

## Informe sobre categorización del suelo rústico de especial protección en el planeamiento no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia

### ANTECEDENTES

**ÚNICO.-** El 07.06.2024 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm.2024/1844901) oficio del alcalde del Ayuntamiento de Negreira en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

“El PGOM de Negreira fue aprobado definitivamente el 18 de mayo de 1999, no estando adaptado ni a la Ley 9/2002 ni a la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia.

En el PGOM, artículo 16, se distingue entre suelo rústico común y suelo rústico protegido, estableciéndose ordenanzas reguladoras de suelo rústico común (ordenanza 19), suelo rústico de infraestructuras (ordenanza 20), suelo rústico de protección de los ríos (ordenanza 21), suelo rústico de protección agrícola (ordenanza 22), suelo rústico de protección forestal (ordenanza 23), suelo rústico de protección de patrimonio (ordenanza 23), y fijándose en los planos de ordenación la clasificación y protección de dichos suelos rústicos.

Por parte de los servicios técnicos municipales se respetó la clasificación establecida en el PGOM, sin perjuicio del establecido en la Ley 2/2016 del Suelo de Galicia, ya que en virtud del establecido en la DT.2) “Al suelo no urbanizable o suelo rústico, se le aplicará el dispuesto en la presente ley para el suelo rústico.”

Esto es, por ejemplo, si un suelo se encuentra clasificado como suelo rústico de protección forestal, por parte de los servicios técnicos municipales se le aplica el régimen establecido en la Ley 4/2017 para el suelo rústico de protección forestal.

El Ayuntamiento tuvo conocimiento de que emitió una Circular por la Consellería de Medio Rural conforme a la cual “debemos acudir a el visor del PBA para verificar las aficciones que categorizan el suelo en el visor del Plan Básico Autonómico tanto agrícola como forestal.”

Aparentemente, a través de dicha Circular, se considera que es el visor del PBA lo que establece las categorías de suelo rústico de protección, sin que, a saber, exista norma que ampare dicha clasificación, pues no fueron elaborados los catálogos oficiales aprobados por los órganos que ostenten la competencia sectorial en materia forestal, agrícola o ganadera a los que se refiere el artículo 49 del RLSG.

En consecuencia y visto todo el anterior, esta Alcaldía, SOLICITA INFORME de esa Junta Consultiva sobre los siguientes extremos:

- Sobre el mantenimiento de las categorías de suelo rústico de protección establecidas en el PGOM de Negreira.
- Sobre se el visor del PBA, que no forma parte del PBA aprobado definitivamente, resulta instrumento válido para clasificar y categorizar el suelo rústico.”

### 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.-** El Ayuntamiento de Negreira cuenta con Plan general de ordenación municipal (PGOM), aprobado definitivamente el 18.05.1999, publicado en el Diario Oficial de Galicia núm. 100, del 27.05.1999 y su normativa en el Boletín oficial de la provincia de A Coruña núm. 125, del 04.06.1999.

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, establece el siguiente en su apartado 2:

“1. 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 (LOUG), conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme a las siguientes reglas:

[...]

d) Al suelo no urbanizable o suelo rústico se le aplicará el dispuesto en esta ley para el suelo rústico”.

En consecuencia, en los instrumentos de planeamiento aprobados definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, y no adaptados a la LOUG, se aplica directamente el régimen del suelo rústico previsto en la Ley y en su normativa de desarrollo, nombradamente el Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (RLSG); y las categorías de suelo rústico de especial protección que derivan de las aficiones sectoriales que se recogen en el Plan Básico Autonómico de Galicia y que se encuentran definidas en el artículo 34.2 de la LSG y concordantes de su RLSG.

A este respecto, hace falta señalar que recientemente, con la modificación del apartado primero de la disposición transitoria primera de la LSG por el artículo 11 de la Ley 10/2023, de 28 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, se hizo extensible este mismo régimen para los planeamiento anteriores a la Ley 2/2016, de 10 de febrero, que sí estaban adaptados a la LOUG.

Al mismo tiempo, la referida modificación legislativa supone una importante medida de simplificación administrativa, en la medida en que evitará tener que modificar el planeamiento urbanístico para que se tenga que adaptar al régimen y a las categorías de suelo rústico que ya están vigentes actualmente y que derivan de las aficiones sectoriales contempladas en el Plan Básico Autonómico de Galicia.

En definitiva, en todos los instrumentos de planeamiento urbanístico que no están adaptados a la vigente Ley 2/2016, de 10 de febrero, (tanto los adaptados a la LOUG como los no adaptados) se aplica directamente el régimen jurídico del suelo rústico previsto en la Ley del suelo y en su normativa de desarrollo, nombradamente, el Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (RLSG); y las categorías de suelo rústico de especial protección que derivan de las aficiones sectoriales que se recogen en el Plan Básico Autonómico de Galicia y que se encuentran definidas en el artículo 34.2 de la LSG y concordantes de su RLSG.

