

Informe sobre el alcance de las actuaciones comprendidas en el uso de campamento de turismo del artículo 35.1.d) de la LSG y título habilitante exigible para la legalización de dicha actividad en expedientes de reposición de la legalidad urbanística o en ejecución de sentencias

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 27.07.2024 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2024/2796690) escrito firmado por Antón Xosé Fonseca Fernández, Presidente de la Cámara Oficial de Comercio de Tui, en el que solicita informe a la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sobre las siguientes cuestiones:

“Primera.- Criterios objetivos que debe considerar el órgano municipal competente para calificar una actividad como “Campamento de Turismo” o de otras figuras contempladas en el artículo 54 del 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 y que no se encuentran definidas en la legislación de turismo de Galicia, como los son los “hoteles de montaña” y los “hoteles de naturaleza”, con el objeto de evitar que un Proyecto de una naturaleza análoga, sea calificado por un Ayuntamiento como campamento de turismo y otro Ayuntamiento lo califique cómo figura subsumida dentro de la letra o) del artículo 35.1 de la Ley 2/2016.”

Segundo.- En supuestos de expedientes administrativos de reposición de la legalidad urbanística o de pronunciamientos jurisdiccionales que afecten a la actividad de campamentos de turismo, iniciadas con anterioridad a la Ley 18/2021 que modifica la letra d) del artículo 35.1 de la Ley 2/2016 y resuelvan sobre la legalización de la actividad a través de la obtención de la preceptiva licencia municipal, previa aprobación del Plan especial, puede entenderse que se da cumplimiento a la Resolución o Sentencia sin necesidad de aprobar el Plan especial, una vez que se produjo la reforma de la letra d) del artículo 35.1), de la Ley 2/2016 y se puede legalizar la actividad ya preexistente, solicitando directamente la licencia municipal ante el órgano competente.”

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 personas titulares de la presidencia de las organizaciones empresariales.

SEGUNDA.- En primer lugar, la Cámara Oficial de Comercio de Tui solicita aclaración sobre los criterios que debe considerar el órgano municipal competente para distinguir la actividad de campamento de turismo de los otros usos turísticos que podrían implantarse en el suelo rústico.

El artículo 35.1 de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (LSG) contempla entre los usos y actividades admisibles en el suelo rústico los siguientes:

"[...] d) Campamentos de turismo con las obras, servicios e instalaciones previstas en la normativa vigente en materia de turismo, así como zonas especiales de acogida para autocaravanas y caravanas en tránsito, conforme lo establecido en la dicha normativa; y las instalaciones de playa y actividades de carácter deportivo, sociocultural, recreativo y de baño, de carácter público o privado, de uso individual o colectivo, que se desarrollen al aire libre, con las obras e instalaciones imprescindibles para el uso del que se trate.

"[...] o) Construcciones y rehabilitaciones destinadas al turismo que sean potenciadoras del medio donde se localicen."

Con carácter general, los artículos 36.1 y 36.2 de la LSG, establecen que los usos y actividades relacionados en el artículo 35 de dicha ley son admisibles en cualquier categoría de suelo rústico, luego de la obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística y previa autorización o informe favorable del órgano que ostente la competencia sectorial correspondiente por los valores objeto de protección del suelo rústico que, en su caso, resulte afectado.

Mas el régimen establecido para la materialización de estos usos difiere, ya que si bien el uso definido en el apartado d) del artículo 35 puede implantarse de manera directa, sin que medie un instrumento de planificación, el artículo 36.4 de la LSG tan sólo permite la ejecución del uso del apartado o) previa aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones, excepto que la actuación pueda encuadrarse en el dispuesto en el artículo 40 para las edificaciones existentes de carácter tradicional.

Pues bien, en respuesta a la consulta cabe reproducir el informe XCP-23/077, en el que la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre esta misma cuestión:

"Resulta de interés destacar que la redacción actual de este precepto - artículo 35.1.d) de la LSG- fue introducida por el artículo 7 de la Ley 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, cuya Exposición de motivos justificó las razones que determinaron la modificación en los siguiente términos:

"Por una parte, se modifica la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, con el fin de garantizar la seguridad jurídica en la aplicación de la normativa urbanística vigente. Así, para aclarar las numerosas dudas que se están formulando en la práctica en relación con la implantación en el suelo rústico de campamentos de turismo y zonas de especial acogida para caravanas y autocaravanas en tránsito, procede añadir este uso expresamente entre los admisibles en el suelo rústico, y matizar que cuando la Ley del suelo se refiere a



campamentos de turismo debe entenderse con todas las instalaciones, obras y servicios que se recogen en la normativa vigente en materia de turismo, ya que, en la práctica, está aplicándose el último inciso de la letra modificada, entendiéndose los ayuntamientos que, al amparo de licencia municipal, únicamente pueden implantarse campamentos de turismo con obras imprescindibles para ese uso”.

