya califique un ámbito como equipamiento o que la actuación pueda encuadrarse en lo dispuesto en el artículo 40 para las edificaciones existentes de carácter tradicional.

Asimismo, en el supuesto de que el planeamiento general no contenga las previsiones detalladas oportunas, los artículos 70.2 de la LSG, y 177.1.c de su reglamento, aprobado por el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre*, habilitan la aprobación de ese mismo instrumento para planificar la implantación de dotaciones urbanísticas de carácter público o privado en cualquier clase de suelo, estén o no previstas en el plan general, siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial.

En consecuencia, no se aprecia en el contenido del PGOM una indeterminación o laguna que imposibilite o desvirtúe su ejecución inequívoca y coherente, y no procede la aplicación complementaria del PBA con el objeto de innovar sobre el planeamiento para resolver situaciones sobrevenidas.

QUINTA.- En todo caso, de conformidad con lo establecido en el artículo 51.2 y 83 de la LSG, el ayuntamiento siempre puede proceder a la modificación de su planeamiento general en el ejercicio de sus competencias para formular el planeamiento urbanístico, estableciendo el artículo 83.1 de la Ley que cualquier modificación de los instrumentos de planeamiento urbanístico habrá de fundamentarse en razones de interés público debidamente fundamentadas.

En este supuesto, de conformidad con los artículos 83.5 y 83.6 de la LSG, la modificación de la normativa urbanística para permitir el uso dotacional público y privado en las ordenanzas del suelo urbano tendría la consideración de modificación no sustancial, y estaría sujeta al trámite del procedimiento simplificado previsto en los artículos 16 la 18 de la *Ley 1/2019, de 22 de abril, de rehabilitación y de regeneración y renovación urbanas de Galicia*.

CONCLUSIONES

El PGOM de Sandiás asigna en el suelo urbano de manera clara a cada terreno las correspondientes normas zonales y regula inequívocamente la relación de los usos

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

pormenorizados admitidos en estas. También establece una ordenanza específica de uso dotacional en el suelo urbano, NORMA ZONAL 2 EQUIPACIÓN – DOTACIONAL. Dicha regulación no resulta contradictoria con las previsiones y justificación de necesidades del plan general.

En consecuencia, no procede la aplicación complementaria del PBA, ya que en ningún caso puede alterar las determinaciones del planeamiento que complementa, introduciendo un nuevo uso permitido en las ordenanzas reguladoras del suelo urbano.

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

