

Informe sobre la necesidad de contemplar el diseño de los cierres de parcelas en los proyectos de obras en aplicación del artículo 38.4 del Plan Básico Autonómico de Galicia (Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, Expediente XCP-26/021)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 30.04.2026 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2026/1283209) oficio firmado por el Decano del Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia, en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

"[...] ANTECEDENTES:

- 1. El contenido del proyecto, desde el punto de vista de la legislación urbanística, viene regulado por el art. 353 del RLSG, sin que esta regulación incluya mención a la necesidad de incorporar los cierres de parcela.*
- 2. La mayor parte de los planeamientos municipales vigentes siguen la línea del RLSG y no incluyen determinaciones acerca del deber o no de incorporar, en los proyectos de obra, de las soluciones de cierre de parcela.*
- 3. No obstante, el artículo 38.4 del Plan Básico autonómico de Galicia establece que: "(...) El diseño de los cierres y parcelas se incluirá siempre en los proyectos de obra, con el fin de armonizar formalmente con las construcciones y los espacios libres de la parcela, así como con las características escénicas del contorno.(...)"*
- 4. Conforme al art. 8 del PBA, El Plan básico autonómico tendrá carácter complementario del planeamiento urbanístico municipal en aquellos ayuntamientos nos que exista, y en virtud de este carácter complementario, será de aplicación para suplir las posibles indeterminaciones y lagunas del planeamiento municipal vigente.*

OBJETO DE LA CONSULTA:

A la vista de lo anterior, surgen las siguientes dudas interpretativas relativas al deber de incluir los cierres de parcela en los proyectos que se sometan la licencia municipal o comunicación previa:

- 1. ¿La aplicación del art. 38.4. implica que todos los proyectos de obras o edificaciones, cuando se actúe sobre una parcela más extensa que el propio edificio, deberán completarse siempre con actuaciones de cierre de parcela?*
- 2. ¿La aplicación del art. 38.4 imposibilita las actuaciones que pretendan parcelas sin cierres o delimitaciones?*
- 3. ¿En virtud del art. 38.4 del PBA, no serían viables las actuaciones de cierre de parcela en expediente municipal y proyecto independiente de las edificaciones de la parcela?*
- 4. ¿En que medida se debe aplicar el art. 38.4 sobre actuaciones, totales o parciales, que afecten a edificaciones existentes (rehabilitaciones, ampliaciones, reformas parciales, cambios de uso, etc.)? "*



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 personas titulares de la presidencia de los colegios profesionales.

SEGUNDA.- El Plan básico autonómico (PBA), aprobado por el *Decreto 83/2018, de 26 de julio*, es un instrumento de planeamiento urbanístico que tiene por objeto delimitar en el territorio de la Comunidad Autónoma de Galicia las aficiones 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.

De acuerdo con lo establecido en los artículos 49.2 de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (LSG) y 90.2 de su reglamento, aprobado por el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre* (RLSG), el alcance de las determinaciones del PBA se recoge en su artículo 8, que en su apartado 2 señala:

"1. En virtud de su carácter subsidiario, las determinaciones del Plan básico autonómico serán aplicables con carácter vinculante en los ayuntamientos que carezcan de plan general de ordenación municipal, hasta que se doten de él.

2. El Plan básico autonómico tendrá carácter complementario del planeamiento urbanístico municipal en aquellos ayuntamientos en los que exista. En virtud de este carácter complementario, será de aplicación para suplir las posibles indeterminaciones y lagunas del planeamiento municipal vigente, sin que en ningún caso se pueda modificar la clasificación del suelo ni alterar las determinaciones del planeamiento que complementa."

De esta manera:

- Por una parte, el PBA será de aplicación directa en aquellos ayuntamientos que no cuenten con instrumento de planeamiento general, es decir, que no cuenten con plan general de ordenación municipal, planeamiento básico municipal, normas complementarias y subsidiarias de planeamiento municipales o proyecto de ordenación del medio rural.

Sobre la aplicación subsidiaria del PBA a ayuntamientos sin planeamiento general tuvo ocasión de pronunciarse la Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en los informes XCP 24/023; XCP-25/005; XCP-25/048 y XCP-25/061 publicados en la web:

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



- Por otra parte, en aquellos ayuntamientos que cuenten con instrumento de planeamiento general, tendrá carácter complementario, para suplir las posibles indeterminaciones y lagunas de dicho planeamiento, sin que en ningún caso pueda modificar la clasificación del suelo ni alterar las determinaciones del planeamiento que complementa.

