

Informe sobre suficiencia de las condiciones de ordenación aplicables a una parcela dotacional y aplicación complementaria del Plan Básico Autonómico de Galicia para la implantación de una escuela infantil de titularidad pública (Ayuntamiento de Verín – Expediente XCP-26/039)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 03.08.2026 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 44058 / RX 2293431) una solicitud firmada por el Alcalde del Ayuntamiento de Verín, en el que formula siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

- "1.- El Planeamiento Urbanístico vigente en el Ayuntamiento de Verín son las Normas Subsidiarias y complementarias de 1.986.*
- 2.- El Ayuntamiento de Verín es propietario de las parcelas que componen el complejo educacional y deportivo de "A Granxa", [...] En una parte de esta parcela es donde pretende edificarse la Escuela Infantil de titularidad pública ya que el Ayuntamiento carece de este servicio.*
- 3.- La parcela está calificada en las NN.SS. como suelo dotacional de uso deportivo.*
- 4.- Con fecha 21/07/2025 se emite Informe Jurídico sobre el cambio de modalidad de dotacional deportivo a Dotacional Educativo: Anexo I.*
- 5.- El Pleno del Ayuntamiento de Verín acordó el 11 de agosto de 2025 destinarla a equipamiento educativo. Anexo II.*
- 6.- las NN SS de Verín de 1.986 carecen de una Ordenanza Dotacional específica.*
- 7.- El Ayuntamiento ordena la elaboración de los proyectos Básico y de Ejecución de la citada escuela infantil, que tienen su entrada en el ayuntamiento y se abre el expediente de Gestiona nº 2868/2025 y relacionados.*
- 8.- Con fecha 28/08/2025 se emite Informe Técnico sobre el proyecto Básico: Anexo III*
- 9.- Con fecha 28/08/2025 se emite Informe Jurídico sobre el proyecto Básico: Anexo IV*
- 10.- Con fecha 21/07/2026 se emite nuevo informe Jurídico a petición de la Alcaldía para aclarar el alcance del Plan Básico Autonómico en relación con este proyecto. Anexo V [...]*

CONSULTA:

Ante las diferencias que se aprecian entre los informes técnicos y jurídicos y la insistencia de estos últimos en tramitar una modificación en el sustancial de las NNSS de Verín:

- 1. ¿Debemos considerar que la Normativa de Edificación de el Plan Básico Autonómico unida a la legislación específica definida en este caso por el Decreto 329/2005 de 28 de Julio, en su capítulo 3, sección 2ª, art. 22 y siguientes suficiente tal como indica el informe técnico del 28/06/2026. Anexo II?*
- 2. ¿Se debe tramitar una modificación En el Sustancial de las Normas Subsidiarias de 1.986 para crear una nueva ordenanza de edificación Dotacional cuando el Arquitecto Municipal considera que es suficiente con la normativa vigente de las NNSS, el Plan Básico Autonómico y la normativa específica Decreto 329/2005 de 28 de Julio?"*



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 del Verín cuenta con Normas subsidiarias de planeamiento municipal aprobadas el 28.05.1986, su normativa consta publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Ourense del 09.10.1986.

El PGOM no está adaptado a la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia* (LOUGA), por el que, al amparo del 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), conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme las reglas previstas en la citada disposición, en concreto:

"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."

TERCERA.- El apartado 7 de la memoria de las NSP señala que el suelo urbano de Verín se divide en suelo urbano denso, suelo urbano de baja densidad, suelo urbano de "*casco antiguo*", suelo urbano industrial y entidades de población (núcleos rurales), siéndole de aplicación a esta última división el régimen del suelo de núcleo rural, conforme al apartado 2.c de la disposición transitoria primera de la LSG.

Interesa aquí que las anteriores zonificaciones tienen correspondencia unívoca con cada una de las ordenanzas reguladoras de la normativa urbanística de las NSP y figuran delimitadas gráficamente, bien en la serie de planos "*Núcleos de población*", bien en la serie de planos "*Usos pormenorizados*" del suelo urbano.

No obstante, al margen de esa zonificación, el plano de "*Usos pormenorizados*" delimita terrenos tramados bajo leyendas que carecen de una ordenanza específica reguladora en la normativa urbanística de las NSP, en concreto, los suelos cualificados como "*equipamiento*", "*zona verde*" o, yuxtapuestos, "*equipamiento*" más "*zona verde*".

Las NSP no contienen ninguna determinación relativa al destino pormenorizado del uso dotacional, dado que se limitan a graficar lo tramado sobre una base cartográfica que representa, con carácter descriptivo, los equipamientos existentes en la fecha de elaboración del planeamiento.

CUARTA.- El Ayuntamiento de Verín pretende la ejecución en el suelo urbano consolidado de una escuela infantil de titularidad pública en una parte de la parcela



núm. 120 del complejo educativo y deportivo de A Granxa, donde actualmente están emplazadas las piscinas abiertas municipales con amplias zonas libres.

En el plano de "*Usos pormenorizados*" se representa al predio en estado vacante y bajo lo tramado yuxtapuesto de "*equipamiento*" y "*zona verde*". La parcela está calificada en las NN.SS. como suelo dotacional de uso deportivo.

En todo caso consta acuerdo plenario del 11.08.2025, en el que, de conformidad con lo dispuesto en el anexo I del Reglamento de la LSG, aprobado por el *Decreto 143/2016 de 22 de septiembre*, relativo a las definiciones de los usos según sus características funcionales, y de conformidad con el artículo 42.5 de la LSG, se modifica ese uso urbanístico previsto en las NSP al uso dotacional de equipamiento de educación.

