

Informe sobre tramitación conjunta de actos sujetos a licencia municipal y comunicación previa en los supuestos de intervenciones conjuntas en un mismo inmueble; discrepancias del ámbito del PGOM con el límite municipal; y posibilidad de exención del cumplimiento de las condiciones estéticas y de composición previstas en la ordenanza de suelo de núcleo rural (Ayuntamiento de Ribadumia - Expediente XCP-24/071)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 19.12.2024 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2024/3558619) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Ribadumia, en el que formula las siguientes consultas a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

" - CONSULTA PRIMERA

Tramitación conjunta de actos sujetos a licencia municipal y comunicación previa.

[...] se realiza consulta respecto a si es posible tramitar conjuntamente por parte del ayuntamiento y en el régimen de licencia municipal distintas actuaciones que incluyan actos sujetos a comunicación previa (y que no supongan un acto de edificación y uso del suelo y del subsuelo que, conforme a la normativa general de ordenación de la edificación, precisen de proyecto de obras de edificación), o por el contrario el promotor tiene el deber de presentar la solicitud de actuaciones sujetas a licencia municipal y presentar la comunicación previa del resto de actuaciones de forma separada, para así tramitarse de forma independiente, aunque afecten a una intervención conjunta en el mismo inmueble.

- CONSULTA SEGUNDA

Ausencia de clasificación urbanística en diversos terrenos en el PGOM y falta de coordinación con los límites administrativos del ayuntamiento.

La cartografía oficial del PGOM, y en concreto el plano 3.1. Clasificación y Calificación del Suelo del Término Municipal, contiene la ordenación de los distintos tipos de suelo del municipio, mas existen en algunos puntos falta de coordinación entre la delimitación del término municipal de la cartografía del PGOM y la delimitación administrativa oficial del municipio.

Dicha falta de coordinación tiene las siguientes consecuencias:

- Existencia de terrenos y parcelas que, pese a encontrarse dentro del límite del término municipal, no cuentan con clasificación urbanística en el PGOM, siendo en la mayoría de los casos terrenos colindantes a suelos clasificados como rústicos.

- Existencia de terrenos y parcelas que, pese a encontrarse dentro del límite administrativo del término municipal, no se encuentran clasificados urbanísticamente en el PGOM pero sí se encuentran total o parcialmente incluidos en el planeamiento de un ayuntamiento colindante.

- Existencia de terrenos y parcelas que se encuentran incluidos tanto en la cartografía del PGOM de Ribadumia como en la cartografía del planeamiento del ayuntamiento colindante.

[...] se realiza consulta respecto a como debe el ayuntamiento proceder ante las distintas situaciones anteriormente señaladas, indicando si es obligatorio acudir a una revisión o modificación del PGOM para corregir las citadas incoherencias. En caso de no ser precisa la revisión o modificación del PGOM, se realiza consulta respecto a como debe proceder el ayuntamiento para justificar dichas situaciones a los efectos de informar a particulares o interesados sobre la situación urbanística de dichos terrenos o resolver el otorgamiento de títulos habilitantes de naturaleza urbanística en los mismos.

- CONSULTA TERCERA

Posibilidad de exención de cumplimiento de condiciones de acabado previstas en la ordenanza de suelo de núcleo rural del PGOM.

[...] El suelo de núcleo rural en el PGOM de Ribadumia se encuentra regulado en los Capítulos 1 y 2 del Título VIII: Normas particulares del suelo de núcleo rural, artículos 183 al 192. Dado que se trata de un PGOM aprobado al amparo de la Ley 1/1997, el PGOM de Ribadumia no cuenta con distinción entre núcleos rurales tradicionales o comunes, estableciéndose unas condiciones genéricas para todo el ámbito del suelo clasificado como núcleo rural.

El artículo 191. Condiciones particulares, del PGOM de Ribadumia, establece lo siguiente en su apartado primero respecto de las condiciones estéticas y de composición: "1) Fachadas y cubiertas: Además de cumplir las condiciones estéticas generales, se procurará la utilización de materiales y acabados propios de la arquitectura local, como aleros, canterías tradicionales, cerrajerías de hierro, zócalos de piedra, etc, prohibiéndose el empleo de elementos y acabados no tradicionales en la zona, como cubiertas planas o con faldones quebrados, revestimientos metálicos, plástico, aplacados cerámicos, o revocaduras con imitaciones de cantería o ladrillo. En las construcciones destinadas a uso residencial las cubiertas serán de teja cerámica en color rojo, con faldones continuos; autorizándose el empleo de fibrocemento en ese color en las construcciones auxiliares."

