

Informe sobre tramitación conxunta de actos suxeitos a licenza municipal e comunicación previa nos supostos de intervencións conxuntas nun mesmo inmovble; discrepancias do ámbito do PXOM co límite municipal; e posibilidade de exención do cumprimento das condicións estéticas e de composición previstas na ordenanza de solo de núcleo rural (Concello de Ribadumia - Expediente XCP-24/071)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- O 19.12.2024 tivo entrada no Rexistro Electrónico da Xunta de Galicia (núm. 2024/3558619) oficio asinado polo alcalde do Concello de Ribadumia, no que formula as seguintes consultas á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:

“ - CONSULTA PRIMEIRA

Tramitación conxunta de actos suxeitos a licenza municipal e comunicación previa.

[...] realízase consulta respecto a se é posible tramitar conxuntamente por parte do concello e no réxime de licenza municipal distintas actuacións que inclúan actos suxeitos a comunicación previa (e que non supoñan un acto de edificación e uso do solo e do subsolo que, consonte a normativa xeral de ordenación da edificación, precisen de proxecto de obras de edificación), ou pola contra o promotor ten a obriga de presentar a solicitude de actuacións suxeitas a licenza municipal e presentar a comunicación previa do resto de actuacións de forma separada, para así tramitarse de forma independente, aínda que afecten a unha intervención conxunta no mesmo inmovble.

- CONSULTA SEGUNDA

Ausencia de clasificación urbanística en diversos terreos no PXOM e falta de coordinación cos límites administrativos do concello.

A cartografía oficial do PXOM, e en concreto o plano 3.1. Clasificación e Calificación do Solo do Termo Municipal, contén a ordenación dos distintos tipos de solo do municipio, mais existen nalgúns puntos falta de coordinación entre a delimitación do termo municipal da cartografía do PXOM e a delimitación administrativa oficial do municipio.

Dita falta de coordinación ten as seguintes consecuencias:

- Existencia de terreos e parcelas que, pese a atoparse dentro do límite do termo municipal, non contan con clasificación urbanística no PXOM, sendo na maioría dos casos terreos lindeiros a solos clasificados como rústicos.

- Existencia de terreos e parcelas que, pese a atoparse dentro do límite administrativo do termo municipal, non se atopan clasificados urbanísticamente no PXOM pero si se atopan total ou parcialmente incluídos no planeamento dun concello lindeiro.

- Existencia de terreos e parcelas que se atopan incluídos tanto na cartografía do PXOM de Ribadumia como na cartografía do planeamento do concello lindeiro.

[...] realízase consulta respecto a como debe o concello proceder ante as distintas situacións anteriormente sinaladas, indicando se é obrigatorio acudir a unha revisión ou modificación do PXOM para corraxir as citadas incoherencias. En caso de non ser precisa a revisión ou modificación do PXOM, realízase consulta respecto a como debe proceder o concello para xustificar ditas situacións aos efectos de informar a particulares ou interesados sobre a situación urbanística de ditos terreos ou resolver o outorgamento de títulos habilitantes de natureza urbanística nos mesmos.

- CONSULTA TERCEIRA

Posibilidade de exención de cumprimento de condicións de acabado previstas na ordenanza de solo de núcleo rural do PXOM.

[...] O solo de núcleo rural no PXOM de Ribadumia atópase regulado nos Capítulos 1 e 2 do Título VIII: Normas particulares do solo de núcleo rural, artigos 183 ao 192. Dado que se trata dun PXOM aprobado ao amparo da Lei 1/1997, o PXOM de Ribadumia non conta con distinción entre núcleos rurais tradicionais ou comúns, establecéndose unhas condicións xenéricas para todo o ámbito do solo clasificado como núcleo rural.

O artigo 191. Condicións particulares, do PXOM de Ribadumia, establece o seguinte no seu apartado primeiro respecto das condicións estéticas e de composición: "1) Fachadas e cubertas: Ademais de cumprir as condicións estéticas xerais, procurarase a utilización de materiais e acabados propios da arquitectura local, como beiris, canterías tradicionais, cerrallerías de ferro, zócalos de pedra, etc, prohibíndose o emprego de elementos e acabados non tradicionais na zona, como cubertas planas ou con faldrons quebrados, revestimentos metálicos, plástico, aplacados cerámicos, ou revocaduras con imitacións de cantería ou ladrillo. Nas construcións destinadas a uso residencial as cubertas serán de tella cerámica en cor vermella, con faldrons continuos; autorizándose o emprego de fibrocemento nesa cor nas construcións auxiliares."

