

Informe sobre la viabilidad de la implantación de un restaurante integrado en un campamento de turismo en suelo rústico (Ayuntamiento de Pantón- Expediente XCP-25/020)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 24.04.2025 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2025/1155500) oficio firmado por el alcalde del Ayuntamiento de Pantón, en el que se solicita la emisión de informe de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, sobre la siguiente consulta:

" ANTECEDENTES.

Con fecha 04/04/2025 se procede a consulta sobre la posibilidad de instalar campamento de turismo en parcela ubicada en el ayuntamiento de Pantón.

En dicha consulta se pide explícitamente que se resuelva sobre la posibilidad de que dichas instalaciones vayan acompañadas de un restaurante que funcione de manera simultánea para los usuarios del campamento como para personas ajenas al mismo.

[...] SEGUNDO. NORMATIVA DE APLICACIÓN

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.

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.

Por su parte, el ANEXO I del Decreto 159/2019, de 21 de noviembre, por lo que se establece la ordenación de los campamentos de turismo, prevé lo siguiente:

- *Requisitos de los servicios*

En función de la categoría, los servicios deberán cumplir los siguientes requisitos:



Estrellas	5*****	4****	3***	2**	1*
Restaurante	Sí	No	No	No	No
Cafetería/bar	Sí	Sí	Sí	No	No
Bar	No	No	No	Sí	No
Máquina expendedora de comida/bebida	No	No	No	Sí	Sí
Supermercado	Sí	Sí	No	No	No
Tienda de venta productos primera necesidad	No	No	Sí	Sí	Sí
Internet	Ordenadores con conexión a internet y áreas de conexión inalámbrica	Ordenadores con conexión a internet y áreas de conexión inalámbrica	Conexión a internet	Conexión a internet	Conexión a internet
Programa de animación	Sí	Sí	No	No	No
Servicio de guardería	Sí	No	No	No	No
Servicio de recepción: atención telefónica	Sí	Sí	Sí	Sí	Sí
Servicio de recepción: atención presencial	Sí	Sí	No	No	No

Se entiende por lo tanto que el uso restaurante es un uso lícito puesto que pasa a ser vinculante dependiendo de la categoría del establecimiento, la duda surge en si el uso del mismo puede hacerse por personal ajeno a los usufructuarios de las instalaciones.

CONCLUSIÓN:

¿Es factible la instalación de un restaurante dentro de un campamento de turismo?

¿Dicho restaurante es factible que sea utilizado por personas ajenas a las instalaciones? "

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 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 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 17.1.a) de esta ley.

b) Las delimitaciones de núcleo rural mantendrán su vigencia".

En consecuencia, al suelo rústico se le aplicará directamente el régimen del suelo rústico previsto en la LSG y en su normativa de desarrollo, nombradamente el Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en adelante, RLSG).

TERCERA.- La cuestión objeto de consulta, relativa a la aplicación del artículo 35.1.d) de la LSG del régimen de usos del suelo rústico, consiste en determinar si es factible la instalación de un restaurante dentro de un campamento de turismo y que el mismo sea utilizado por personas ajenas a las instalaciones de la actividad turística.

Entre el listado de usos y actividad admisibles en el suelo rústico, el artículo 35.1.d) de la LSG incluye los *"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 imprescindible para el uso del que se trate"*.

Conforme a los artículos 36.1 y 36.2 de la LSG, los usos y actividades relacionados en el artículo anterior son admisibles en cualquier categoría de suelo rústico, luego de la obtención del título de habilitación municipal de naturaleza urbanística y previa autorización informe favorable del órgano que tenga la competencia sectorial del suelo rústico de especial protección que en su caso resulte afectado.

La Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tuvo ocasión de pronunciarse en diversos informes sobre la implantación de campamentos de turismo en suelo rústico nos expedientes XCP-23/044, XCP-23/056; XCP-23/077; XCP 24/031 y XCP 24/055, que están disponibles en el siguiente enlace: <https://territoriourbanismo.junta.gal/gl/junta-consultiva/informes-instruccions-estudios/relacion-informes-publicados>

Como ya se puso de manifiesto en los informes referidos, resulta de interés destacar que la redacción actual de este precepto 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".

En consecuencia, desde un punto de vista urbanístico, el supuesto admisible del artículo 35.1.d) de la LSG abarca la totalidad de las obras, servicios e instalaciones comprendidas en la definición de campamento de turismo que establece la normativa sectorial de aplicación.

