

Informe sobre la naturaleza jurídica de la Guía de Colores y Materiales de Galicia (Ayuntamiento de Pantón. Expediente XCP-25/061)

ANTECEDENTES

I.- El 27.10.2025 tuvo entrada en el Registro electrónico de la Xunta de Galicia (núm.2025/2965517) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Pantón en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

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

- "1. Sí la Guía de Color y Materiales de Galicia tiene carácter obligatorio o meramente orientativo en la tramitación de licencias urbanísticas en municipios sin planeamiento propio, regidos por él Plan Básico Autonómico de Galicia (Decreto 83/2018).*
- 2. Sí dicha Guía debe aplicarse con carácter vinculante en municipios que disponen de un PGOM no adaptado a la normativa urbanística y paisajística vigente.*
- 3. Sí, una vez aprobado él 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 él propio Ayuntamiento de Pantón para dotar de rango normativo local a la Guía de Colores y Materiales 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 que se indique el fundamento jurídico concreto que respalda dicha exigencia."*

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

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

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 Pantón no dispone de planeamiento urbanístico general, por lo que de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante LSG), relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento, resulta de aplicación lo previsto en su número 4:

"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".

Asimismo, conforme a los artículos 2 y 8 del Plan Básico Autonómico de Galicia, aprobado por el *Decreto 83/2018, de 27 de agosto* (en adelante PBA), este instrumento de planeamiento urbanístico tiene por objeto, entre otros, establecer una regulación de carácter general de los diferentes usos del suelo y de la edificación y, en virtud de su carácter subsidiario, sus determinaciones son aplicables con carácter vinculante en los ayuntamientos que carezcan de plan general de ordenación municipal hasta que se doten de él, como en el caso de Pantón.

TERCERA.- El ayuntamiento consulta sobre la obligatoriedad y el rango normativo de la Guía de Colores y Materiales de Galicia, de cara a su aplicación en los procedimientos de otorgamiento de títulos habilitantes de naturaleza urbanística, particularmente, en intervenciones sobre fachadas, rehabilitaciones y relevos de materiales, y distinguiendo los supuestos de municipios sin planeamiento urbanístico general, en los que como se señaló antes, se aplicaría supletoriamente el Plan Básico Autonómico de Galicia, o municipios con planeamiento general no adaptado a la normativa urbanística y paisajística vigente.

Con el fin de determinar la naturaleza jurídica de la Guía de Colores y Materiales de Galicia, es preciso aludir en primer lugar al marco normativo autonómico en materia de paisaje que está constituido fundamentalmente por la *Ley 7/2008, de 7 de julio, de protección del paisaje de Galicia (LPG)*, y el *Decreto 96/2020, de 29 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento que desarrolla dicha ley (RLPG)*.

El Capítulo VI de dicho RLPG, relativo a las medidas de formación, divulgación, sensibilización y educación en materia de paisaje, señala que la Estrategia del paisaje gallego incluirá objetivos y líneas operativas destinadas a la formación, divulgación y

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

concienciación en materia de paisaje referidas a programas educativos, investigación e innovación y actividades de difusión y sensibilización.

Con tal objeto, desde el inicio de la *Estrategia del Paisaje Gallego* se estableció como una de las principales líneas de actuación la elaboración de documentos de carácter técnico, como guías o manuales, incluidos en la Colección Paisaje Gallego, que tienen como objetivo el desarrollo de criterios de integración paisajística para las diferentes políticas territoriales o sectoriales, favoreciendo que se adopten las medidas específicas necesarias para la protección, gestión y ordenación del paisaje.

En esa misma línea, el artículo 50 del RLPG, bajo el título "*manuales y guías de buenas prácticas*" señala que el Instituto de Estudios del Territorio podrá elaborar manuales y guías técnicas con la finalidad de divulgar los valores de los paisajes de Galicia, ofrecer orientaciones o recomendaciones para la integración paisajística de determinadas actuaciones, facilitar la aplicación de las disposiciones de la legislación sobre paisaje y fomentar buenas prácticas de intervención en el paisaje.

En desarrollo de tal previsión se elaboró, además de otras guías de buenas prácticas incluidas dentro de las guías de la colección del Paisaje Gallego, la Guía de Colores y Materiales, documento que está publicado en la página web de la Consellería de Medio Ambiente y Cambio Climático, y que según su memoria tiene el siguiente objeto:

"El objetivo general de este trabajo es la redacción de una guía técnica que establezca las pautas para el empleo del color y los materiales de revestimientos arquitectónicos en los paisajes urbanos y rurales de las doce Grandes Áreas Paisajísticas de Galicia. El objetivo específico de la Guía es establecer unas pautas de composición para construcciones y edificaciones, que favorezcan una adecuada integración paisajística y con eso contribuir a una mayor calidad del paisaje gallego. Esas pautas se centrarán en los tipos de materiales más recomendables para los diferentes elementos de las construcciones y edificaciones, así como en las gamas y paletas de colores más congruentes con las características de los entornos en las que se vayan a emplear."