[...] realízase consulta respecto á posibilidade de que o concello poida autorizar no uso residencial solucións alternativas ás condicións previstas no artigo 191 do PXOM (de forma que se poidan empregar materiais de acabados distintos á tella cerámica en cor vermella), en caso de solucións arquitectónicas salientables ou en caso de solucións de innovación tecnolóxica, amparándose no disposto no artigo 24 da LSG e facendo



extensible a regulación do apartado sétimo para os núcleos rurais tradicionais a todo o solo de núcleo rural do concello, dado que non se atopa regulada no propio PXOM a distinción entre os solos de núcleo rural tradicional e común.”

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*, 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 Ribadumia conta con Plan Xeral de Ordenación Municipal, aprobado definitivamente polo Pleno municipal do 13.03.2001 publicado no *Diario Oficial de Galicia* do 16.05.2001 e, xunto coa normativa, no *Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra* do 11.04.2001.

Este instrumento conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación á *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (en adiante, LSG), consonte as regras establecidas no apartado dous da disposición transitoria primeira da dita lei, aplicable ao planeamento non adaptado á *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*.

TERCEIRA.- Como primeira cuestión consúltase se é posible tramitar conxuntamente mediante unha licenza municipal distintas actuacións que inclúan tamén actos suxeitos a comunicación previa ou, pola contra, o promotor ten a obriga de presentar a solicitude de actuacións suxeitas a licenza municipal e presentar a comunicación previa do resto de actuacións de forma separada, para así tramitarse de forma independente, aínda que afecten a unha intervención conxunta no mesmo inmovible.

Os artigos 142.2 da LSG e 351.1 do seu regulamento, aprobado polo Decreto 143/2016, do 22 de setembro (no sucesivo, RLSG), relacionan os actos suxeitos á obtención de licenza urbanística municipal, sen prexuízo das autorizacións que sexan procedentes de acordo coa lexislación sectorial aplicable.

Concretamente, a letra a) dos citados preceptos suxeita a licenza urbanística municipal, en todo caso, *“os actos de edificación e uso do solo e subsolo que, consonte á normativa xeral de ordenación da edificación, precisen proxecto de obras de edificación”*.



Pola súa banda os artigos 142.3. da LSG e 360.2. do RLSG, establecen que todos os actos de ocupación, construción, edificación e uso do solo e do subsolo que non estean suxeitos a licenza, quedan sometidos ao réxime de comunicación previa, entre outros, o artigo 360.3 do RLSG incorpora un listado non taxativo, como a execución de obras ou instalacións menores ou os cerramentos e valados de predios.

Mediante a comunicación o interesado pon en coñecemento da Administración os seus datos e demais requisitos esixibles para o exercicio dun dereito a unha acción urbanística ou o inicio dunha actividade, momento a partir do cal, con carácter xeral, permítese o seu exercicio, sen prexuízo das facultades de control, comprobación e inspección da Administración. Non é propiamente unha solicitude e se configura cun efecto habilitante para o inicio dos actos e usos urbanísticos, sempre que se axusten á legalidade urbanística.

En canto ás regras de simultaneidade, conforme ao artigo 352.4 do RLSG tramítaranse conxuntamente, nun único procedemento, as solicitudes simultáneas de licenzas referidas a un mesmo inmovible ou parte del, mais en todo caso, a resolución que se adopte diferenciará cada licenza outorgada, conservando cada unha a súa propia natureza. En tanto que o artigo 360.4 do RLSG establece que cando se queiran realizar diversas actuacións relacionadas coa mesma edificación ou inmovible, presentárase unha única comunicación previa.

En definitiva, a lexislación urbanística establece un réxime xeral que é o da comunicación previa xunto cunha reserva para a licenza urbanística nun número cerrado de casuísticas. Especificamente, suxeita a licenza todos aqueles actos de edificación e uso do solo e subsolo que, consonte á normativa xeral de ordenación da edificación, precisen proxecto de obras de edificación.