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, en el Capítulo II del citado Decreto 159/2019, de 21 de noviembre , se definen de manera pormenorizada los requisitos de instalaciones, equipaciones y servicios que deben cumplir todos los campamentos de turismo a nivel general.

Por su parte, el Capítulo III clasifica los campamentos de turismo en categorías en función de las instalaciones, equipaciones y servicios mínimos ofertados conforme a las especificaciones del Anexo I del Decreto, siendo el servicio de restaurante una de las prestaciones posibles y de carácter obligatorio en la categoría de campamentos de turismo de cinco estrellas.



En consecuencia y, desde un punto de vista urbanístico, resulta factible la instalación de un restaurante dentro de un campamento de turismo vinculado a esta concreta actividad.

No obstante, el uso hostelero no se encuentra entre los enunciados en el artículo 35.1 de la LSG, por lo que constituye un uso prohibido cuando no esté vinculado a esa concreta actividad de campamento turístico regulada en la normativa sectorial en materia de turismo.

CUARTA.- Expuesto lo que antecede, el ayuntamiento consulta si un restaurante integrado en los servicios de un campamento turístico puede ser utilizado por personas ajenas a las instalaciones.

En primer lugar, hace falta señalar que de conformidad con lo establecido en el artículo 20.1 del Decreto 159/2019, de 21 de marzo, constituye un requisito previo para el inicio y desarrollo de la actividad de campamento de turismo, en cualquiera de las categorías previstas legalmente, la obtención de la autorización de apertura y clasificación turística otorgada por la Agencia de Turismo de Galicia.

En segundo lugar, la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, de conformidad con lo establecido en el artículo 2.1.b) del Decreto 36/2022, de 10 de marzo, tiene entre sus funciones a interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, por lo que no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a la aplicación de la normativa sectorial en materia de turismo, por lo que no cabe pronunciamiento sobre el régimen de la permanencia y el uso de las instalaciones por personas no alojadas en el campamento de turismo, que en su caso, corresponderá fiscalizar al departamento competente en materia de turismo.

QUINTA.- Finalmente cabe señalar que la implantación de un campamento de turismo con las obras, servicios e instalación previstas en el Decreto 159/2019, de 21 de noviembre, requiere la previa obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística y, en el caso de pretender implantarse en suelo rústico de especial protección, la autorización o informe favorable del órgano que tenga la competencia sectorial por razón de los valores objeto de dicha protección.

En todo caso, corresponde al ayuntamiento, en el marco del procedimiento de obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística, verificar el cumplimiento de las condiciones generales de las edificaciones en el suelo rústico previstas en el artículo 39 de la LSG, en concreto que quede garantizado el acceso rodado de uso público adecuado a la implantación, el abastecimiento de agua, la evacuación y el tratamiento de aguas residuales, el suministro de energía eléctrica, la recogida, el tratamiento, la eliminación y la depuración de toda clase de residuos y, de ser el caso, la previsión de aparcamientos suficientes, así como corregir las repercusiones que produzca la implantación en la capacidad y funcionalidad de las redes de servicios e infraestructura existentes.



CONCLUSIONES

1.- La implantación de un campamento de turismo con las obras, servicios e instalaciones previstas en la normativa vigente en materia de turismo 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 y, en el caso de pretender implantarse en suelo rústico de especial protección, la autorización o informe favorable del órgano que tenga la competencia sectorial por razón de los valores objeto de dicha protección.

Según las especificaciones del Anexo I del Decreto 159/2019, de 21 de marzo, el servicio de restaurante es una de las prestaciones posibles de los campamentos de turismo y se exige, con carácter obligatorio, en la categoría de cinco estrellas. En consecuencia, el restaurante integrado en esta concreta actividad de campamento de turismo, resulta un uso admisible en el suelo rústico.

No obstante, conforme a la regulación de usos y actividad admisibles en el suelo rústico del artículo 35.1 de la LSG, el uso hostelero no integrado en la concreta actividad de campamento turístico que resulte autorizada al amparo del artículo 20.1 del Decreto 159/2019, de 21 de marzo, es un uso prohibido en esta clase de suelo.

2.- Excede de las competencias de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo pronunciarse sobre el régimen de la permanencia y uso de las instalaciones por personas no alojadas en el campamento de turismo, resultando una cuestión que, en su caso, corresponde fiscalizar al departamento competente en materia de turismo.

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.

