

Informe sobre a natureza xurídica da Guía de Cores e Materiais de Galicia (Concello de Pantón, Expediente XCP-25/061)

ANTECEDENTES

I.- O 27.10.2025 tivo entrada no Rexistro electrónico da Xunta de Galicia (núm.2025/2965517) oficio asinado polo alcalde do Concello de Pantón no que formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:

"[...] Este Concello solicita a esa Xunta Consultiva de Urbanismo de Galicia que se pronuncie expresamente sobre los siguientes extremos:

"1. Si la Guía de Cor e Materiais de Galicia tiene carácter obligatorio o meramente orientativo en la tramitación de licencias urbanísticas en municipios sin planeamiento propio, regidos por el Plan Básico Autonómico de Galicia (Decreto 83/2018).

2. Si dicha Guía debe aplicarse con carácter vinculante en municipios que disponen de un PXOM no adaptado a la normativa urbanística y paisajística vigente.

3. Si, una vez aprobado el Plan Básico Municipal (PBM), la aplicación de la Guía pasaría a ser obligatoria, y a través de qué mecanismo jurídico o normativo tendría efecto (incorporación expresa, remisión al PBA o integración automática).

4. Qué vías o procedimientos administrativos o normativos podría utilizar el propio Concello de Pantón para dotar de rango normativo local a la Guía de Cor e Materiais de Galicia, de modo que su cumplimiento pueda ser exigido en las licencias urbanísticas y procedimientos de intervención municipal.

5. En caso de confirmarse la obligatoriedad de la aplicación de la Guía en alguno de los supuestos anteriores, se solicita se indique el fundamento jurídico concreto que respalda dicha exigencia."

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.

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



SEGUNDA.- O Concello de Pantón non dispón de planeamento urbanístico xeral, polo que de conformidade co previsto na disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (en adiante LSG), relativa ao réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado e aos municipios sen planeamento, resulta de aplicación o previsto no seu número 4:

"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".

Así mesmo, conforme aos artigos 2 e 8 do Plan Básico Autonómico de Galicia, aprobado polo Decreto 83/2018, do 27 de agosto (en adiante PBA), este instrumento de planeamento urbanístico ten por obxecto, entre outros, establecer unha regulación de carácter xeral dos diferentes usos do solo e da edificación e, en virtude do seu carácter subsidiario, as súas determinacións son aplicables con carácter vinculante nos concellos que carezan de plan xeral de ordenación municipal ata que se doten del, como no caso de Pantón.

TERCEIRA.- O concello consulta sobre a obrigatoriedade e o rango normativo da *Guía de Cor e Materiais de Galicia*, de cara a súa aplicación nos procedementos de outorgamento de títulos habilitantes de natureza urbanística, particularmente, en intervencións sobre fachadas, rehabilitacións e substitucións de materiais, e distinguindo os supostos de municipios sen planeamento urbanístico xeral, nos que como se sinalou antes, se aplicaría supletoriamente o Plan Básico Autonómico de Galicia, ou municipios con planeamento xeral non adaptado á normativa urbanística e paisaxística vixente.

Co fin de determinar a natureza xurídica da *Guía de Cor e Materiais de Galicia*, cómpre aludir en primeiro lugar ao marco normativo autonómico en materia de paisaxe que está constituído fundamentalmente pola *Lei 7/2008, do 7 de xullo, de protección da paisaxe de Galicia* (LPG), e o *Decreto 96/2020, do 29 de maio*, polo que se aproba o Regulamento que desenvolve a dita lei (RLPG).

O Capítulo VI do dito RLPG, relativo ás medidas de formación, divulgación, sensibilización e educación en materia de paisaxe, sinala que a *Estratexia da paisaxe galega* incluíra obxectivos e liñas operativas destinadas á formación, divulgación e concienciación en materia de paisaxe referidas a programas educativos, investigación e innovación e actividades de difusión e sensibilización.

Con tal obxecto, desde o inicio da *Estratexia da Paisaxe Galega* estableceuse como unha das principais liñas de actuación a elaboración de documentos de carácter técnico, como guías ou manuais, incluídos na Colección Paisaxe Galega, que teñen como obxectivo o desenvolvemento de criterios de integración paisaxística para as diferentes políticas

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



territoriais ou sectoriais, favorecendo que se adopten as medidas específicas necesarias para a protección, xestión e ordenación da paisaxe.

Nesa mesma liña, o artigo 50 do RLPG, baixo o título *“manuais e guías de boas prácticas”* sinala que o Instituto de Estudos do Territorio poderá elaborar manuais e guías técnicas coa finalidade de divulgar os valores das paisaxes de Galicia, ofrecer orientacións ou recomendacións para a integración paisaxística de determinadas actuacións, facilitar a aplicación das disposicións da lexislación sobre paisaxe e fomentar boas prácticas de intervención na paisaxe.