[...] se realiza consulta respecto a la posibilidad de que el ayuntamiento pueda autorizar en el uso residencial soluciones alternativas a las condiciones previstas en el artículo 191 del PGOM (de forma que se puedan emplear materiales de acabados distintos a la teja cerámica en color rojo), en caso de soluciones arquitectónicas salientables o en



caso de soluciones de innovación tecnológica, amparándose en lo dispuesto en el artículo 24 de la LSG y haciendo extensible la regulación del apartado séptimo para los núcleos rurales tradicionales a todo el suelo de núcleo rural del ayuntamiento, dado que no se encuentra regulada en el propio PGOM la distinción entre los suelos de núcleo rural tradicional y común.”

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 Ribadumia cuenta con Plan General de Ordenación Municipal, aprobado definitivamente por el Pleno municipal del 13.03.2001 publicado en el Diario Oficial de Galicia del 16.05.2001 y, junto con la normativa, en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra del 11.04.2001*.

Este instrumento conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante, LSG), conforme a las reglas establecidas en el apartado dos de la disposición transitoria primera de dicha ley, aplicable al planeamiento no adaptado a la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*.

TERCERA.- Como primera cuestión se consulta si es posible tramitar conjuntamente mediante una licencia municipal distintas actuaciones que incluyan también actos sujetos a comunicación previa o, por el contrario, el promotor tiene el deber de presentar la solicitud de actuaciones sujetas la licencia municipal y presentar la comunicación previa del resto de actuaciones de forma separada, para así tramitarse de forma independiente, aunque afecten a una intervención conjunta en el mismo inmueble.

Los artículos 142.2 de la LSG y 351.1 de su reglamento, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en el sucesivo, RLSG), relacionan los actos sujetos a la obtención de licencia urbanística municipal, sin perjuicio de las autorizaciones que sean procedentes de acuerdo con la legislación sectorial aplicable.

Concretamente, la letra a) de los citados preceptos sujeta a licencia urbanística municipal, en todo caso, *“los actos de edificación y uso del suelo y subsuelo que, conforme a la normativa general de ordenación de la edificación, precisen proyecto de obras de edificación”*.



Por su parte los artículos 142.3. de la LSG y 360.2. del RLSG, establecen que todos los actos de ocupación, construcción, edificación y uso del suelo y del subsuelo que no estén sujetos a licencia, quedan sometidos al régimen de comunicación previa, entre otros, el artículo 360.3 del RLSG incorpora un listado no taxativo, como la ejecución de obras o instalaciones menores o los cerramientos y vallados de predios.

Mediante la comunicación el interesado ponen en conocimiento de la Administración sus datos y demás requisitos exigibles para el ejercicio de un derecho a una acción urbanística o el inicio de una actividad, momento a partir del cual, con carácter general, se permite su ejercicio, sin perjuicio de las facultades de control, comprobación e inspección de la Administración. No es propiamente una solicitud y se configura con un efecto habilitante para el inicio de los actos y usos urbanísticos, siempre que se ajusten a la legalidad urbanística.

En cuanto a las reglas de simultaneidad, conforme al artículo 352.4 del RLSG se tramitarán conjuntamente, en un único procedimiento, las solicitudes simultáneas de licencias referidas a un mismo inmueble o parte de él, mas en todo caso, la resolución que se adopte diferenciará cada licencia otorgada, conservando cada una su propia naturaleza. En tanto que el artículo 360.4 del RLSG establece que cuándo se quieran realizar diversas actuaciones relacionadas con la misma edificación o inmueble, se presentará una única comunicación previa.

En definitiva, la legislación urbanística establece un régimen general que es el de la comunicación previa junto con una reserva para la licencia urbanística en un número cerrado de casuísticas. Específicamente, sujeta a licencia todos aquellos actos de edificación y uso del suelo y subsuelo que, conforme a la normativa general de ordenación de la edificación, precisen proyecto de obras de edificación.