**TERCERA.-** En relación a las cuestiones apuntadas en la consulta y referidas, específicamente, a suelos rústicos de protección agropecuaria y forestal, cabe significar que atendiendo a las definiciones regladas



de estas categorías de suelo rústico en la legislación urbanística, el artículo 34.2 de la LSG establece el siguiente:

“2. En el suelo rústico de especial protección se distinguirán las siguientes categorías:

a) Suelo rústico de protección agropecuaria, constituido por los terrenos que fueran objeto de concentración o reestructuración parcelaria con resolución firme y los terrenos de alta productividad agropecuaria que sean delimitados en el catálogo oficial correspondiente por el órgano que tenga la competencia sectorial en materia agrícola o ganadera.

A los efectos del previsto en esta letra, no se entenderán incluidos los terrenos que formen parte de procesos de concentración o reestructuración parcelaria que tienen naturaleza forestal.

b) Suelo rústico de protección forestal, constituido por los terrenos de alta productividad forestal que sean delimitados en el catálogo oficial correspondiente por el órgano que tenga la competencia sectorial en materia forestal”.

[...]”.

Dicha definición debe ponerse en relación con la normativa sectorial. Así, por un lado, en relación a la declaración de firmeza del acuerdo de reestructuración parcelaria, el artículo 38 de la Ley 4/2015, de 17 de junio, de mejora de la estructura territorial agraria de Galicia, indica:

“Esta declaración determinará por sí sola la consideración del suelo rústico afectado como de especial productividad agrícola o forestal, según el caso, a los efectos del dispuesto en el artículo 34.2.a) y b) de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, y, en consecuencia, su categorización directa como suelo rústico de protección agropecuaria o forestal, según corresponda, sin necesidad de seguir el procedimiento de modificación del planeamiento urbanístico”.

La disposición transitoria octava de la Ley 4/2015, de 17 de junio, limita la aplicación del último párrafo de ese artículo 38 a los procedimientos de concentración parcelaria que, a partir de su entrada en vigor consiguieran la fase de acuerdo de concentración firme.

Por otro lado, el artículo 25 de la Ley 11/2021, de 14 de mayo, de recuperación de la tierra agraria de Galicia, regula la figura del Catálogo de suelos agropecuarios y forestales de Galicia, cuyo apartado 6, indica:

“6. El catálogo será el instrumento de delimitación recogido en las letras a) y b) del artículo 34.2 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, en el referente a los suelos rústicos de alta productividad agropecuaria y forestal”.

En tanto no se apruebe ese catálogo, conforme a la disposición transitoria segunda de la Ley 11/2021, de 14 de mayo, “será considerado suelo rústico de protección forestal, en todo caso, el correspondiente a los montes o terrenos forestal inscritos en el Sistema registral forestal de Galicia, creado al amparo del artículo 126 de la Ley 7/2012, de 28 de junio, de montes de Galicia.”

No obstante, la Ley 11/2021, de 14 de mayo, carece de marco transitorio que permita el reconocimiento de terrenos de alta productividad agropecuaria en la categoría del suelo rústico de especial protección agropecuaria, en tanto no sean delimitados en el catálogo oficial correspondiente.

**CUARTA.-** Finalmente, el ayuntamiento cuestiona en su consulta si el visor del PBA, que, según manifiesta, “no forma parte del PBA aprobado definitivamente”, resulta instrumento válido para clasificar y categorizar el suelo rústico.

A tal efecto hace falta significar que no puede compartirse la anterior afirmación, en la medida en que el artículo único del Decreto 83/2018, de 26 de julio, por lo que se aprueba el Plan Básico Autonómico de



Galicia (DOG núm. 162, del 27.08.2018), acuerda la aprobación definitiva del Plan Básico Autonómico, con todos los documentos que lo integran, incluidas la normativa y las ordenanzas que se incorporan como anexo al decreto; y en el número 3 de dicho artículo por lo que se aprueba este instrumento de planeamiento urbanístico se hace referencia expresa al contenido de su visor, que puede consultarse en el siguiente enlace ("<http://mapas.xunta.gal/visores/pba/>"). En consecuencia, el visor del PBA forma parte del instrumento aprobado definitivamente.

No que se refiere a la naturaleza jurídica del Plan Básico Autonómico, los artículos 90 de la LSG y 2 del Anexo del Decreto 83/2018, de 26 de julio, establecen que este instrumento 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.