Se trata por lo tanto de un documento elaborado por la Consellería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, en colaboración con el Colegio de Arquitectos de Galicia, que tiene el carácter de guía o documento de referencia para proporcionar unos criterios y directrices técnicas, científicas y objetivas para la regulación del empleo del color y los materiales de revestimientos arquitectónicos en los paisajes urbanos, interurbanos y rurales de las doce grandes áreas paisajísticas de Galicia con fines de alcanzar una idónea integración paisajística y contribuir así a una mejora de la calidad de los espacios públicos.

En consecuencia, no estamos ante una disposición administrativa de carácter general dictada por la administración en el ejercicio de su potestad reglamentaria, por lo que la Guía de Colores y Materiales de Galicia carece de carácter normativo vinculante para las

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

administraciones públicas en la tramitación de los procedimientos de concesión de licencias urbanísticas.

Sentado el carácter meramente orientativo de la Guía de Color y Materiales de Galicia, resulta indiferente a estos efectos que se trate de un municipio sin planeamiento urbanístico general o con planeamiento general no adaptado a la normativa urbanística y paisajística vigente.

CUARTA.- El ayuntamiento consulta si la aprobación definitiva del Plan Básico municipal (en adelante, PBM) implicaría el carácter vinculante de la Guía de Colores y Materiales de Galicia.

Con carácter previo al análisis de la consulta, es preciso recordar que de conformidad con lo establecido en el artículo 63 de la LSG, los planes básicos municipales son *"instrumentos de planeamiento urbanístico de un término municipal completo, que se redactarán en desarrollo del Plan básico autonómico para los ayuntamientos de menos de 5.000 habitantes que no cuenten con un instrumento de planeamiento general. [...]"*

En cuanto a sus determinaciones, el apartado 2 del citado artículo establece que deben contener, entre otras, las siguientes:

"e) Las ordenanzas de edificación y uso del suelo contenidas en el Plan básico autonómico que sean aplicables.

Justificadamente, los planes básicos municipales podrán reajustar dichas ordenanzas, con base en el estudio pormenorizado del territorio y en el análisis del modelo de asentamiento poblacional."

Asimismo, entre la documentación que debe contener el PBM está, según el 63.3 de la LSG:

"e) Normativa urbanística. Los planes básicos municipales incorporarán las ordenanzas de edificación y uso, según lo previsto en la letra e) del número 2 de este artículo."

En cuanto a las ordenanzas tipo del Plan Básico Autonómico, interesa traer la colación la ordenanza reguladora del suelo rústico, en la cuál se establece:

"Artículo 232. Condiciones de la edificación

1. Resultarán de aplicación las establecidas en el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, aprobado por Decreto 143/2016, de 22 de septiembre.

(...)

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

4. La elección de materiales deberá ser justificada, procurando usar aquellos materiales de acabado en los que la textura y color se integren con los predominantes en medio rústico.

5. Las cubiertas deberán adaptarse en su configuración básica a las existentes y predominantes de cada zona geográfica, en virtud de factores como la climatología, la tradición constructiva, la evolución de las técnicas constructivas y mismo la búsqueda de la sostenibilidad ambiental.”

“Artículo 233. Normas de protección y adaptación al ambiente.

Las condiciones respecto de las normas y medidas de protección del suelo rústico para asegurar la conservación, protección y recuperación de los valores y potencialidades propios del medio rural, serán las contenidas en el Reglamento que desarrolla la Ley del suelo de Galicia y en las normativas sectoriales en materia de ambiente, patrimonio cultural y natural y paisaje.

Asimismo se tomarán como referencia las guías de la colección Paisaje Gallego, en particular la Guía de buenas prácticas para la intervención en los núcleos rurales, la Guía de caracterización e integración paisajística de vallados y la Guía de colores y materiales.

Las condiciones específicas, a mayores de las anteriores, podrán ser objeto de regulación en el seno de los planes básicos municipales, en función de las características de cada ayuntamiento.”

La citada regulación corrobora el carácter de documento de referencia de la *Guía de Colores y Materiales de Galicia*, en la línea de lo apuntado en la consideración anterior, y está en línea con la regulación de los artículos 57 de la LSG y 130 de su reglamento. Así, el artículo 130.2 prescribe que las normas de protección, conservación y recuperación del medio rural no podrán establecer restricciones a los usos permitidos y a las condiciones de la edificación que sean más limitativas que las establecidas en el RLSG para el suelo rústico, pero podrán regular aquellos aspectos que aquél no detalla específicamente, como las características tipológicas, estéticas y constructivas, y los materiales, colores y acabamientos.