Para tal efecto, el artículo 2.2 *Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de ordenación de la edificación*, establece que tendrán la consideración de edificación y requerirán un proyecto las siguientes obras:

a) Obras de edificación de nueva construcción, excepto aquellas construcciones de escasa entidad constructiva y sencillez técnica que no tengan, de forma eventual o permanente, carácter residencial ni público y se desarrollen en una sola planta.

b) Todas las intervenciones sobre los edificios existentes, siempre y cuando alteren su configuración arquitectónica, entendiéndose por tales las que tengan carácter de intervención total o las parciales que produzcan una variación esencial de la composición general exterior, la volumetría, o el conjunto del sistema estructural, o tengan por objeto cambiar los usos característicos del edificio.

c) Obras que tengan el carácter de intervención total en edificaciones catalogadas o que dispongan de algún tipo de protección de carácter ambiental o histórico-artístico,



regulada a través de norma legal o documento urbanístico y aquellas otras de carácter parcial que afecten a los elementos o partes objeto de protección”.

Conforme al artículo 2.4 de la *Ley 38/1999, de 5 de noviembre*, se consideran comprendidas en la edificación “sus instalaciones fijas y la equipación propia, así como los elementos de urbanización que permanezcan adscritos al edificio” y, en consecuencia, resulta implícito que el diseño de estos elementos también integra obligatoriamente el proyecto de obras.

Es decir, resulta claro que el proyecto comprende todas acciones constructivas necesarias para la completa ejecución de la “edificación”, en cualquiera de las definiciones conceptuales de los supuestos previstos en el artículo 2.2 *Ley 38/1999, de 5 de noviembre*, otorgándose la licencia urbanística para un concreto proyecto de obras.

Aisladamente, algunas de estas acciones constructivas pueden tener una naturaleza menor, pero cuando la razón de su carácter asociado o integrado al tipo de intervención de edificación se incluyan en un proyecto de obras, se entiende que quedan igualmente sujetas a licencia urbanística, en virtud de lo dispuesto en el artículo 142.2.la) de la LSG, siendo el proyecto lo que define el alcance y contenido del título de habilitación municipal.

Esto sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados de la realización simultánea, después de la presentación de una única comunicación previa, de todos aquellos actos relacionados con la misma edificación o inmueble, pero funcionalmente independientes de estos, que respondan a las casuísticas establecidas en los artículos 142.3 de la LSG y 360 del RLSG, para las que no se exige licencia urbanística.

CUARTA.- Como segunda cuestión se consulta sobre la situación urbanística de los terrenos que pertenecen al término municipal pero que están fuera del ámbito territorial del PGOM, o incluidos en el ámbito territorial del planeamiento de un ayuntamiento limítrofe, o simultáneamente en ambos.

En respuesta a esta consulta hay que indicar que, tal como establece el artículo 51.2 de la LSG, los planes generales de ordenación municipal son instrumentos urbanísticos de ordenación integral que abarcarán uno o varios términos municipales completos cuyo planteamiento corresponde, en todo caso, a los ayuntamientos respectivos.

En virtud de lo previsto en los artículos 11 y 40 de la *Ley 5/1997, de 22 de julio*, de *Administración local de Galicia* (en adelante, LALG) el término municipal es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias y sus límites físicos jurisdiccionales resultan de la eficacia de los acuerdos resolutorios de las operaciones de demarcación, deslinde y amojonamiento. La promoción de estas



operaciones, su alteración y los procedimientos de resolución de conflictos entre ayuntamientos vienen regulados en la legislación de régimen local.

De este modo, las figuras de planeamiento urbanístico no tienen potestad para alterar el término municipal ni definen límites jurisdiccionales municipales.

Y pese a que la geometría del plan general debería corresponderse con los límites municipales, el Ayuntamiento de Ribadumia detecta diferencias en su planeamiento y en el de los municipios limítrofes. Ninguno de ellos está adaptado a la LSG.

En cuanto a las discrepancias del propio PGOM, puede entenderse que los terrenos que se encuentran dentro del límite del término municipal pero no cuentan con clasificación urbanística en el PGOM de Ribadumia, se encuentran en una situación jurídica equivalente a la que resulta aplicable a los ámbitos que carecen de planeamiento general, por lo que resultaría aplicable el régimen del apartado 4 de la disposición transitoria primera de LSG:

“4. En los municipios sin planeamiento general se aplicará el régimen de suelo rústico establecido en esta ley, con las siguientes particularidades:

a) Únicamente podrá edificarse en los terrenos que merezcan la condición de suelo urbano consolidado por reunir los requisitos establecidos en el artículo 17.a) de esta ley.

b) Las delimitaciones de núcleo rural mantendrán su vigencia.”