Así pues, cabe extraer que el uso de campamento de turismo previsto en el artículo 35.1.d) de la LSG abarca todas las obras, servicios e instalaciones previstas en la normativa sectorial de aplicación en materia de turismo y no se restringe a las imprescindibles para la implantación de este uso.

Por consiguiente, habrá que estar a lo dispuesto en la normativa sectorial aplicable, nombradamente en el Decreto 159/2019, de 21 de noviembre, por lo que se establece la ordenación de los campamentos de turismo, cuyo artículo 2 recoge la siguiente definición de este tipo de establecimientos:

“1. Se considera campamento de turismo el establecimiento de alojamiento turístico que, ocupando un espacio de terreno debidamente delimitado y dotado de las instalaciones y servicios que se establezcan en este decreto, esté destinado a facilitar la estadia temporal en tiendas de campaña, caravanas, autocaravanas o cualquier otro elemento semejante fácilmente transportable, así como de otras instalaciones estables destinadas al alojamiento temporal que sean explotadas por el mismo titular del campamento.

2. Se entiende por instalaciones estables, destinadas a alojamiento temporal, las instalaciones de elementos fijos prefabricados de madera o similares tipo cabaña, bungalow u otros elementos transportables y/o desmontables, siempre que se trate de edificaciones independientes o pareadas, de planta baja. Estas instalaciones deberán contar con la homologación correspondiente a la normativa UNE que resulte aplicable”.

Además, el Capítulo II del citado decreto regula de manera pormenorizada los requisitos de instalaciones, equipaciones y servicios que deben cumplir todos los campamentos de turismo. Concretamente, el artículo 11 contiene una enumeración de las instalaciones y servicios exigibles a tales establecimientos (instalación eléctrica, suministro de agua, tratamiento y evacuación de aguas residuales y tratamiento y recogida de basura).

QUINTA.- Expuesto lo que antecede, hace falta analizar si la implantación de un campamento de turismo en suelo rústico precisa o no de la aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones.

Los números 1 y 2 del artículo 36 LSG establecen que los usos y actividades relacionados en el artículo 35 son admisibles en cualquier categoría de suelo rústico, luego de la obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística y previa autorización o informe favorable del órgano que tenga la competencia sectorial del suelo rústico de especial protección que en su caso resulte afectado.

Mas, tal y como proclama la Exposición de motivos de la mencionada ley, “se establece una excepción para aquellos usos que se considera que pueden tener un impacto más severo ...



de tal manera que para su implantación se exigirá la redacción de un plan especial de infraestructuras y dotaciones ...”.

En esta línea, el artículo 36.4 de la LSG establece que “los usos previstos en las letras o) y p) del artículo anterior requerirán la aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones, excepto que el planeamiento urbanístico general ya califique un ámbito como equipación o que la actuación pueda encuadrarse en lo dispuesto en el artículo 40 para las edificaciones existentes de carácter tradicional. En el caso de implantarse en suelo rústico especialmente protegido, será preciso obtener la autorización o el informe favorable del órgano sectorial correspondiente”.

Los dichos planes especiales de infraestructuras y dotaciones tienen por objeto, de acuerdo con lo establecido en el artículo 73.1 de la LSG, “el establecimiento y la ordenación de las infraestructuras relativas al sistema de comunicaciones, transportes, espacios libres públicos, equipación comunitaria, instalaciones destinadas a los servicios públicos y suministros de energía y abastecimiento, evacuación y depuración de aguas y la implantación de los usos previstos en los puntos o) y p) del artículo 35.1, de conformidad con el dispuesto en el artículo 36.4”.

Los usos y construcciones que, de conformidad con lo establecido en los preceptos apuntados, requieren la aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones para su implantación en suelo rústico son los siguientes:

1. Construcciones y rehabilitaciones destinadas al turismo que sean potenciadoras del medio donde se localicen, previstas en el artículo 35.1.o) de la LSG.

Esta previsión fue desarrollada por el artículo 54 del RLSG, que contiene una enumeración tasada de las actividades que, para estos efectos, tienen la consideración de potenciadoras del medio donde se localicen y que, en síntesis, quedan limitadas a los siguientes establecimientos:

-Los establecimientos de turismo rural.

-Las posadas; hoteles balneario, ligados al aprovechamiento de aguas termales; hoteles – talaso, vinculados al aprovechamiento de las aguas del mar.

