

Informe sobre la comunicación de primera ocupación parcial referida a parte de las viviendas de un edificio residencial, con un único portal, escalera y ascensor (Ayuntamiento de O Vicedo – Expediente XCP-26/016)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 30.03.2026 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 16678/929016) oficio firmado por el Alcalde del Ayuntamiento de O Vicedo, en el que formula siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

“Por acuerdo de fecha 25-08-2006 la Junta de Gobierno Local de O Vicedo concedió licencia [...] para la construcción de una edificación con destino la 19 viviendas, locales y garajes. [...] Transcurrido el período de vigencia de la licencia otorgada se solicitó y se obtuvo prórroga [...] por un período igual debiendo estar finalizadas el 07-10-2012.

III. LEGISLACIÓN APLICABLE. Adquiere especial trascendencia la adecuación a la legalidad urbanística de la futura Comunicación Previa de Primera Ocupación de una parte total de las viviendas de dicha edificación (según manifestación de los representantes del Promotor, de tan sólo 17 de las 19 viviendas promovidas y ninguna de las 19 plazas de garaje) si ello pudiere ser legal autorizable y desarrollarse. A priori, no lo parece, a raíz de lo que establece en el pto. n.º 5 del Art. 142 de la vigente Ley del Suelo 2/2016, “licencias urbanísticas y Comunicaciones Previas”: “5.- Podrán presentarse comunicaciones previas de primera ocupación parciales, por edificios o portales completos, en los términos y condiciones que se determinan reglamentariamente. Por otra parte, el entonces vigente y hoy vigente PGOM de O Vicedo, en la normativa que estaba vigente cuando se tramitó la licencia de obras de este edificio de viviendas, locales comerciales y dos plantas de garajes, otorgada en base a lo establecido en su Art. 81 “manzana cerrada”, reguladora de usos y con las condiciones urbanísticas exigidas entonces y que siguen siendo las actuales, si establece que: Será obligatorio, en las nuevas edificaciones, la previsión de una plaza de aparcamiento cubierta por vivienda, que se situará en planta baja o sótano.

SOLICITA:

Que por parte de ese organismo sectorial se emita dictamen o informe a la cuestión planteada, con ánimo de esclarecer los siguientes aspectos:

a) ¿Es legal la pretensión del Promotor? ¿Si podría dar uso tan sólo 17 de las 19 viviendas y cumplir las letras a), b) y c) del punto segundo del Art.358 del Decreto 158 del Decreto 143/2016 de 22 de septiembre por el que se aprueba el Reglamento de la Ley del Suelo 2/2016?

b) ¿Es legal la pretensión de dar al uso parte de las viviendas, desarrolladas todas ellas en un único portal con una única escalera y un único ascensor, y no incluir o no dar al uso en dicho Acto de Primera ocupación las plazas de garaje asociando “una plaza de aparcamiento cubierta por vivienda? ¿Tendría ello posibilidad alguna de cumplir el punto final de Art.81 del entonces vigente -en el acto de concesión de licencia- y hoy todavía en vigor PGOM de O Vicedo?.”



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 O Vicedo cuenta con Plan general de ordenación municipal (PGOM) aprobado definitivamente por acuerdo del Pleno municipal del 23.02.2001, publicado en el Diario Oficial de Galicia del 20.04.2001 y publicada su normativa en el *Boletín Oficial de la Provincia de Lugo* el 16.04.2001.

Este instrumento está sometido al régimen establecido en la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante, LSG), aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento y, en consecuencia, conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme a las reglas previstas en el apartado 2 de la propia disposición, que indica:

"2. El planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de esta ley y 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 las siguientes reglas:

a) Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17.a) de esta ley, se le aplicará lo dispuesto en ella para el suelo urbano consolidado.

Al suelo urbano que reúna las condiciones establecidas en el artículo 17.b) de esta ley, se le aplicará lo dispuesto en ella para el suelo urbano no consolidado. [...]"

En consecuencia, al suelo urbano del Ayuntamiento de O Vicedo se le aplicará directamente el régimen del suelo urbano previsto en la LSG y en su normativa de desarrollo, señaladamente el Reglamento de la LSG, aprobado por el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre* (RLSG), correspondiendo a la administración municipal determinar el régimen a aplicar a la vista de las circunstancias fácticas concurrentes y requisitos exigidos en el artículo 17 de la LSG para cada categoría de suelo.

TERCERA.- El ayuntamiento formula una consulta urbanística sobre un expediente relativo a un edificio para 19 viviendas, accesibles desde un único portal, una única escalera y un único ascensor, locales y garajes.