Y, visto que las NSP carecen de una concreta ordenanza dotacional el ayuntamiento consulta si la normativa del Plan Básico Autonómico unida a la legislación específica definida por el *Decreto 329/2005, de 28 de julio*, es suficiente o debe tramitarse una modificación no sustancial de las NSP para crear una nueva ordenanza de edificación dotacional.

Hace falta poner de manifiesto que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia exclusiva municipal, de conformidad con el dispuesto en el artículo 16 del *Decreto 36/2022, de 10 de marzo*, que deberán ser analizados, en cada caso, por el ayuntamiento en el expediente administrativo tramitado a tal efecto.

Tampoco procede testar o contrastar con la legalidad el contenido de los informes técnicos emitidos en los expedientes de autorización de las obras públicas municipales. Conforme a lo previsto en el artículo 147.2 de la LSG, corresponde al ayuntamiento respectivo su autorización mediante el acuerdo de aprobación del proyecto, luego de la acreditación en el expediente del cumplimiento de la legislación urbanística y sectorial, así como del planeamiento en vigor. La administración municipal actúa bajo el régimen de autonomía y responsabilidad propia, tal como establece el artículo 7 de la *Ley 7/1985, de 2 de abril*, reguladora de las Bases del régimen local.

No obstante, y sin perjuicio de lo anterior, en la medida en que la resolución de esta cuestión deriva de la necesaria interpretación de la normativa urbanística vigente, pueden hacerse las siguientes consideraciones.

QUINTA.- 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.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 49.2 de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (LSG) y 90.2 de su reglamento, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22



de septiembre (RLSG), el alcance de las determinaciones del PBA se recoge en su artículo 8, que en su apartado 2 señala:

"[...] 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."

De este modo, en aquellos ayuntamientos que cuenten con instrumento de planeamiento general, tendrá carácter complementario, para suplir las posibles indeterminaciones y lagunas de dicho planeamiento, sin que en ningún caso pueda modificar la clasificación del suelo ni alterar las determinaciones del planeamiento que complementa.

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, en los informes XCP-22/010; XCP-22/011; XCP- 22/044; XCP-23/010; XCP-23/014; XCP-23/026; XCP-23/031; XCP-23/032; XCP-23/064; XCP 23/068; XCP 23/073; XCP 24/013; XCP 24/041; XCP-24/070; XCP-25/016; XCP-25/026; XCP-25/043; XCP-25/045; XCP-25/054, XCP-25/058, XCP-26/015, XCP-26/019, XCP-26/020, XCP-26/021, que pueden consultarse en el siguiente enlace:

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

Como ya señalamos en esos informes, 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.

Para el suelo urbano consolidado, el artículo 53 de la LSG establece como determinaciones propias de los instrumentos de planificación general, entre otras, la cualificación de los terrenos, entendida como la asignación detallada de usos pormenorizados, tipologías edificatorias y condiciones de edificación correspondientes a cada zona.

Pues bien, ese contenido no consta en la normativa urbanística en la NSP de Verín, que se limita a delimitar el sistema de equipamientos y zonas verdes, sin que su normativa urbanística establezca ninguna regulación al respeto de esas dotaciones.

En este supuesto corresponde aplicar la normativa del PBA, dado su alcance complementario, para suplir la ausencia de determinaciones obligatorias en los planes no adaptados a la legislación vigente.



Así, en aquellos terrenos delimitados en el plano de "*Usos pormenorizados*" de las NSP bajo las leyendas de "*equipamiento*" y/o "*zona verde*", debe acudirse a las correspondientes ordenanzas tipo particulares reguladas en el Título V del PBA.

Además, el Título II del PBA establece el régimen de usos del suelo y de la edificación, regulando las normas generales de uso y edificación que clarifican y completan aspectos de las condiciones que se establecen en cada una de sus ordenanzas particulares reguladoras, siendo inequívoca también su aplicación cuando se acuda a estas últimas de manera complementaria, en el que no desplacen a la normativa urbanística municipal.

En particular, el acuerdo plenario del 11.08.2025 consigna a la parcela en cuestión la cualificación dotacional de equipamiento de educación, siéndole de aplicación la "*Ordenanza reguladora del suelo destinado a equipamientos*" contenida en el Capítulo IV del Título V así como las demás normas generales de uso y edificación del Título II del PBA, en los términos expuestos.

Conforme al artículo 45 de la LSG, la ordenación urbanística se lleva a cabo, entre otros instrumentos, a través del PBA. Son determinaciones y contenido propio de este instrumento, respectivamente, "*la regulación de los usos del suelo y de la edificación*" y las "*ordenanzas tipo de edificación y uso del suelo*". (artículo 49.3.d y 49.4.y de la LSG)

En atención a lo expuesto y a la vista del carácter completo de la normativa del PBA, se considera que la aplicación complementaria de una de sus ordenanzas tipo para suplir las posibles indeterminaciones y lagunas del planeamiento municipal reúne los requisitos de suficiencia para habilitar actos de edificación y uso del suelo, sin perjuicio del cumplimiento de la normativa sectorial que resulte de aplicación.

CONCLUSIONES

1.- De acuerdo con lo establecido en el artículo 8 del Plan Básico Autonómico de Galicia, este planeamiento tendrá carácter complementario del planeamiento urbanístico municipal, y 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.

2.- Ante la ausencia de regulación de las NSP de Verín, procede aplicar el Plan Básico Autonómico de Galicia, entendiéndose que la aplicación complementaria de sus ordenanzas tipo para suplir las posibles indeterminaciones y lagunas del planeamiento urbanístico municipal reúne también los requisitos de suficiencia para habilitar actos de edificación y uso del suelo, sin perjuicio del cumplimiento de la normativa sectorial que resulte de aplicación.

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.

