

Informe sobre el régimen jurídico de aplicación al suelo rústico e incidencia de una afección sectorial en el cómputo de la superficie mínima de parcela para la implantación de un campamento de turismo en suelo rústico (Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales de Galicia, Expediente XCP-25/051)

ANTECEDENTES

I.- El 15.09.2025 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 2025/RX 2525845) oficio firmado por el decano del Colegio Oficial de Ingenieros Técnicos Forestales de Galicia (COETFG) en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo, relativa a la implantación de un campamento de turismo para autocaravanas en suelo rústico:

"1.- La parcela objeto de la presente consulta se encuentra en suelo rústico según el PXOM de A Illa de Arousa, por tanto, ¿le resulta de aplicación lo estipulado en el PXOM de A Illa de Arousa para suelo rústico de cualquier protección, incluso la ordinaria, o por el contrario le resulta de aplicación el régimen jurídico del suelo rústico previsto en la LSG y en su normativa de desarrollo?.

2.- La parcela tiene una superficie total de 7.240 m² de los cuales 2.884 m² están en área de mejora ambiental y paisajística, según el POL, y los restantes 4.536 m² están en área de protección costera, según el POL, ¿A la hora de justificar el cumplimiento del parámetro de la superficie mínima de terreno destinado a un campamento de turismo en suelo rústico, establecida en 5.000 m², se debe considerar la superficie total de la parcela, o, por el contrario, se debe excluir del cómputo de la superficie una parte de la parcela por el hecho de tener una afección sectorial determinada?"

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 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 entre las que se encuentran las colegios profesionales de Galicia.

SEGUNDA.- Antes de entrar en el examen de la cuestión de fondo, debe apuntarse que, a pesar de que la solicitud de informe se formula en términos generales, la misma se refiere a la implantación de un campamento de turismo en una determinada parcela.

Es preciso advertir que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones la interpretación de la normativa vigente en

materia de ordenación del territorio y urbanismo, pero no puede resolver por vía de informe cuestiones relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16 del Decreto 36/2022, de 10 de marzo.

En consecuencia, este informe se ciñe a determinar con carácter general, por una parte, el régimen jurídico que resulta de aplicación a una parcela clasificada como suelo rústico en el planeamiento urbanístico municipal no adaptado a la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUG) y, por otra parte, si para el cómputo de la superficie mínima exigible para la implantación de un campamento de turismo en suelo rústico debe deducirse de la superficie total a parte de la parcela sujeta a una afición sectorial.

TERCERA.- En cuanto a la primera cuestión, el COETFGA consulta si resulta de aplicación lo estipulado en el PGOM de la Illa de Arousa para el suelo rústico de cualquier protección, misma la ordinaria, o por lo contrario el régimen jurídico del suelo rústico previsto en la LSG y en su normativa de desarrollo.

Pues bien, el Ayuntamiento de la Illa de Arousa cuenta con un Plan general de ordenación municipal (PGOM) aprobado definitivamente el 14.02.2002, publicado en el Diario Oficial de Galicia del 27.02.2002 y publicada su normativa en el Boletín oficial de la provincia de A Coruña del 07.02.2002.

La disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (LSG), relativa al régimen aplicable a los municipios con planeamiento no adaptado y a los municipios sin planeamiento, establece lo siguiente:

"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:

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

Atendiendo a la regulación de ese régimen transitorio 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).

Sobre esta cuestión, tuvo ocasión de pronunciarse este órgano consultivo en el informe XCP-24/039 que puede consultarse en el siguiente enlace:

<https://territorioeurbanismo.xunta.gal/gl/xunta-consultiva/informes-instruccions-estudos/relacion-informes-publicados>

De hecho, tal como se señala en ese informe, 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 planeamientos anteriores a la Ley 2/2016, de 10 de febrero, que sí estaban adaptados a la anterior Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia (LOUG).

En definitiva, la disposición transitoria primera de la LSG determina la aplicación directa del régimen jurídico del suelo rústico en los ayuntamientos con planes anteriores a la misma y no adaptados a ella, régimen jurídico establecido en el ejercicio de la competencia autonómica en este tipo de suelo, que resulta común a todos los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Galicia, de manera que:

- Por una parte, se entiende decaída la vigencia de las categorías de suelo rústico de especial protección delimitadas en dicho planeamiento.

La categorización del suelo rústico vendrá dada, en cada caso, por su encaje en la definición reglada de los artículos 34.2. de la LSG y 49.2 del RLSG, que establecen la descripción con carácter tasado de las distintas categorías de suelo rústico de especial protección en atención a las afecciones de las legislaciones sectoriales de protección del dominio público marítimo terrestre, hidráulico o de infraestructuras o de la protección de los valores agrícolas, ganaderos, forestales, paisajísticos, ambientales, naturales o culturales.

Y, para la concreción material de estas categorías deberá tenerse en cuenta el Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia (PBA), que aunque no clasifica ni categoriza el suelo, refleja los ámbitos de afección que, sobre el territorio, establece la normativa sectorial de aplicación con incidencia en el planeamiento urbanístico, prevaleciendo, en caso de discrepancia, lo previsto en la correspondiente normativa sectorial.