El PBA refleja los ámbitos de afición que, sobre el territorio, establece la normativa sectorial de aplicación con incidente en el planeamiento urbanístico, pero no clasifica ni categoriza el suelo a los efectos urbanísticos (artículo 4.1 del Anexo del PBA); las aficiones sectoriales incluidas en el PBA tienen carácter declarativo, sin eficacia normativa, prevaleciendo, en caso de discrepancia, el previsto en la correspondiente normativa sectorial, estatal o autonómica, de las que aquellas derivan (artículo 3 del Anexo del PBA).

En todo caso, esta herramienta refleja las aficiones sectoriales que resultan de la información recopilada desde los órganos que ostentan la competencia sectorial correspondiente en función de los valores objeto de protección y, para una mayor utilidad práctica, se organizan los datos del visor en los siguientes dos bloques:

- En el icono "Selección de capas" del visor, se distinguen un primer bloque bajo el título "AFICIONES que clasifican suelo rústico de especial protección" que representa las delimitaciones de aquellas aficiones que derivan de la normativa sectorial y tienen correspondencia tasada con las definiciones de los artículos 34 de la LSG y 49 del RLSG de las distintas categorías de suelo rústico de especial protección.

No obstante, cabe matizar que la capa denominada "AGROPECUARIA" comprende todos los terrenos de concentración o reestructuración parcelaria con resolución firme, con independencia de su plan de usos, dado que los datos espaciales facilitados por la Consellería de Medio Rural carecen del atributo asociado a cada entidad espacial con la información relativa a su naturaleza agropecuaria o forestal.

En consecuencia, es el departamento competente en materia de desarrollo rural lo que debe determinar si el suelo a analizar tiene naturaleza agropecuaria, en cuyo caso respondería la clasificación de suelo rústico de protección agropecuaria conforme al artículo 34.2.a) de la LSG.

Si por el contrario tiene naturaleza forestal, la excepción del apartado 34.2.a) de la LSG excluye del suelo rústico de protección agropecuaria los terrenos que formen parte de procesos de concentración o reestructuración parcelaria y tienen naturaleza forestal. Esos terrenos responden a la clasificación de suelo rústico de especial protección forestal se cuentan con acuerdo de concentración firme a partir de la entrada en vigor de la Ley 4/2015, de 17 de junio.

- En el icono "Selección de capas" del visor se distinguen un segundo bloque que, bajo el título "OTRAS AFICIONES", identifica las restantes aficiones con incidente sobre el territorio que no clasifican suelo rústico de especial protección, por lo que no puede tomarse como referencia esta información para determinar la categoría de suelo rústico que correspondería aplicar.

Por último, hace falta poner de manifiesto que el PBA es un instrumento de carácter dinámico, que es objeto de actualizaciones periódicas que constan publicadas en el visor, con el objeto de incorporar los cambios derivados de las aficiones sectoriales y de la aprobación de los instrumentos de ordenación del



territorio, en cumplimiento del previsto en el artículo 90.4 del RLSG, y en la medida en que dichas modificaciones vinculan al PBA.

## CONCLUSIONES

1. En los supuestos de planeamiento aprobado definitivamente con anterioridad a la entrada en vigor de la LSG y no adaptados a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia, resultará de aplicación directa al suelo rústico el régimen jurídico del suelo rústico previsto en la LSG y en su normativa de desarrollo, entendiéndose decaída la vigencia de las categorías de suelo rústico de especial protección delimitadas en el dicho planeamiento.

2. La categorización como suelo rústico de especial protección vendrá dada, en cada caso, por el encaje en la definición reglada del artículo 34.2. de la LSG y 49.2 del RLSG.

3. El artículo único del Decreto 83/2018, de 26 de julio, por lo que se aprueba el Plan Básico Autonómico de Galicia (DOG núm. 162, del 27.08.2018), acuerda la aprobación definitiva del Plan Básico Autonómico, con todos los documentos que lo integran, incluidas la normativa y las ordenanzas que se incorporan como anexo al decreto; y en el número 3 de dicho artículo por lo que se aprueba este instrumento de planeamiento urbanístico se hace referencia expresa al contenido de su visor, por lo que cabe concluir que el visor del PBA forma parte del instrumento aprobado definitivamente.

El PBA refleja los ámbitos de afición que, sobre el territorio, establece la normativa sectorial de aplicación con incidente en el planeamiento urbanístico, pero no clasifica ni categoriza el suelo a los efectos urbanísticos.

Para determinar las categorías del suelo rústico de especial protección se tendrán en cuenta las aficiones del visor del Plan Básico Autonómico de Galicia que figuran en el icono "Selección de capas" bajo el título "AFICIONES que clasifican suelo rústico de especial protección", que representa las delimitaciones de aquellas aficiones que derivan de la normativa sectorial y tienen correspondencia tasada con las definiciones de las distintas categorías de suelo rústico de especial protección definidas en los artículos antes referidos.

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.