En concreto, se solicita el pronunciamiento respecto de la viabilidad de primera ocupación del edificio que comprenda tan sólo 17 de las 19 viviendas, excluyendo las plazas de garaje asociadas a las viviendas que exige la Ordenanza aplicable regulada en el artículo 81 de la normativa urbanística del PGOM.



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 a tal efecto.

No obstante y sin perjuicio de lo anterior, en la medida en que la resolución de esas cuestiones deriva de la necesaria interpretación de la normativa urbanística vigente, pueden hacerse las siguientes consideraciones.

CUARTA.- Tal como refiere la doctrina, el control que la Administración ejerce a través de la actuación administrativa de la primera ocupación de edificios consiste en comprobar si lo edificado se ajusta a los términos -proyecto y condiciones lícitas- en que el título habilitante que ampara su ejecución fue otorgado.

Se trata pues de una actividad administrativa reglada de comprobación de la actividad del administrado con el contenido de la licencia de obra que no admite la revisión de la actuación de la administración concretada en el otorgamiento de esta última.

Hace falta señalar que la Comisión Permanente tuvo ocasión de pronunciarse sobre el relevo del régimen de intervención municipal de licencia de primera ocupación por el del régimen de la comunicación previa en el informe XCP 23/016, que puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://territoriourbanismo.xunta.gal/es/xunta-consultiva/informes-instrucciones-estudios/relacion-informes-publicados>

Tal como se explica en el citado informe, el artículo 14 de la *Ley 7/2022, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas*, modificó el artículo 142.2 de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante, LSG), en el sentido de suprimir el sometimiento la licencia municipal del acto relacionado en su apartado g), “la primera ocupación de los edificios”, de manera que en aplicación del apartado 3 del mismo precepto, ese acto queda ahora sujeto al régimen de intervención municipal de comunicación previa.

En consecuencia, para la primera ocupación de edificios resultará de aplicación el procedimiento para la tramitación de las comunicaciones previas regulado en los artículos 146 y 146 bis de la LSG y 361 a 363 del RLSG, sin perjuicio de que en este mecanismo de control municipal los artículos 143.3 de la LSG y 360.6 del RLSG habilitan a los ayuntamientos a establecer los procedimientos de comunicación necesarios, así como los de verificación posterior del cumplimiento de los requisitos precisos.

Tal como establece el artículo 360.1 del RLSG, dicha comunicación previa es el documento en el que la persona interesada pone en conocimiento de la Administración municipal que reúne los requisitos para realizar la primera ocupación y debe presentarse junto con la documentación atribuible a ese acto, relacionada en los artículos 146.1 de la LSG y 361.1 del RLSG y, en todo caso, conforme los apartados f) y g) del artículo 146.1 de la LSG introducidos *ex novo* por la Ley 7/2022:



"f) Certificado acreditativo de la efectiva y completa finalización de las obras suscrito por técnico competente, visado por el colegio profesional cuando así lo exija la normativa vigente, en el caso de comunicación previa de primera ocupación de edificaciones amparadas en licencia de obras que requieran proyecto técnico.

g) Documentación justificativa de la puesta en funcionamiento de las instalaciones ejecutadas en el inmueble de conformidad con su normativa reguladora y, de ser el caso, certificación emitida por las empresas suministradoras de los servicios públicos de la idónea ejecución de las acometidas de las redes de suministro, en el caso de comunicación previa de primera ocupación de edificaciones."

Asimismo, conforme al artículo 142.5 de la LSG, podrán presentarse comunicaciones previas de primera ocupación parciales, por edificios o portales completos, en los términos y condiciones que se determinan reglamentariamente. A este respecto, el artículo 358 del RLSG regula los supuestos de licencias por fases o parciales, que son aplicables a las comunicaciones previas de primera ocupación de edificaciones, ya que la innovación legislativa posterior se circunscribe al régimen de intervención municipal en la comprobación del cumplimiento de la legalidad.

Particularmente, para la primera ocupación parcial de edificios el artículo 358 del RLSG considera dos casuísticas; por un lado, las edificaciones inacabadas (art. 358.2 y 358.3), y por otro, partes acabadas de las edificaciones que cumplan la normativa urbanística cuando existen otras partes que no se ajustan a la licencia en aspectos de detalle o escasa entidad (art. 358.4):

"2. Podrán otorgarse licencias de primera ocupación parciales, por edificios o portales completos, siempre que se cumplan las siguientes condiciones:

a) Que el estado de ejecución de las obras autorizadas permita su utilización y ocupación con independencia de la parte del edificio o la construcción inacabada.

b) Que la parte para cuya ocupación o utilización se solicite licencia fuera ejecutada íntegramente de conformidad con el proyecto autorizado y, si procede, con sus modificaciones y con las condiciones de la licencia urbanística otorgada.

c) Que su utilización y ocupación y el final de las obras no se interfieran mutuamente de forma grave.

d) Otras que establezcan las ordenanzas municipales de la edificación, si procede.