A tal efecto, tanto la categorización del suelo rústico como los parámetros de utilización derivan directamente de las previsiones del Plan Básico Autonómico de Galicia (PBA), aprobado por el Decreto 83/2018, de 26 de julio, que establece las condiciones de los diferentes usos del suelo y de la edificación, de aplicación con carácter subsidiario para los ayuntamientos que carecen de plan general de ordenación municipal, y con carácter complementario del planeamiento urbanístico municipal en aquellos ayuntamientos en los que exista.

En cuanto a las discrepancias de los planeamiento limítrofes, el referido artículo 11 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, establece que el ejercicio de competencias fuera del término municipal conllevará la nulidad radical de la actuación por manifiesta incompetencia, salvo en los supuestos en que las potestades municipales puedan, al amparo de una norma específica, exceder el propio término, excepción que no contempla la legislación urbanística.

Conforme al artículo 1.2 de la LSG el régimen urbanístico del suelo y la regulación de la actividad administrativa con él relacionada vendrán determinados por lo establecido en esta ley o, en su virtud, por los instrumentos de ordenación urbanística previstos en ella, cuya competencia para el planeamiento se circunscribe en el artículo 51.2 de la LSG, exclusivamente, al ayuntamiento respectivo.



El régimen urbanístico del suelo es único y unívoco ya que conforme al artículo 25.2.a) de la *Ley 7/1985, de 22 de abril, reguladora de las bases de régimen local*, el municipio ejerce, en todo caso, como competencia propia el planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística.

Luego, visto el alcance territorial competencial, resulta evidente que el régimen de vigencia establecido en la disposición transitoria primera de la LSG para los municipios con planeamiento no adaptado a la ley solo puede interpretarse circunscrito a los límites jurisdiccionales municipales y por otra parte, determina que los planeamientos limítrofes en ningún caso puedan ejercer sus competencias fuera de su término municipal.

Resta indicar que el procedimiento a seguir para armonizar el planeamiento urbanístico con los límites oficiales del término municipal aprobados por la administración competente dependerá de la necesidad de adoptar una decisión de ordenación sobre el ámbito afectado, cuestión que corresponde evaluar al ayuntamiento respectivo.

La facultad atribuida por el artículo 109.2 de la *Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas* para la rectificación de errores requiere, por su propia naturaleza, una interpretación restrictiva que debe limitarse a los supuestos en que el propio acto administrativo sea revelador de una equivocación manifiesta y evidente por sí misma, como sucede en caso de que el límite oficial discurra por un ámbito con características determinantes de su clasificación como suelo rústico.

En otro caso, el Ayuntamiento de Ribadumia puede modificar su planeamiento al amparo de lo dispuesto en el artículo 83 de la LSG, conforme a los procedimientos habilitados en ese precepto, ya que la adecuación legal del ámbito territorial del PGOM al término municipal fundamenta la justificación de interés público exigida en el apartado 1 del citado precepto.

QUINTA.- Como tercera cuestión se consulta sobre la posibilidad de exención de cumplimiento de las condiciones de acabado previstas en la ordenanza de suelo de núcleo rural del PGOM, en lo que alcanza a la exigencia de utilización de cubiertas planas y al uso de materiales de acabados distintos a la teja cerámica en color rojizo en las construcciones residenciales que regula el artículo 191 de la normativa del PGOM, relativo a las condiciones particulares de esa ordenanza:

“Artículo 191.–Condiciones particulares

1.–Condiciones estéticas y de composición.

