

Instrucción de la Dirección General de Vivienda y Urbanismo
de la Consejería de Fomento

Fecha: 25 de mayo de 2017

Nº 5.- Excepción de los requisitos de parcela mínima y
ocupación máxima en suelo rústico

Objeto

Aclarar el alcance de la excepción a la aplicación de los requisitos de parcela mínima y ocupación máxima en actividades en suelo rústico, a que se refiere el punto 3 del artículo 3 de la ITP, incorporado por Orden de 01/02/2016, de la Consejería de Fomento, por la que se modifica la Orden de 31/03/2003, de la Consejería de Obras Públicas, por la que se aprueba la instrucción técnica de planeamiento sobre determinados requisitos sustantivos que deberán cumplir las obras, construcciones e instalaciones en suelo rústico. DOCM de 9 de febrero de 2016.

Resumen

La excepción a los requisitos de parcela mínima y ocupación máxima en actividades en suelo rústico debe ser de aplicación restrictiva, no pudiendo aplicarse a cualquier actividad de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos.

Cada expediente deberá justificar expresamente a través del correspondiente informe o informes técnicos tanto la motivación urbanística como el relevante interés social o económico resultante de la actuación y la necesidad de la excepcionalidad, teniendo en consideración y debiéndose analizar la concurrencia de dichos requisitos en los informes que las Comisiones de Ordenación del Territorio y Urbanismo deben emitir. A efectos aclarativos se han considerado ciertos supuestos cuya concurrencia podría entenderse como indicativa del cumplimiento de los requisitos de interés social o económico tales como:

- Tratarse de la ampliación de actividades existentes.
- Ser tipologías constructivas o actividades que así lo precisen.
- La aplicación de normativa.

Informe

1.- Requisitos establecidos por la normativa urbanística

El Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana establece con carácter básico en su artículo 13 relativo al contenido del derecho de propiedad del suelo en situación rural que: *"Con carácter excepcional y por el procedimiento y con las condiciones previstas en la legislación de ordenación territorial y urbanística, podrán legitimarse actos y usos específicos que sean de interés público o social, que contribuyan a la ordenación y el desarrollo rurales, o que hayan de emplazarse en el medio rural."*

Tanto el TRLOTAU como el Reglamento de Suelo Rústico exigen unos requisitos sustantivos con dimensiones y características mínimas a cumplir para poder autorizar los diferentes actos en suelo rústico, entre los que se encuentra la superficie mínima de la finca, medida en

hectáreas por la Instrucción Técnica de Planeamiento aprobada por Orden de 31 de marzo de 2003, en adelante ITP, y la ocupación máxima, fijada en un porcentaje sobre la parcela vinculada a la actividad, también en la ITP. Tanto las parcelas mínimas como los porcentajes máximos de ocupación se establecen de forma específica para cada uso y cada clase de suelo rústico, de reserva o de protección, en la ITP.

Estas superficies se fijan por la norma en sentido limitativo, con el objeto de garantizar que se preserven las características propias rurales del suelo rústico y evitar la formación de núcleos de población.

Sin embargo, la ITP aprobada por Orden de 31 de marzo de 2003 establecía unas excepciones a la parcela mínima y ocupación máxima, únicamente para las obras, construcciones e instalaciones relacionadas con el sector primario y para proyectos turísticos, en ambos casos previo informe que de manera expresa u justificada para cada caso particular propusiera la variación de los parámetros establecidos, en el caso del sector primario de la Consejería competente en materia de agricultura y, en el de los proyectos turísticos, de la competente en materia de turismo.

2.- Modificación de la ITP

La modificación del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, TRLOTAU, que se efectuó a través de la Ley 8/2014, de 20 de noviembre, por la que se modifica la Ley 2/2010, de 13 de mayo, de Comercio de Castilla-La Mancha, entre estas cuestiones en lo que afecta al suelo rústico incorporó dentro del sector primario las edificaciones que sí implican transformación del producto, edificaciones que antes de esta modificación legislativa se incluían directamente dentro de las actividades industriales.

Como ya hemos indicado, la ITP preveía la exención de la parcela mínima y ocupación máxima establecidas para actividades del sector primario, previo informe de la Consejería de Agricultura y Medio Ambiente en cuanto a la actividad agraria. Incorporados a este sector actividades y edificaciones que antes pertenecían al ámbito industrial, y por tanto tenían unos procedimientos de autorización diferentes, se estimó necesario incorporar en 2016, además del informe sectorial específico, el control de las Comisiones Provinciales de Ordenación del Territorio y Urbanismo en municipios de menos de 50.000 habitantes de derecho y de la Regional en el resto.

Por otro lado, con el fin de no paralizar la modernización ni ampliación de las actividades existentes en la región, también se incorporó para otros usos la posibilidad de esta exención de parcela mínima y/o ocupación máxima, previo informe favorable de la Consejería competente en la materia del uso o la actividad a implantar y de las Comisiones de Ordenación del Territorio y Urbanismo correspondientes.

Este doble informe, el de la Consejería competente en la materia del uso o la actividad a implantar y el de las Comisiones de Ordenación del Territorio y Urbanismo, se incorporó con la finalidad de garantizar el control y la protección de las características o valores propios del medio rural, como así se indica expresamente en la justificación del informe de ponencia para la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo que informó favorablemente el texto propuesto para la modificación de la ITP en su sesión de 28 de enero de 2016.