Para tal efecto, o artigo 2.2 *Lei 38/1999, do 5 de novembro, de ordenación da edificación*, establece que terán a consideración de edificación e requirirán un proxecto as seguintes obras:

"a) Obras de edificación de nova construción, excepto aquelas construcións de escasa entidade construtiva e sinxeleza técnica que non teñan, de forma eventual ou permanente, carácter residencial nin público e se desenvolvan nunha soa planta.

b) Todas as intervencións sobre os edificios existentes, sempre e cando alteren a súa configuración arquitectónica, entendendo por tales as que teñan carácter de intervención total ou as parciais que produzan unha variación esencial da composición xeral exterior, a volumetría, ou o conxunto do sistema estrutural, ou teñan por obxecto cambiar os usos característicos do edificio.

c) Obras que teñan o carácter de intervención total en edificacións catalogadas ou que dispoñan dalgún tipo de protección de carácter ambiental ou histórico-artístico, regulada a través de norma legal ou documento urbanístico e aquelas outras de carácter parcial que afecten aos elementos ou partes obxecto de protección".

Conforme ao artigo 2.4 da *Lei 38/1999, do 5 de novembro*, considéranse comprendidas na edificación *"as súas instalacións fixas e o equipamento propio, así como os elementos de urbanización que permanezan adscritos ao edificio"* e, en consecuencia, resulta implícito que o deseño destes elementos tamén integra obrigatoriamente o proxecto de obras.

É dicir, resulta claro que o proxecto comprende todas accións construtivas necesarias para a completa execución da "edificación", en calquera das definicións conceptuais dos supostos previstos no artigo 2.2 *Lei 38/1999, do 5 de novembro*, outorgándose a licenza urbanística para un concreto proxecto de obras.

Illadamente, algunhas destas accións construtivas puideran ter unha natureza menor, pero cando a razón do seu carácter asociado ou integrado ao tipo de intervención de edificación se inclúan nun proxecto de obras, enténdese que quedan igualmente suxeitas a licenza urbanística, en virtude do disposto no artigo 142.2.a) da LSG, sendo o proxecto o que define o alcance e contido do título habilitante municipal.

Isto sen prexuízo do dereito que asiste aos interesados da realización simultánea, logo da presentación dunha única comunicación previa, de todos aquelas actos relacionados coa mesma edificación ou inmovible, pero funcionalmente independentes destes, que respondan ás casuísticas establecidas nos artigos 142.3 da LSG e 360 do RLSG, para as que non se esixe licenza urbanística.

CUARTA.- Como segunda cuestión consúltase sobre a situación urbanística dos terreos que pertencen ao termo municipal pero que están fóra do ámbito territorial do PXOM, ou incluídos no ámbito territorial do planeamento dun concello limítrofe, ou simultaneamente en ambos.

En resposta a esta consulta hai que indicar que, tal como establece o artigo 51.2 da LSG, os plans xerais de ordenación municipal son instrumentos urbanísticos de ordenación integral que abranguerán un ou varios termos municipais completos cuxa formulación corresponde, en todo caso, aos concellos respectivos.

En virtude do previsto nos artigos 11 e 40 da *Lei 5/1997, do 22 de xullo, de Administración local de Galicia* (en diante, LALG) o termo municipal é o territorio no que o Concello exerce as súas competencias e os seus límites físicos xurisdicionais resultan da eficacia dos acordos resolutorios das operacións de demarcación, deslinde e amolloamento. A promoción destas operacións, a súa alteración e os procedementos de resolución de conflitos entre concellos veñen regulados na lexislación de réxime local.

Deste xeito, as figuras de planeamento urbanístico non teñen potestade para a alterar o termo municipal nin definen límites xurisdicionais municipais.



E pese a que a xeometría do plan xeral debería corresponderse cos límites municipais, o Concello de Ribadumia detecta diferencias no seu planeamento e no dos municipios limítrofes. Ningún deles está adaptado á LSG.

En canto ás discrepancias do propio PXOM, pode entenderse que os terreos e que se atopan dentro do límite do termo municipal pero non contan con clasificación urbanística no PXOM de Ribadumia, atópanse nunha situación xurídica equivalente á que resulta aplicable aos ámbitos que carecen de planeamento xeral, polo que resultaría aplicable o réxime do apartado 4 da disposición transitoria primeira de LSG:

“4. Nos municipios sen planeamento xeral aplicarase o réxime de solo rústico establecido nesta lei, coas seguintes particularidades:

a) Unicamente poderá edificarse nos terreos que merezan a condición de solo urbano consolidado por reunir os requisitos establecidos no artigo 17.a) desta lei.

b) As delimitacións de núcleo rural manterán a súa vixencia.”