En desenvolvemento de tal previsión elaborouse, ademais doutras guías de boas prácticas incluídas dentro das guías da colección da Paisaxe Galega, a *Guía de Cor e Materiais*, documento que está publicado na páxina web da Consellería de Medio Ambiente e Cambio Climático, e que segundo a súa memoria ten o seguinte obxecto:

“O obxectivo xeral deste traballo é a redacción dunha guía técnica que estableza as pautas para o emprego da cor e os materiais de revestimentos arquitectónicos nas paisaxes urbanas e rurais das doce Grandes Áreas Paisaxísticas de Galicia. O obxectivo específico da Guía é establecer unhas pautas de composición para construcións e edificacións, que favorezan unha adecuada integración paisaxística e con iso contribuír a unha maior calidade da paisaxe galega. Esas pautas centraranse nos tipos de materiais máis recomendables para os diferentes elementos das construcións e edificacións, así como nas gamas e paletas de cores máis congruentes coas características das contornas nas que se vaian empregar.”

Trátase polo tanto dun documento elaborado pola Consellería de Medio Ambiente e Ordenación do Territorio, en colaboración co Colexio de Arquitectos de Galicia, que ten o carácter de guía ou documento de referencia para proporcionar uns criterios e directrices técnicas, científicas e obxectivas para a regulación do emprego da cor e os materiais de revestimentos arquitectónicos nas paisaxes urbanas, interurbanas e rurais das doce grandes áreas paisaxísticas de Galicia co fin de acadar unha axeitada integración paisaxística e contribuír así a unha mellora da calidade dos espazos públicos.

En consecuencia, non estamos ante unha disposición administrativa de carácter xeral ditada pola administración no exercicio da súa potestade regulamentaria, polo que a *Guía de Cor e Materiais de Galicia* carece de carácter normativo vinculante para as administracións públicas na tramitación dos procedementos de concesión de licenzas urbanísticas.

Sentado o carácter meramente orientativo da *Guía de Cor e Materiais de Galicia*, resulta indiferente a estes efectos que se trate dun municipio sen planeamento urbanístico xeral ou con planeamento xeral non adaptado á normativa urbanística e paisaxística vixente.

CUARTA.- O concello consulta se a aprobación definitiva do Plan Básico municipal (en diante, PBM) implicaría o carácter vinculante da *Guía de Cor e Materiais de Galicia*.

Con carácter previo á análise da consulta, cómpre lembrar que de conformidade co establecido no artigo 63 da LSG, os plans básicos municipais son *“instrumentos de*

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



planeamento urbanístico dun termo municipal completo, que se redactarán en desenvolvemento do Plan básico autonómico para os concellos de menos de 5.000 habitantes que non contén cun instrumento de planeamento xeral. [...]"

En canto as súas determinacións, o apartado 2 do citado artigo establece que deben conter, entre outras, as seguintes:

"e) As ordenanzas de edificación e uso do solo contidas no Plan básico autonómico que sexan aplicables.

Xustificadamente, os plans básicos municipais poderán reaxustar as ditas ordenanzas, con base no estudo pormenorizado do territorio e na análise do modelo de asentamento poboacional."

Así mesmo, entre a documentación que debe conter o PBM está, segundo o 63.3 da LSG:

"e) Normativa urbanística. Os plans básicos municipais incorporarán as ordenanzas de edificación e uso, segundo o previsto na letra e) do número 2 deste artigo."

En canto ás ordenanzas tipo do Plan Básico Autonómico, interesa traer a colación a ordenanza reguladora do solo rústico, na cal se establece:

"Artigo 232. Condicións da edificación

1. Resultarán de aplicación as establecidas no Regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia, aprobado por Decreto 143/2016, do 22 de setembro.

(...)

4. A elección de materiais deberá ser xustificada, procurando usar aqueles materiais de acabado nos que a textura e cor se integren cos predominantes no medio rústico.

5. As cubertas deberán adaptarse na súa configuración básica ás existentes e predominantes de cada zona xeográfica, en virtude de factores como a climatoloxía, a tradición construtiva, a evolución das técnicas construtivas e mesmo a busca da sustentabilidade ambiental."

"Artigo 233. Normas de protección e adaptación ao ambiente.

As condicións respecto das normas e medidas de protección do solo rústico para asegurar a conservación, protección e recuperación dos valores e potencialidades propios do medio rural, serán as contidas no Regulamento que desenvolve a Lei do solo de Galicia e nas normativas sectoriais en materia de ambiente, patrimonio cultural e natural e paisaxe.

Así mesmo tomaranse como referencia as guías da colección Paisaxe Galega, en particular a Guía de boas prácticas para a intervención nos núcleos rurais, a Guía de caracterización e integración paisaxística de valados e a Guía de cores e materiais.

As condicións específicas, a maiores das anteriores, poderán ser obxecto de regulación no seno dos plans básicos municipais, en función das características de cada concello."

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



A citada regulación corrobora o carácter de documento de referencia da *Guía de Cor e Materiais de Galicia*, na liña do apuntado na consideración anterior, e está en liña coa regulación dos artigos 57 da LSG e 130 do seu regulamento. Así, o artigo 130.2 prescribe que as normas de protección, conservación e recuperación do medio rural non poderán establecer restricións aos usos permitidos e ás condicións da edificación que sexan máis limitativas que as establecidas no RLSG para o solo rústico, pero poderán regular aqueles aspectos que aquel non detalla especificamente, como as características tipolóxicas, estéticas e construtivas, e os materiais, cores e acabamentos.