1) *Fachadas y cubiertas: Además de cumplir las condiciones estéticas generales, se procurará la utilización de materiales y acabados propios de la arquitectura local, como aleros, canterías tradicionales, cerrajerías de hierro, zócalos de piedra, etc, prohibiéndose el empleo de elementos y acabados no tradicionales en la zona, como cubiertas planas o con faldones quebrados, revestimientos metálicos, plástico, aplacados cerámicos, o revocaduras con imitaciones de cantería o ladrillo. En las construcciones destinadas a uso residencial las cubiertas serán de teja cerámica en color rojiza, con faldones continuos; autorizándose el empleo de fibrocemento en ese color en las construcciones auxiliares. "*

Suscita la duda la interpretación de esas determinaciones en relación al régimen transitorio de vigencia del planeamiento general. Así, la disposición transitoria primera de la LSG establece en su apartado 2.c que el planeamiento no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme a las siguientes reglas: *"al suelo incluido en el ámbito de los núcleos rurales o en las delimitaciones de suelo no urbanizable de núcleo rural, en sus áreas de influencia o tolerancia, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo, excepto en lo que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las que será aplicable lo previsto en el artículo 40 de esta ley."*

La disposición transitoria segunda del RLSG, clarifica que, a esos efectos, se entiende que resultan de aplicación las mayores limitaciones que se regulen en el planeamiento respectivo referidas a los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización, sin perjuicio del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural, que será, en todo caso, el establecido en los artículos 36 a 40.

Y acudiendo al régimen jurídico general, para las nuevas edificaciones que se pretendan situar en los núcleos rurales tradicionales, el artículo 38.1.a) del RLSG que desarrolla el artículo 24.7.a) de la LSG establece como condiciones:

"a) Las características tipológicas, estéticas y constructivas y los materiales, los colores y los acabados serán acordes con el paisaje rural y con las construcciones tradicionales del asentamiento, sin perjuicio de otras propuestas que se justifiquen por su calidad arquitectónica (artículo 24.7.a) de la LSG). Se preservarán los valores tradicionales, encaminando las actuaciones a la rehabilitación, renovación y regeneración, valorando las propuestas arquitectónicas contemporáneas que pongan en valor a arquitectura del núcleo."

En consecuencia, resulta que no cabe dicha prohibición del planeamiento en el suelo de núcleo rural tradicional por el mero hecho de no responder miméticamente a las características tipológicas, estéticas y constructivas, de materiales, colores o acabados, de las construcciones tradicionales del asentamiento en el que se injieren, siendo en todo caso exigible una justificación en la calidad arquitectónica de la actuación cuando el proyecto se desvíe de estos criterios.



En consecuencia, si bien el artículo 191 prohíbe expresamente la utilización de cubiertas planas y obliga a que las cubiertas sean de teja cerámica en color rojizo en las construcciones de uso residencial, nada obsta a permitir excepcionar del cumplimiento de dichas condiciones, previa justificación de la calidad arquitectónica de la propuesta.

CONCLUSIONES

1. Cuando el proyecto de obras comporte actuaciones que incluyan actos sujetos a licencia y actos sujetos a comunicación previa que afecten a una intervención conjunta en el mismo inmueble, la licencia urbanística se otorgara para el concreto proyecto de obras, en interpretación integrada de lo dispuesto en el artículo 142.2.a de la LSG y 2.4 de la Ley 38/1999, siendo el proyecto el que define el alcance y contenido del título habilitante municipal.

Esto sin perjuicio del derecho que asiste a los interesados de la realización simultánea, después de la presentación de una comunicación previa, de todos aquellas actos relacionados con la misma edificación o inmueble, pero funcionalmente independientes de estos, que respondan a las casuísticas establecidas en los artículos 142.3 de la LSG y 360 del RLSG, para las que no se exige licencia urbanística.

2. Los terrenos y parcelas que se encuentran dentro del límite del término municipal pero no están comprendidos en el ámbito territorial del PGOM de Ribadumia, quedan sujetos al régimen del apartado 4 de la disposición transitoria primera de LSG que regula la misma situación de hecho.

Por otra parte, en lo que alcanza a los terrenos incluidos en el límite administrativo del término municipal pero que se encuentran tanto en la cartografía del PGOM de Ribadumia como en la cartografía del planeamiento del ayuntamiento colindante, el ejercicio de competencias fuera del término municipal conllevará la nulidad radical de la actuación por manifiesta incompetencia, lo que descarta que los planeamientos limítrofes al Ayuntamiento de Ribadumia clasifiquen el suelo fuera de su termino municipal.

3. De conformidad con el régimen jurídico general del suelo de núcleo rural previsto en los artículos 24.7.a) de la LSG y 38.1.a) del RLSG, puede excepcionarse del cumplimiento de las condiciones estéticas y de composición previstas en el planeamiento urbanístico municipal, siempre que se justifique la calidad arquitectónica de la propuesta.

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.