A tal efecto, tanto a categorización do solo rústico como os parámetros de utilización derivan directamente das previsións do Plan Básico Autonómico de Galicia (PBA), aprobado polo Decreto 83/2018, do 26 de xullo, que establece as condicións dos diferentes usos do solo e da edificación, de aplicación con carácter subsidiario para os concellos que carecen de plan xeral de ordenación municipal, e con carácter complementario do planeamento urbanístico municipal naqueles concellos nos que exista.

En canto ás discrepancias dos planeamentos limítrofes, o referido artigo 11 da *Lei 5/1997, do 22 de xullo*, establece que o exercicio de competencias fóra do termo municipal conlevará a nulidade radical da actuación por manifesta incompetencia, salvo nos supostos en que as potestades municipais poidan, ao amparo dunha norma específica, exceder o propio termo, excepción que non contempla a lexislación urbanística.

Conforme ao artigo 1.2 da LSG o réxime urbanístico do solo e a regulación da actividade administrativa con el relacionada virán determinados polo establecido nesta lei ou, na súa virtude, polos instrumentos de ordenación urbanística previstos nela, cuxa competencia para a formulación se circunscribe no artigo 51.2 da LSG, exclusivamente, ao concello respectivo.

O réxime urbanístico do solo é único e unívoco xa que consonte ao artigo 25.2.a) da *Lei 7/1985, do 22 de abril, reguladora das bases de réxime local*, o municipio exerce, en todo caso, como competencia propia o planeamento, xestión, execución e disciplina urbanística.

Logo, visto o alcance territorial competencial, resulta evidente que o réxime de vixencia establecido na disposición transitoria primeira da LSG para os municipios con planeamento non adaptado á lei só pode interpretarse circunscrito aos límites xurisdicionais municipais e por outra banda, determina que os planeamentos limítrofes en ningún caso podan exercer as súas competencias fóra do seu termo municipal.

Resta indicar que o procedemento a seguir para harmonizar o planeamento urbanístico cos límites oficiais do termo municipal aprobados pola administración competente dependerá da necesidade de adoptar unha decisión de ordenación sobre o ámbito afectado, cuestión que corresponde avaliar ao concello respectivo.

A facultade atribuída polo artigo 109.2 da *Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas* para a rectificación de erros require, pola súa propia natureza, unha interpretación restritiva que debe limitarse aos supostos en que o propio acto administrativo sexa revelador dunha equivocación manifesta e evidente por si mesma, como sucede no caso de que o límite oficial discorra por un ámbito con características determinantes da súa clasificación como solo rústico.

Noutro caso, o Concello de Ribadumia pode modificar o seu planeamento ao abeiro do disposto no artigo 83 da LSG, conforme aos procedementos habilitados nese precepto, xa que a adecuación legal do ámbito territorial do PXOM ao termo municipal fundamenta a xustificación de interese público esixida no apartado 1 do citado precepto.

QUINTA.- Como terceira cuestión consúltase sobre a posibilidade de exención de cumprimento das condicións de acabado previstas na ordenanza de solo de núcleo rural do PXOM, no que atinxe á esixencia de utilización de cubertas planas e ao uso de materiais de acabados distintos á tella cerámica en cor avermellado nas construcións residenciais que regula o artigo 191 da normativa do PXOM, relativo ás condicións particulares desa ordenanza:

“Artigo 191.—Condicións particulares

1.—Condicións estéticas e de composición.

1) Fachadas e cubertas: Ademais de cumprilas condicións estéticas xerais, procurarase a utilización de materiais e acabados propios da arquitectura local, como beirís, canterías tradicionais, cerrallerías de ferro, zócalos de pedra, etc, prohibíndose o emprego de elementos e acabados non tradicionais na zona, como cubertas planas ou con faldrons quebrados, revestimentos metálicos, plástico, aplacados cerámicos, ou revocaduras con imitacións de cantería ou ladrillo. Nas construcións destinadas a uso residencial as cubertas serán de tella cerámica en cor roxiza, con faldrons continuos; autorizándose o emprego de fibrocemento nesa cor nas construcións auxiliares. ”