3. En los supuestos indicados en el punto anterior, el ayuntamiento podrá exigir mediante acuerdo motivado que lo solicitante constituya garantía para asegurar la correcta ejecución de las obras restantes.

4. También pueden otorgarse licencias de ocupación o utilización limitadas a partes de las construcciones e instalaciones que cumplan la normativa urbanística, cuando existan otras partes que no se ajusten a la licencia en aspectos de detalle o escasa entidad, siempre que



se cumpla lo previsto en la letra a) del número 2 de este artículo y que se constituya garantía, sin perjuicio de ejercer las potestades de disciplina urbanística que fueran procedentes.”

QUINTA.- Expuesta la normativa de aplicación, la consulta municipal se refiere a un edificio que se proyecta con un único portal, una única escalera y un único ascensor, lo que descarta la aplicación del supuesto regulado en el artículo 358.2 del RLSG, ya que este solamente permite la primera ocupación parcial, por edificios o portales completos.

En otro caso, el artículo 358.4 del RLSG permite la primera ocupación o utilización limitada a partes de las construcciones e instalaciones *“que cumplan la normativa urbanística, cuando existan otras partes que no se ajusten a la licencia en aspectos de detalle o escasa entidad”*, siempre que el estado de ejecución de las obras autorizadas permita su utilización y ocupación con independencia de la parte no autorizada, y que se constituya garantía, sin perjuicio de ejercer las potestades de disciplina urbanística que fueran procedentes.

En definitiva, para acogerse a lo dispuesto en el artículo 358.4 del RLSG deben reunirse los siguientes requisitos:

1. La imposibilidad de la ocupación total de la edificación o portales completos de la misma debe estar fundamentada en un desajuste de las obras a su título habilitante en *“aspectos de detalle o escasa entidad”*, cuestión que en su caso corresponderá valorar a la administración municipal.
2. La primera ocupación o utilización limitada exige que las partes de las construcciones e instalaciones cumplan la normativa urbanística.

En la casuística objeto de la consulta, el proyecto de obras proyecta plazas de aparcamiento vinculadas a las viviendas del edificio, en aplicación de la Ordenanza *Quinteiro Pechado* regulada en el artículo 81 de la normativa urbanística del PGOM (vigente en el momento del otorgamiento de la licencia urbanística), que establece que: *“será obligatorio, en las nuevas edificaciones, la previsión de una plaza de aparcamiento cubierta por vivienda, que se situará en planta baja o sótano.”*

En consecuencia, no es posible la primera ocupación del edificio que comprenda tan sólo 17 de las 19 viviendas, excluyendo las plazas de garaje asociadas a las viviendas, porque no se cumple la condición de la normativa urbanística plasmada en el proyecto licenciado.

SEXTA.- La actuación pretendida, de acuerdo con lo establecido en la LSG, es objeto de título habilitante municipal de naturaleza urbanística, siendo esta una competencia exclusiva del ayuntamiento, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25.2. a) de la *Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local* y en el artículo 12.1 de la LSG.

Para tal efecto y, de conformidad con lo establecido en el artículo 143.2 de la LSG, la competencia en relación a los títulos habilitantes de naturaleza urbanística, y en este



caso, respeto de la comunicación previa de primera ocupación, 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, a la vista del proyecto y documentación que cuenta en el mismo, si la actuación prevista tiene encaje en la normativa vigente.

CONCLUSIONES

1.- El artículo 358.2 del RLSG permite la primera ocupación parcial, por edificios o portales completos, siempre que se cumplan las condiciones señaladas en el mismo precepto, por lo que no puede acogerse a este supuesto una edificación que cuente con un único portal, una única escalera y un único ascensor.

2.- El artículo 358.4 del RLSG permite la primera ocupación o utilización limitada a partes de las construcciones e instalaciones en el supuesto de *"que cumplan la normativa urbanística, cuando existan otras partes que no se ajusten a la licencia en aspectos de detalle o escasa entidad"*, siempre que el estado de ejecución de las obras autorizadas permita su utilización y ocupación con independencia de la parte no autorizada, y que se constituya garantía, sin perjuicio de ejercer las potestades de disciplina urbanística que fueran procedentes.

No es posible la primera ocupación parcial del edificio, excluyendo las plazas de garaje asociadas a las viviendas, si esta vinculación es una condición obligatoria establecida en la normativa urbanística del PGOM plasmada en el proyecto sobre el que se otorgó la licencia urbanística.

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.