Las aficiones que clasifican lo rústico de especial protección pueden consultarse en el visor del PBA que figura en el siguiente enlace: <https://mapas.xunta.gal/visores/pba/>

- Por otra parte, resulta de directa aplicación el régimen jurídico previsto para el suelo rústico en la LSG y en su normativa de desarrollo, por lo que las disposiciones particulares del planeamiento urbanístico municipal que establezcan restricciones a los usos permitidos y a las condiciones de edificación que sean más limitativas que las establecidas en la LSG en ningún caso resultan aplicables.

A estos efectos hay que apuntar que la disposición transitoria primera de la LSG no desactiva la aplicación del artículo 57.b de la LSG que establece como determinaciones propias del planeamiento general las "normas y medidas de protección del suelo rústico para asegurar la conservación, protección y recuperación de los valores y potencialidades propios del medio rural.", tales como (artículo 130.1.b del RLSG):

"1º. El suelo, la flora, la fauna, el paisaje, los cursos y masas de agua, y demás elementos naturales.

2º. El medio natural o aquellos de sus elementos que hubieran sufrido algún tipo de degradación.



3º. Los yacimientos arqueológicos y las construcciones o restos de aquellas de carácter histórico-tradicional, arquitectónico o que contengan algún elemento señalado de carácter cultural situados en este tipo de suelo.

4º. Los que, por su alta productividad, deban ser destinados a determinados cultivos o explotaciones agrícolas, ganaderas, mineras o forestales, de acuerdo con la normativa sectorial de aplicación.

5º. Cualquier otro que sea merecedor de protección”.

En cualquier caso, las normas de protección, conservación y recuperación del medio rural no podrán establecer restricciones a los usos permitidos y a las condiciones de la edificación que sean más limitativas que las establecidas en el RLSG para el suelo rústico, pero podrán regular aquellos aspectos que aquél no detalla específicamente, como las características tipológicas, estéticas y constructivas, y los materiales, los colores y los acabados (artículo 130.3 del RLSG).

En atención a lo expuesto, en el Ayuntamiento de la Illa de Arousa resulta de aplicación directa para el suelo rústico la regulación establecida para esta clase de suelo en la LSG y en el RLSG, tanto en lo que se refiere al régimen de usos admisibles como a las condiciones generales de las edificaciones y mismo a las categorías del suelo rústico que derivan de la referida normativa.

Asimismo y de estar previstas, se mantienen vigentes las normas de protección, conservación y recuperación del medio rural que no establezcan restricciones a los usos permitidos y a las condiciones de la edificación que sean más limitativas que las establecidas en el régimen directo del suelo rústico.

CUARTA.- De conformidad con lo previsto en los artículos 35.1.d) de la LSG y 50.1 d) de su reglamento, constituye un uso admisible en el suelo rústico la implantación de 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 con lo establecido en la dicha normativa.

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 te habilitan 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.

Sobre la instalación de campamentos de turismo en suelo rústico, este órgano consultivo tuvo ocasión de pronunciarse en varios informes, tales como el XCP-23/044, XCP-23/056 y XCP-23/077, XCP-24/031 y XCP-25/020 que pueden consultarse en el enlace anteriormente señalado.

Los campamentos de turismo, como los demás usos y actividades enumeradas taxativamente en el artículo 35.1 de la LSG, deben cumplir los requisitos establecidos para el régimen del suelo rústico en los artículos 36 la 39 de la LSG y concordantes del RLSG.

En concreto, el artículo 39.d.2 de la LSG establece:

"Para poder obtener el título habilitante municipal de naturaleza urbanística, o la autorización autonómica en los supuestos previstos en el artículo 36, para deberá justificarse el cumplimiento de las siguientes condiciones: [...]

d) Cumplir las siguientes condiciones de posición e implantación:[...]

2^a) La superficie mínima de la parcela sobre a que se situará la edificación será de 2.000 metros cuadrados. El cumplimiento de este requisito no resultará exigible para los usos regulados en el artículo 35.1.m), para la ampliación de cementerios y para las instalaciones temporales que presten servicios necesarios o convenientes para la utilización y disfrute del dominio público marítimo – terrestre.

Reglamentariamente podrá establecerse la exigencia de una superficie mínima de parcela superior a la prevista en este precepto cuando así venga exigido por la naturaleza y las características de los usos de que se trate. [...]

Para todos estos efectos, no será admisible la adscripción de otras parcelas".

Por su parte, el artículo 5.1 del Decreto 159/2019, de 21 de noviembre, por el que se establece la ordenación de los campamentos de turismo, prevé lo siguiente:

"Los campamentos de turismo tendrán que situarse en una o varias parcelas contiguas entre sí donde se sitúen la totalidad de los servicios comunes y con acceso a ellos. La superficie mínima de terreno destinada a un campamento de turismo en suelo rústico será de cinco mil metros cuadrados".