Sobre la interpretación complementaria del PBA ya tuvo ocasión de pronunciarse la Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo en varias ocasiones, en los informes XCP-22/010; XCP-22/011; XCP- 22/044; XCP-23/010; XCP-23/014; XCP-23/026; XCP-23/031; XCP-23/032; XCP-23/064; XCP 23/068; XCP 23/073; XCP 24/013; XCP 24/041; XCP-24/070; XCP-25/016; XCP-25/026; XCP-25/043; XCP-25/045; XCP 25/054, XCP 25/058, XCP 26/015, que pueden consultarse en el anterior enlace.

Tal como indicamos en el informe XCP-24/070, *“en un plano teórico la ausencia de regulación puede responder, o no, a una voluntad implícita del planificador, por lo que cabe aclarar el presupuesto de hecho que requiere de la aplicación complementaria del Plan básico autonómico. A estos efectos, la falta de regulación de un parámetro en la ordenanza constituye una indeterminación o laguna cuando implica una imprecisión que imposibilita o desvirtúa la ejecución inequívoca y coherente del plan y/o se están omitiendo determinaciones propias de ese concreto instrumento de planificación, de acuerdo con lo que establece la legislación urbanística.”*

TERCERA.- Sentado lo anterior, el Colegio Oficial de Arquitectos de Galicia solicita clarificar la aplicación del artículo 38.4 del PBA, en relación a la inclusión del diseño de los cierres y parcelas nos proyecto de obra.

Pues bien, con carácter previo al análisis de esa determinación del PBA hay que apuntar que sobre el contenido del proyecto de edificación en la tramitación de títulos habilitantes municipales de naturaleza urbanística 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, en los siguientes términos:

“[...] 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 cerca de casuísticas. Específicamente, sujeta la 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.

Conforme al artículo 2.4 de la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, se consideran comprendidas en la edificación “sus instalaciones fijas y el equipamiento propio, 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 las 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 habían podido 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 la licencia urbanística, en virtud de lo dispuesto en el artículo 142.2.a) de la LSG, 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, luego 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.”

En particular, conforme al apartado 3 del referido artículo 360 del RLSG, se someten al régimen de comunicación previa “i) Los cerramientos y vallados de predios.”

En definitiva, 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 otorgará para el concreto proyecto de obras, en interpretación integrada de lo dispuesto en el artículo 142.2.1.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.

Más, las reglas de simultaneidad para licencias y comunicación previas que afecten a un mismo inmueble, que vienen reguladas en los artículos 352.4 y 360.4 del RLSG, respectivamente, tampoco son contrarias a someter cada acto urbanístico a su concreto régimen de intervención, de manera que el promotor puede optar por la realización sucesiva o simultánea en expediente separado, luego de la presentación de una comunicación previa, de todos aquellos actos relacionados con la misma edificación o inmueble, pero funcionalmente independientes de estos, para los que no se exige licencia urbanística, como es el supuesto de los cerramientos y vallados de predios.

Por motivos de armonización formal, el artículo 38.4 del PBA establece una restricción a la anterior posibilidad de habilitar en expedientes diferenciados la ejecución de actos simultáneos sobre el suelo que afecten al mismo predio y respondan a diferente mecanismo de intervención municipal.

Sentado lo anterior, el Título III del Anexo de Normativa y Ordenanzas del PBA regula las condiciones generales de la edificación. Particularmente, en su Capítulo IV “*Parámetros sobre parcelas*”, los artículos 38 y 39 de la Normativa de PBA establecen las normas generales y particulares de los cierres de parcelas, respectivamente.

En lo que afecta a la consulta, el apartado 4 del artículo 38 dispone: “*Los cierres deberán situarse como límite extremo en la alineación oficial. El diseño de los cierres y parcelas se incluirá siempre en los proyectos de obra, con el fin de armonizar formalmente con las construcciones y los espacios libres de la parcela, así como con las características escénicas del contorno.*”

Nada indica el precepto de que el “*diseño de los cierres y parcelas*” sea obligatorio, debiendo atenderse en este aspecto a los parámetros y condiciones materiales que en



su caso, permita, prohíba o imponga la ordenación de aplicación a cada predio, conforme al régimen y la normativa urbanística a la que está sujeta el suelo en cuestión.

Siendo así, solamente cabe entender que lo dispuesto en el artículo 38.4 del PBA es una restricción del sometimiento a la intervención de cada acto a expedientes independientes en los términos antes aludidos, de manera que cuando el promotor prevé el *"diseño de los cierres y parcelas"* relacionados con un proyecto de obra, sea por propia iniciativa o en cumplimiento de las condiciones urbanísticas que resulten de aplicación, este diseño deberá estar obligatoriamente integrado en el proyecto de obra.