-Los albergues de peregrinos enunciados en la letra c) de dicho precepto.

-Otras instalaciones turísticas en el medio rural que tengan que localizarse inexcusablemente en ese medio concreto, tales como las ubicadas en ámbitos de montaña o de destacables valores naturales, de tal manera que es precisamente la naturaleza del servicio prestado por la instalación turística pretendida en ese emplazamiento lo que determina la necesidad de su implantación en ese medio concreto y reúnan las condiciones enunciadas en el artículo 54.d) del RLSG.

-Los establecimientos de alojamiento en la modalidad de agroturismo, incluyendo el enoturismo.

2. Construcciones e instalaciones para equipaciones y dotaciones públicas o privadas a las que se refiere el artículo 35.1. p) de la LSG.

En este supuesto, deberá tenerse en cuenta la definición de equipación y dotación contenida en el apartado 3.4 del Anexo I del RLSG.

En atención a lo expuesto, cabe concluir que la implantación de un campamento de turismo con las obras, servicios e instalaciones previstas en el Decreto 159/2019, de 21 de noviembre, se incardina en el uso previsto en el artículo 35.1.d) de la LSG y requiere la previa obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística, sin que resulte exigible a aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones.”

Visto lo expuesto, resta indicar que bajo el título “Tipos de establecimientos de alojamiento turístico”, el artículo 55 de la Ley 7/2011, de 27 de octubre, de turismo de Galicia, establece que “el ejercicio de la actividad turística de alojamiento podrá ejercerse, en los términos regulados en la presente ley, en alguno de los siguientes establecimientos: [...] c) Campamentos de turismo.

Por lo que cabe concluir que la tipificación administrativa de la instalación turística como campamento de turismo por la normativa sectorial citada es la que determina que estamos ante el supuesto del uso del artículo 35.1.d) de la LSG.

TERCERA.- En segundo término, la Cámara Oficial de Comercio de Tui consulta si en los supuestos de expedientes administrativos de reposición de la legalidad urbanística o de pronunciamientos jurisdiccionales que afecten a la actividad de campamentos de turismo anteriores al cambio en la redacción del artículo 35.1.d) de la LSG a través de la Ley 18/2021, de 27 de diciembre, de medidas fiscales y administrativas, cabe entender que se da cumplimiento a la resolución o sentencia solicitando directamente la licencia municipal para la legalización de la actividad preexistente, sin necesidad de aprobar un plan especial de infraestructuras y dotaciones.

Pues bien, en cuanto a la vía administrativa, tal como establece el artículo 152.3 de la LSG, es el órgano competente para adopción de las medidas de protección de la legalidad urbanística el que debe determinar en cada caso y a la vista del expediente concreto si las obras o usos turísticos son compatibles con el ordenamiento urbanístico vigente y procede o no su legalización con la obtención del título que habilitan preceptivo.

Por su parte, tal como establece el artículo 103.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la jurisdicción contencioso-administrativa, la potestad de hacer ejecutar las sentencias y demás títulos ejecutivos adoptados en el proceso corresponde, exclusivamente, a los juzgados y tribunales de la orden jurisdiccional. Asimismo, mientras no conste en autos la total ejecución de la sentencia, el artículo 109.1.c) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, habilita a la Administración pública, a las demás partes procesales y a las personas afectadas por el fallo, a promover incidente para decidir, sin contrariar el contenido del fallo, los medios con que ha de llevarse a efecto y procedimiento a seguir.



En consecuencia, no cabe pronunciamiento ninguno sobre esta segunda cuestión formulada, ya que excede de las funciones atribuidas a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo por el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, de interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

CONCLUSIÓN

PRIMERA.- La cualificación como campamento de turismo de una concreta instalación turística viene determinada por la normativa sectorial aplicable en materia de turismo, nombradamente, la *Ley 7/2011, de 27 de octubre, de turismo de Galicia*, y el *Decreto 159/2019, de 21 de noviembre, por lo que se establece la ordenación de los campamentos de turismo*; y dicho uso abarca todas las obras, servicios e instalaciones previstas dicha normativa sectorial.

SEGUNDA.- La implantación de un campamento de turismo con las obras, servicios e instalaciones previstas en el Decreto 159/2019, de 21 de noviembre, se incardina en el uso previsto en el artículo 35.1.d) de la LSG y requiere la previa obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística, sin que resulte exigible la aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones.

TERCERA.- No cabe pronunciamiento sobre el cumplimiento de las resoluciones dictadas por los órganos administrativos o judiciales competentes para la legalización de una determinada actividad, ya que excede de las funciones atribuidas a la Junta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo por el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, de interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

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.