A la vista de lo expuesto, los planes básicos municipales podrán introducir aquellas especificaciones que consideran oportuno en las ordenanzas reguladoras de cada tipo de suelo incorporadas del PBA, señaladamente en el ámbito de las normas y medidas de protección del suelo rústico para asegurar la conservación, protección y recuperación de los valores y potencialidades propios del medio rural, tales como las referidas a materiales o colores a emplear en las construcciones, siempre y cuando dichas especificaciones estén basadas en el estudio de las características del territorio y del modelo de asentamiento poblacional.

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

QUINTA.- El ayuntamiento consulta se existe algún procedimiento administrativo para dotar de rango normativo en el ámbito municipal a la Guía de Colores y Materiales de Galicia, de manera que pueda exigir su cumplimiento en la tramitación de las licencias urbanísticas.

A este respecto, es preciso recordar que de conformidad con el régimen transitorio expuesto, en los municipios sin planeamiento general como el de Pantón será de aplicación el régimen general del suelo rural establecido por la LSG, con las excepciones que la propia disposición transitoria señala.

Pues bien, el artículo 39 de la LSG establece las condiciones generales de las edificaciones en el suelo rural, y por lo que aquí interesa, señala:

"(...) c) Cumplir las siguientes condiciones de edificación:

– Las características tipológicas, estéticas y constructivas y los materiales, los colores y los acabados serán acordes con el paisaje rural y con las construcciones del contorno, sin perjuicio de otras propuestas que se justifiquen por su calidad arquitectónica (...)".

Al mismo tiempo, deben tenerse en cuenta las normas de aplicación directa para la adaptación al ambiente y la protección del paisaje, que vinculan a todos los instrumentos de planeamiento y a las administraciones públicas, que las deberán tener en cuenta al otorgar o denegar licencias y en el ejercicio de sus competencias urbanísticas, exista o no planeamiento aplicable. En este punto, el artículo 91 LSG establece:

"(...) c) La tipología de las construcciones y los materiales y los colores empleados deberán favorecer la integración en el contorno inmediato y en el paisaje. (...)"

Por su parte, el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (RLSG)*, se limita a reproducir en sus artículos 60 y 216 el contenido de la Ley del suelo de Galicia.

De lo expuesto se deriva que el marco normativo previsto en la LSG y en su reglamento habilitan al ayuntamiento para exigir en los procedimientos de concesión de títulos habilitantes de naturaleza urbanística que los materiales y colores empleados en las edificaciones objeto de los mismos deban favorecer la integración en el contorno inmediato y en el paisaje, pudiendo, a tal efecto, tomar como referencia el contenido de la Guía de Colores y Materiales de Galicia.

SEXTA.- La concesión del título habilitante municipal de naturaleza urbanística, de acuerdo con lo establecido en la Ley 2/2016, de 10 de febrero, es una competencia exclusiva del ayuntamiento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25.2. a) *Ley*

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

7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local, y el artículo 12.1 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero.

A tal efecto y, de conformidad con lo establecido en el artículo 143.2 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, la competencia para otorgar licencias les corresponde a los municipios, según el procedimiento previsto en la legislación de régimen local, debiendo las mismas otorgarse de acuerdo con las previsiones de la legislación y el planeamiento urbanísticos (artículo 350.1 del RLSG) y correspondiendo al ayuntamiento valorar en la tramitación del correspondiente expediente de otorgamiento de título habilitante de naturaleza urbanística, y a la vista del proyecto y documentación que consta en el mismo, si la actuación prevista objeto del título habilitante, puede tener encaje en la regulación contenida en la normativa urbanística vigente.

CONCLUSIONES

1.- La Guía de Colores y Materiales de Galicia es una guía de buenas prácticas o documento de referencia para proporcionar unos criterios y directrices técnicas y objetivas para la regulación del empleo del color y los materiales de revestimientos arquitectónicos en los paisajes urbanos, interurbanas y rurales de las doce grandes áreas paisajísticas de Galicia, careciendo de valor normativo vinculante.

A los efectos de su aplicación, resulta indiferente que se trate de un municipio sin planeamiento urbanístico general o con planeamiento general no adaptado a la normativa urbanística y paisajística vigente.

2.- Dentro del marco normativo de la LSG y de su reglamento, el ayuntamiento podrá introducir en las ordenanzas reguladoras de las distintas clases de suelo del plan básico municipal especificaciones relativas a los materiales y los colores a emplear en las edificaciones, con base en el estudio pormenorizado del territorio y en el análisis del modelo de asentamiento poblacional.

3.- En todo caso, el marco normativo previsto en la LSG y en su reglamento, señaladamente el artículo 91 de la LSG y 216 de su reglamento, habilita al ayuntamiento para exigir en los procedimientos de concesión de títulos habilitantes de naturaleza urbanística que los materiales y colores empleados en las actuaciones objeto de los mismos deban favorecer la integración en el contorno inmediato y en el paisaje, pudiendo tomar como referencia, a tal efecto, el contenido de la Guía de Colores y Materiales 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

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.