Suscita a dúbida a interpretación desas determinacións en relación ao réxime transitorio de vixencia do planeamento xeral. Así, a disposición transitoria primeira da LSG establece no seu apartado 2.c que o planeamento non adaptado á *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia*, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as seguinte regra: *“ao solo incluído no ámbito dos núcleos rurais ou nas delimitacións de solo non urbanizable de núcleo rural, nas súas áreas de influencia ou tolerancia, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo, agás no que se refire ás edificacións tradicionais existentes, ás que será aplicable o previsto no artigo 40 desta lei.”*

A disposición transitoria segunda do RLSG, clarifica que, a eses efectos, se entende que resultan de aplicación as maiores limitacións que se regulen no planeamento respectivo referidas aos parámetros urbanísticos ou posibilidades de utilización, sen prexuízo do réxime xurídico xeral do solo de núcleo rural, que será, en todo caso, o establecido nos artigos 36 a 40.

E acudindo ao réxime xurídico xeral, para as novas edificacións que se pretendan situar nos núcleos rurais tradicionais, o artigo 38.1.a) do RLSG que desenvolve o artigo 24.7.a) da LSG establece como condicións:

“a) As características tipolóxicas, estéticas e construtivas e os materiais, as cores e os acabados serán acordes coa paisaxe rural e coas construcións tradicionais do asentamento, sen prexuízo doutras propostas que se xustifiquen pola súa calidade arquitectónica (artigo 24.7.a) da LSG). Preservaranse os valores tradicionais, encamiñando as actuacións á rehabilitación, renovación e rexeneración, valorando as propostas arquitectónicas contemporáneas que poñan en valor a arquitectura do núcleo.”

En consecuencia, resulta que non cabe a dita prohibición do planeamento no solo de núcleo rural tradicional polo mero feito de non responder mimeticamente ás características tipolóxicas, estéticas e construtivas, de materiais, cores ou acabados, das construcións tradicionais do asentamento no que se insiren, sendo en todo caso esixible unha xustificación na calidade arquitectónica da actuación cando o proxecto se desvíe destes criterios.

En consecuencia, se ben o artigo 191 prohibe expresamente a utilización de cubertas planas e obriga a que as cubertas sexan de tella cerámica en cor avermellada nas construcións de uso residencial, nada obsta a permitir excepcionalmente do cumprimento das ditas condicións, previa xustificación da calidade arquitectónica da proposta. -

CONCLUSIÓN

1. Cando o proxecto de obras comporte actuacións que inclúan actos suxeitos a licenza e actos suxeitos a comunicación previa que afecten a unha intervención



conxunta no mesmo inmovible, a licenza urbanística outorgase para o concreto proxecto de obras, en interpretación integrada do disposto no artigo 142.2.a da LSG e 2.4 da Lei 38/1999, sendo o proxecto o que define o alcance e contido do título habilitante municipal.

Isto sen prexuízo do dereito que asiste aos interesados da realización simultánea, logo da presentación dunha comunicación previa, de todos aquelas actos relacionados coa mesma edificación ou inmovible, pero funcionalmente independentes destes, que respondan ás casuísticas establecidas nos artigos 142.3 da LSG e 360 do RLSG, para as que non se esixe licenza urbanística.

2. Os terreos e parcelas que se atopan dentro do límite do termo municipal pero non están comprendidos no ámbito territorial do PXOM de Ribadumia, quedan suxeitos ao réxime do apartado 4 da disposición transitoria primeira de LSG que regula a mesma situación de feito.

Por outra banda, no que atinxe aos terreos incluídos no límite administrativo do termo municipal pero que se atopan tanto na cartografía do PXOM de Ribadumia como na cartografía do planeamento do concello lindeiro, o exercicio de competencias fóra do termo municipal conlevará a nulidade radical da actuación por manifesta incompetencia, o que descarta que os planeamentos limítrofes ao Concello de Ribadumia clasifiquen o solo fóra do seu termino municipal.

3. De conformidade co réxime xurídico xeral do solo de núcleo rural previsto nos artigos 24.7.a) da LSG e 38.1.a) do RLSG, pode excepcionalmente do cumprimento das condicións estéticas e de composición previstas no planeamento urbanístico municipal, sempre que se xustifique a calidade arquitectónica da proposta.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar a imposibilidade de resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal e 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.