Á vista do exposto, os plans básicos municipais poderán introducir aquelas especificacións que consideran oportuno nas ordenanzas reguladoras de cada tipo de solo incorporadas do PBA, nomeadamente no ámbito das normas e medidas de protección do solo rústico para asegurar a conservación, protección e recuperación dos valores e potencialidades propios do medio rural, tales como as referidas a materiais ou cores a empregar nas construcións, sempre e cando ditas especificacións estean baseadas no estudo das características do territorio e do modelo de asentamento poboacional.

QUINTA.- O concello consulta se existe algún procedemento administrativo para dotar de rango normativo no ámbito municipal á *Guía de Cor e Materiais de Galicia*, de xeito que poida esixir o seu cumprimento na tramitación das licenzas urbanísticas.

A este respecto, cómpre lembrar que de conformidade co réxime transitorio exposto, nos municipios sen planeamento xeral como o de Pantón será de aplicación o réxime xeral do solo rústico establecido pola LSG, coas excepcións que a propia disposición transitoria sinala.

Pois ben, o artigo 39 da LSG establece as condicións xerais das edificacións no solo rústico, e polo que aquí interesa, sinala:

"(...) c) Cumprir as seguintes condicións de edificación:

– As características tipolóxicas, estéticas e construtivas e os materiais, as cores e os acabados serán acordes coa paisaxe rural e coas construcións do contorno, sen prexuízo doutras propostas que se xustifiquen pola súa calidade arquitectónica (...)."

Asemade, deben terse en conta as normas de aplicación directa para a adaptación ao ambiente e a protección da paisaxe, que vinculan a todos os instrumentos de planeamento e ás administracións públicas, que as deberán ter en conta ao outorgar ou denegar licenzas e no exercicio das súas competencias urbanísticas, exista ou non planeamento aplicable. Neste punto, o artigo 91 LSG establece:

"(...) c) A tipoloxía das construcións e os materiais e as cores empregados deberán favorecer a integración no contorno inmediato e na paisaxe. (...)"

Pola súa banda, o *Decreto 143/2016, do 22 de setembro, polo que se aproba o Regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (RLSG), límitase a reproducir nos seus artigos 60 e 216 o contido da Lei do solo de Galicia.

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



Do exposto se deriva que o marco normativo previsto na LSG e no seu regulamento habilitan ao concello para esixir nos procedementos de concesión de títulos habilitantes de natureza urbanística que os materiais e cores empregados nas edificacións obxecto dos mesmos deban favorecer a integración no contorno inmediato e na paisaxe, podendo, a tal efecto, tomar como referencia o contido da *Guía de Cor e Materiais de Galicia*.

SEXTA.- A concesión do título habilitante municipal de natureza urbanística, de acordo co establecido na Lei 2/2016, do 10 de febreiro, é unha competencia exclusiva do concello, de acordo co establecido non artigo 25.2. a) Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local, e o artigo 12.1 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro.

A tal efecto e, de conformidade co establecido no artigo 143.2 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, a competencia para outorgar licenzas correspóndelles aos municipios, segundo o procedemento previsto na lexislación de réxime local, debendo as mesmas outorgarse de acordo coas previsións da lexislación e o planeamento urbanísticos (artigo 350.1 do RLSG) e correspondendo ao concello valorar na tramitación do correspondente expediente de outorgamento de título habilitante de natureza urbanística, e á vista do proxecto e documentación que consta no mesmo, se a actuación prevista obxecto do título habilitante, pode ter encaixe na regulación contida na normativa urbanística vixente.

CONCLUSIÓNS

1.- A *Guía de Cor e Materiais de Galicia* é unha guía de boas prácticas ou documento de referencia para proporcionar uns criterios e directrices técnicas e obxectivas para a regulación do emprego da cor e os materiais de revestimentos arquitectónicos nas paisaxes urbanas, interurbanas e rurais das doce grandes áreas paisaxísticas de Galicia, carecendo de valor normativo vinculante.

Aos efectos da súa aplicación, resulta indiferente que se trate dun municipio sen planeamento urbanístico xeral ou con planeamento xeral non adaptado á normativa urbanística e paisaxística vixente.

2.- Dentro do marco normativo da LSG e do seu regulamento, o concello poderá introducir nas ordenanzas reguladoras das distintas clases de solo do plan básico municipal especificacións relativas aos materiais e as cores a empregar nas edificacións, con base no estudo pormenorizado do territorio e na análise do modelo de asentamento poboacional.

3.- En todo caso, o marco normativo previsto na LSG e no seu regulamento, nomeadamente o artigo 91 da LSG e 216 do seu regulamento, habilita ao concello para esixir nos procedementos de concesión de títulos habilitantes de natureza urbanística que os materiais e cores empregados nas actuacións obxecto dos mesmos deban favorecer a integración no contorno inmediato e na paisaxe, podendo tomar como referencia, a tal efecto, o contido da *Guía de Cor e Materiais de Galicia*.

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



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.

