

Informe sobre discrepancia del ámbito territorial del planeamiento urbanístico general con la información descriptiva de los límites municipales del catastro inmobiliario (Ayuntamiento de A Pobra do Caramiñal – Expediente XCP-25/001)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 17.01.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 3940/117335) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de A Pobra do Caramiñal, en el que formula consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo sobre el asunto descrito en el informe urbanístico emitido por el arquitecto técnico municipal que acompaña a la solicitud.

Dicho informe técnico se refiere a un grupo concreto de parcelas objeto de un expediente de comunicación previa en los siguientes términos:

“Segundo.- El PGOM de A Pobra do Caramiñal fue aprobado definitivamente el 03 de julio de 2008 y publicado en el DOG 01 de septiembre de 2008, y en la fecha de firma de este informe está en vigencia.

Tercero.- De acuerdo a los siguientes documentos se comprueban los límites administrativos entre el municipio de A Pobra do Caramiñal y el municipio de Boiro.

Cuarto.- Se comprueba que no hay correspondencia entre los límites establecidos entre la sede electrónica del catastro virtual y el PGOM y PBA (plan básico autonómico).

Quinto.- Las referencias catastrales descritas pertenecen al municipio de A Pobra do Caramiñal. Comprobados los datos fiscales, de empadronamiento y vados de las mismas, se determina que dichas referencias pertenecen al municipio de A Pobra do Caramiñal.

Sexto.- Sin embargo, las citadas referencias catastrales no están ordenadas en el PGOM de A Pobra do Caramiñal al dejar este instrumento las parcelas fuera de los límites del municipio e integrándolas en el municipio de Boiro.

Séptimo.- Cotejado el PGOM de Boiro se comprueba que las referidas parcelas están ordenadas por su instrumento de ordenación:

Octavo.- Consultado el ayuntamiento de Boiro, el mismo informa de que las referencias catastrales pertenecen al municipio de A Pobra do Caramiñal. [...]

DUDAS PLANTEADAS

Primera.- Al carecer de ordenación por parte del PGOM de A Pobra do Caramiñal, se puede redactar información urbanística en base a la ordenación que consta en el PGOM de Boiro?



Segunda.- Que organismo deberá redactar dicha información urbanística? El ayuntamiento del que forman parte las parcelas en términos territoriales, o el ayuntamiento que ostenta la ordenación urbanística de las parcelas?

Tercera.- Respecto a futuros títulos habitantes de naturaleza urbanística y disciplina urbanística, que ayuntamiento debe proceder a su tramitación y resolución: el ayuntamiento del que forman parte las parcelas en términos territoriales, o el ayuntamiento que ostenta la ordenación urbanística de las parcelas?

Cuarta.- Cuál sería el procedimiento para incorporar la correspondiente ordenación en el PGOM de A Pobra do Caramiñal? "

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del *Decreto 36/2022, de 10 de marzo*, por lo 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.- A la vista de la consulta formulada, 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 lo 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 la tal efecto.

En todo caso y, en la medida en que alguna de las cuestiones que contribuyen a dar respuesta a la consulta formulada derivan de la necesaria interpretación de la normativa urbanística vigente, pueden hacerse las siguientes consideraciones.

TERCERA.- El Ayuntamiento de A Pobra do Caramiñal cuenta con Plan General de Ordenación Municipal aprobado por la Consellería de Política Territorial Obras Públicas y Transportes, parcialmente el 01.03.2007 y el 25.10.2007 y, definitivamente el 03.07.2008. Las órdenes constan publicadas en el *Diario Oficial de Galicia* de fechas 16.03.2007, 14.11.2007 y 01.09.2008, en tanto que la normativa urbanística consta publicada en el *Boletín oficial de la provincia de A Coruña* del 22.11.2007.

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 las reglas establecidas en el apartado uno de la disposición transitoria primera de dicha ley, aplicable al planeamiento adaptado a la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia*.



CUARTA.- El ayuntamiento consulta sobre cómo procede actuar en el supuesto de unas parcelas concretas que responden a la siguiente casuística:

- Figuran identificadas en la Sede electrónica del Catastro dentro del término municipal de A Pobra do Caramiñal.
- En el visor del Plan básico autonómico aprobado por el *Decreto 83/2018, de 26 de julio*, se localizan en el término municipal de Boiro.
- Están fuera del ámbito territorial delimitado en el PGOM de A Pobra do Caramiñal y figuran dentro del ámbito del Plan general de ordenación municipal de Boiro.

En respuesta a la consulta formulada hay que indicar que 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.

Asimismo, el artículo 7 de la *Ley 7/1986, de 24 de enero, de ordenación de la cartografía*, establece el deber de la inscripción en el Registro Central de Cartografía de las delimitaciones territoriales y sus variaciones acordadas por las administraciones competentes, siendo el Instituto Geográfico Nacional (IGN) el órgano encargado de la formación y conservación de esta cartografía oficial registrada.