En consecuencia y a la vista de lo expuesto, para poder obtener el título habilitante municipal de naturaleza urbanística para la implantación de un campamento de turismo en suelo rústico será necesario, entre otras condiciones, contar con una superficie mínima de parcela de 5.000 m². En todo caso, debe tenerse en cuenta que el artículo 39.d.2^a de la LSG no admite la adscripción de parcelas a los efectos de alcanzar la superficie mínima.

QUINTA.- Expuesto el marco normativo, la segunda cuestión objeto de consulta consiste en determinar si a la hora de justificar el cumplimiento del parámetro de la superficie mínima de un terreno destinado a un campamento de turismo en el suelo rústico, si debe excluir o no del cómputo de la superficie una parte de la parcela por el hecho de que en la misma exista una afección sectorial determinada, en concreto de las derivadas del Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan de ordenación del litoral de Galicia (POL).

En relación a la referida afección sectorial, el apartado primero de la disposición transitoria segunda de la Ley 4/2023, de 6 de julio, de ordenación y gestión integrada del litoral de Galicia establece que hasta la revisión del Plan de ordenación del litoral de Galicia se mantendrá el régimen jurídico de las áreas de protección costera, los corredores y los espacios de interés recogidos en los artículos 54, 57 y 58 del Decreto 20/2011, de 10 de febrero, por el que se aprueba definitivamente el Plan de ordenación del litoral de Galicia (POL).

Atendiendo a los artículos 46.2, 54.3 y 55.2 de la normativa del POL, relativos a la regulación de usos en el suelo rústico, el uso constructivo "G1b Escuelas agrarias y campamentos de turismo" resulta incompatible en el área de protección costera y compatible en el área de mejora ambiental y paisajística, en este último caso previo informe favorable del organismo competente en materia de paisaje.

De conformidad con lo previsto en los artículos 39.2.d) de la LSG y 5.1 del Decreto 159/2019, de 21 de noviembre, nada obsta a que la superficie mínima 5.000 m² esté afectada por varias categorías de suelo rústico, tanto común como de especial protección, pero en este caso el uso a implantar debe ser un uso permitido por las distintas normativas sectoriales que pudieran resultar de aplicación, e implantarse en las condiciones que en las mismas se señalen, por el que no cabe computar superficies afectadas por normativa sectorial en las que el uso no resulte admisible.

En definitiva y en respuesta a la segunda de las cuestiones formuladas, la implantación de un campamento de turismo en el suelo rústico será posible siempre que se trate de un uso permitido en la totalidad de la superficie que computa como superficie mínima, y que se cumplan todas las condiciones exigidas por la respectiva normativa sectorial que resulte de aplicación para implantar el uso proyectado.

SEXTA.- En todo caso, la consulta se refiere a una actuación que, de acuerdo con lo establecido en la LSG, deberá ser, en su caso, objeto de título habilitante municipal, siendo competencia exclusiva del ayuntamiento conceder lo citado título, de acuerdo con el establecido en los artículos 25.2. a) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local y 12.1 de la LSG.

Para tal efecto y, de conformidad con lo establecido en el artículo 143.2 de la LSG, la competencia para otorgar licencias les corresponde a los ayuntamientos, 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 de otorgamiento de la licencia urbanística municipal y a la vista del proyecto y documentación que consta en el mismo, si la actuación prevista y para a que se solicita la licencia, puede tener encaje en la normativa urbanística vigente.

CONCLUSIONES

1.- De conformidad con la disposición transitoria primera de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, en los ayuntamientos con planeamiento no adaptado a la misma resulta de aplicación directa el régimen del suelo rústico previsto en la LSG y en el RLSG, tanto en lo que se refiere al régimen de usos admisibles, como a las condiciones generales de las edificaciones y mismo a las categorías del suelo rústico que derivan de la referida normativa.

A tal efecto, la categorización del suelo rústico vendrá determinada, en cada caso, por su encaje en la definición reglada de los artículos 34.2. de la LSG y 49.2 del RLSG, y teniendo en cuenta el Decreto 83/2018, de 26 de julio, por el que se aprueba el Plan básico autonómico de Galicia (PBA), que aunque no clasifica ni categoriza el suelo, refleja los ámbitos de afección que, sobre el territorio, establece la normativa sectorial de aplicación con incidencia en el planeamiento urbanístico, prevaleciendo, en caso de discrepancia, lo previsto en la correspondiente normativa sectorial.

En el caso de estar previstas en el planeamiento urbanístico municipal, se mantienen vigentes las normas de protección, conservación y recuperación del medio rural que no establezcan restricciones a los usos permitidos y a las condiciones de la edificación que sean más limitativas que las establecidas en el régimen directo del suelo rústico en la normativa urbanística vigente.

2.- De conformidad con lo previsto en los artículos 39.2.d) de la LSG y 5.1 del Decreto 159/2019, de 21 de noviembre, nada obsta a que la superficie mínima 5.000 m² exigible para la implantación de un campamento de turismo esté afectada por varias categorías de suelo rústico, tanto común como de especial protección, pero en este caso el uso a implantar debe ser un uso permitido por las distintas normativas sectoriales que pudieran resultar de aplicación, y en las condiciones que en las mismas se señalen, por el que no cabe computar superficies afectadas por normativa sectorial en las que el uso no resulte admisible.

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.