De este modo, el contenido del diseño de los cierres y parcelas en los proyectos de obra en aplicación del artículo 38.4 del PBA ni implica que la actuación edificatoria deba completarse en todo caso con actuaciones de cierre de parcela, ni imposibilita aquellas que pretendan parcelas sin cierres o delimitaciones.

Y, resulta claro que cuando la previsión del cierre no sea obligada en la normativa aplicable y resulte de la iniciativa facultativa del promotor, esta no puede atarse a un concreto momento temporal, de lo que se desprende que el artículo 38.4 del PBA no prohíbe llevar a cabo actuaciones de cierre de parcela en expediente municipal y proyecto independiente de la edificación, siempre que no sean actos simultáneos. En todo caso, en aplicación del precepto debe igualmente darse cumplimiento a la armonización formal del cierre con las construcciones y los espacios libres de la parcela.

En cuanto al tipo de intervención sujeto al criterio unitario de diseño, el que establece el artículo 38.4 es que el *"diseño de los cierres y parcelas se incluirá siempre en los proyectos de obra"*. Luego, dicha exigencia se aplica, en los criterios de simultaneidad antes expuestos, cuando para la acción constructiva sea legalmente exigible dicho proyecto de obra.

Aclarado el contenido literal, en cuanto al alcance, el artículo 29 de la normativa del PBA regula las reglas de interpretación del contenido del Título III de la Normativa de PBA, inclusivo del artículo 38, estableciendo que resulta de aplicación con independencia de la clase de suelo en la que se asiente la edificación, excepto que se precise lo contrario en las ordenanzas tipo y sin perjuicio de la normativa de carácter sectorial que sea de aplicación.

En definitiva, el artículo 38.4 del PBA de alcance definido en el artículo 29 del mismo, se incluye en el título *"Condiciones generales de la edificación"* y, en virtud de su carácter complementario respecto del planeamiento municipal, no se aplica se desliza a la regulación de idéntico objeto de la normativa urbanística del planeamiento municipal.

De lo anterior se desprende que no cabe aplicación del artículo 38.4 del PBA para aquellos supuestos en los que el planeamiento general contenga la regulación de las condiciones particulares de los cierres de parcela en la norma zonal o, en ausencia de ella, la propia normativa urbanística municipal incorpore en las normas generales de la edificación condiciones relativas a estos elementos.

No en tanto, toda vez que la competencia para la ejecución del planeamiento se configura como una función sujeta al control municipal, según los artículos 94.1 de la



LSG y 219.1 del RLSG, debe ser cada ayuntamiento quien interprete y determine en cada caso concreto si se producen lagunas o indeterminaciones que deben ser complementadas acudiendo a la regulación prevista en el PBA o, en caso de que no existan, aplicar directamente lo previsto en su planeamiento urbanístico.

CONCLUSIONES

1.- El artículo 38.4 del Plan Básico Autonómico de Galicia establece que el diseño de los cierres y parcelas se incluirá siempre en los proyectos de obra, con el fin de armonizar formalmente con las construcciones y los espacios libres de la parcela, así como con las características escénicas del contorno.

En consecuencia, cuando el promotor prevé, de manera simultánea, el *"diseño de los cierres y parcelas"* y un proyecto de obra distinta en el mismo predio, sea por propia iniciativa o en cumplimiento de las condiciones urbanísticas que resulten de aplicación, este diseño deberá estar obligatoriamente integrado en ese proyecto de obra.

2.- Lo previsto en el artículo 38.4 no implica que la actuación edificatoria deba completarse en todo caso con actuaciones de cierre de parcela, ni imposibilita aquellas que pretendan parcelas sin cierres o delimitaciones.

Tampoco prohíbe llevar a cabo actuaciones de cierre de parcela en expediente municipal y proyecto independiente de la edificación, siempre que no sean actos simultáneos y quede igualmente cumplida la armonización formal del cierre con las construcciones y los espacios libres de la parcela.

Dicha exigencia se aplica, en los criterios de simultaneidad antes expuestos, cuando para el tipo de intervención sea legalmente exigible un proyecto de obra.

3.- El artículo 38.4 del PBA se incluye en el Título III. *"Condiciones generales de la edificación"* y, en virtud de su carácter complementario respecto del planeamiento municipal, no se aplica se desplaza a la regulación de idéntico objeto de la normativa urbanística del planeamiento municipal.

En concreto, no cabe aplicación del artículo 39.4 del PBA cuando el planeamiento general contenga la regulación de las condiciones particulares de los cierres de parcela en la norma zonal o, en ausencia de ella, la propia normativa urbanística municipal incorpore en las normas generales de la edificación condiciones relativas a estos elementos.

Lo que se informa a los efectos oportunos, haciendo constar 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.