De hecho, el artículo 16.ñ) del *Real decreto 253/2024, de 12 de marzo, por lo que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible*, atribuye a la Dirección General del IGN la competencia para emitir informe pericial sobre líneas límite jurisdiccionales municipales.

En consecuencia, ni el Catastro Inmobiliario ni los instrumentos de planeamiento urbanístico tienen potestad para alterar el término municipal ni certifican límites jurisdiccionales municipales.

Efectivamente, el catastro no declara límites territoriales y aunque sus datos descriptivos están dotados de una presunción de certeza, como datos de hecho, ni desprenden ningún efecto jurídico añadido, ni están blindados frente a la acreditación o constatación fáctica del hecho contrario o distinto.

En cuanto al Plan básico autonómico de Galicia, aprobado por el *Decreto 83/2018, de 26 de julio*, tal como indica el artículo 2 de su anexo normativo, 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.

En cuanto a la información vectorial que contiene, la misma responde a la interpretación de los títulos jurídicos inscritos en el Registro Central de Cartografía (RCC), con la incertidumbre asociada al detalle de la escala 1/25000 y a salvo de la certeza de otras líneas inscritas con una geometría mas precisa como resultado de los trabajos técnicos y administrativos realizados por el IGN, por lo que tampoco certifica límites jurisdiccionales, mas resulta ser la cartografía válida de referencia en los procedimientos de elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico, sin perjuicio de los incidentes que se pongan de manifiesto por las administraciones titulares de competencias relacionadas con la división territorial, en el seno de la tramitación de cada instrumento.

QUINTA.- Sentado lo anterior hace falta señalar que en relación a las dudas interpretativas en la aplicación del planeamiento urbanístico municipal en el supuesto de incongruencias entre su ámbito delimitado y el límite administrativo real del término municipal, ya tuvo ocasión de pronunciarse la Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el informe XCP-24/071, Ayuntamiento de Ribadumia, a lo que se puede acceder en el siguiente enlace:

<https://territoriourbanismo.junta.gal/eres/junta-consultiva/informes-instrucciones-estudios/relacion-informes-publicados>

El artículo 51.2 de la LSG establece que los planes generales de ordenación municipal son instrumentos urbanísticos de ordenación integral que abarcarán uno o varios términos municipales completos cuya formulación corresponde, en todo caso, a los ayuntamientos respectivos.

Ahora bien, como ya quedó explicado, los instrumentos de planeamiento urbanístico no tienen potestad para alterar el término municipal ni definen límites jurisdiccionales municipales, por lo que puede suceder que presenten ciertos incidentes, en concreto:

- Cuando los terrenos se encuentran dentro del límite del término municipal pero no cuentan con clasificación urbanística en el PGOM, 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.la) de esta ley.

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

A tal efecto, el régimen jurídico del suelo rústico que resulta de aplicación es el previsto en la LSG y en el RLSG, y su categorización se determina en el Plan Básico Autonómico de Galicia (PBA); y, por otra parte y para el suelo urbano y de núcleo rural el PBA



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.

- Cuando los terrenos se encuentran fuera del límite del término municipal pero cuentan con clasificación urbanística en el PGOM del ayuntamiento limítrofe, hay que reparar en que el 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 dicha ley o, en su virtud, por los instrumentos de ordenación urbanística previstos en ella, cuya competencia para la formulación 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, tal es el caso del plan general de A Pobra do Caramiñal, solo puede interpretarse circunscrito a sus límites jurisdiccionales municipales, y por otra parte, determina que los ayuntamientos limítrofes en ningún caso podan ejercer sus competencias fuera de su término municipal.

SEXTA.- 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 puede modificar su planeamiento al amparo del 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.



CONCLUSIONES

1. Según lo previsto en los artículos 11 y 40 de la *Ley 5/1997, de 22 de julio*, de *Administración local de Galicia*, el término municipal es el territorio en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias, por lo que el alcance territorial competencial en materia de planeamiento urbanístico solo puede interpretarse circunscrito a sus límites jurisdiccionales municipales y, por otra parte, determina que los ayuntamientos limítrofes en ningún caso podan ejercer sus competencias fuera de su término municipal.

2. Los terrenos que se encuentran emplazados dentro del límite del término municipal pero no están comprendidos en el ámbito territorial del PGOM de A Pobra do Caramiñal quedan sujetos al régimen previsto en el número 4 de la disposición transitoria primera de LSG.

En cuanto a los terrenos incluidos en el límite administrativo del término municipal de A Pobra do Caramiñal pero que están clasificados por el PGOM de Boiro, debe tenerse en cuenta que 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 A Pobra do Caramiñal clasifiquen el suelo fuera del suyo termino municipal.

3. La competencia para el otorgamiento de información urbanística y títulos habilitantes de naturaleza urbanística corresponderá al ayuntamiento en cuyo término municipal se localice la parcela segundo la cartografía inscrita en el Registro Central de Cartografía.

4. 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.

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 el 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.