En este sentido, no se estimó conveniente la aplicación de la exención a los usos residenciales, puesto que la misma podría favorecer la posible formación de núcleos de población, manteniéndose de este modo el criterio establecido en la ITP del 2003, y recogido expresamente en su artículo 5.5.

3.- Necesidad de interpretación restrictiva

En primer lugar, se ha de puntualizar que de acuerdo con la doctrina mantenida por el Tribunal Supremo (STS 23-12-96 y 26-11-2000 entre otras), las excepciones a la regla general de no edificabilidad en suelo no urbanizable, presuponen y requieren, con carácter general y en razón de esa excepcionalidad, una interpretación de carácter restrictivo.

El nuevo punto 3 del artículo 3 de la ITP dispone que “Excepcionalmente, para aquellos usos o actividades cuyo relevante interés social o económico resulte en cada caso justificado, (...)”, por lo que en cada actuación se deberá justificar detallada y expresamente (no siendo válidas motivaciones genéricas o por mera referencia a la previsión normativa que regula la excepción) el relevante interés social o económico resultante y la necesidad de la excepcionalidad. Por ello, y en razón del carácter restrictivo antes referido, se ha de precisar que el interés social o económico no puede identificarse sin más con cualquier actividad agraria, industrial, comercial o negocial en general de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos con la contraprestación de un lícito lucro o ganancia, pues es evidente, que ello desnaturalizaría la finalidad perseguida por el precepto normativo, dada su excesiva generalidad, ya que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades que claro está suponen una mayor creación de empleo y riqueza, supondría la conversión de la excepción en la regla general (STS 23-12-96, entre otras).

El concepto pues de interés social o económico ha de entenderse muy estrictamente conectado con las características y finalidad perseguidas en cada caso concreto así como con las propias características de la actividad pretendida y el contexto territorial y urbanístico en que ésta se ubica.

4.- Motivación del informe de las Comisiones de Ordenación del Territorio y Urbanismo

Como ya se ha indicado, para poder aplicar la excepcionalidad es necesaria la obtención, entre otros, de informe previo y vinculante favorable de la correspondiente Comisión Provincial de Ordenación del Territorio y Urbanismo para actuaciones en municipios de menos de 50.000 habitantes de derecho o de la Comisión Regional de Ordenación del Territorio y Urbanismo en el resto.

Es obvio que la finalidad del citado informe es la de garantizar el control y la protección de las características o valores propios del medio rural, por ello, en su seno debe recogerse una motivación suficiente para cada caso concreto, que habilite al sentido favorable del mismo, y que tenga referencia expresa a la concurrencia de un relevante interés social o económico resultante de la actuación así como que acredite de un modo adecuado la necesidad de la excepcionalidad. Se entenderán como supuestos susceptibles de acceder a la mencionada excepción, sin perjuicio de su concreta justificación en el informe específico o de otros supuestos que así lo demuestren, los siguientes:

1.- Para usos y actividades vinculados al sector primario:

- Que se trate de mejoras de explotaciones agrarias, reconocidas como tales por la Consejería competente en materia de agricultura.
- Que se trate de la ampliación de actividades ya existentes, que requieran la colindancia o proximidad con las instalaciones previas.
- Que por la tipología constructiva específica así se precisara (v.gr. granjas avícolas).

2.- Para usos y actividades de carácter industrial y productivo no relacionados con el sector primario:

- Que se trate de la ampliación de actividades ya existentes, que requieran la colindancia o proximidad con las instalaciones previas.
- Si es una nueva actividad productiva industrial, se exigirá la relevancia de tal actividad en base a criterios de entidad, tamaño de la misma, generación notable de empleo en la zona, etc.

3.- Con carácter general:

- Que la adaptación a, o la aplicación de normativa concreta lo requiriera o justificara.
- Que se trate de actuaciones financiadas por fondos públicos en el marco de los diferentes programas e iniciativas de desarrollo rural.

5.- Conclusión

Las excepciones a la regla general presuponen y requieren, una interpretación de carácter restrictivo. Por ello se ha de precisar que el interés social o económico no puede identificarse sin más con cualquier actividad agraria, industrial, comercial o negocial en general de la que se derive la satisfacción de una necesidad de los ciudadanos, aunque supongan la creación de empleo y riqueza, dado que, por lo general, ello es consustancial a toda actividad productiva, y que la extensión de la excepción legal a todo este tipo de instalaciones o actividades supondría la conversión de la excepción en la regla general.

En consecuencia, a efectos del informe que las Comisiones de Ordenación del Territorio y Urbanismo deben emitir para la realización de obras, construcciones e instalaciones en fincas de menor superficie y/o con mayor porcentaje de ocupación, en aras a garantizar el control y la protección de las características o valores propios del medio rural, se considerarán supuestos susceptibles de acceder a la excepción de la aplicación de los requisitos de parcela y ocupación, sin perjuicio de su concreta justificación en el oportuno informe o de otros supuestos que así lo demuestren, los siguientes:

1.- Para usos y actividades vinculados al sector primario:

- Que se trate de mejoras de explotaciones agrarias, reconocidas como tales por la Consejería competente en materia de agricultura.
- Que se trate de la ampliación de actividades ya existentes, que requieran la colindancia o proximidad con las instalaciones previas.
- Que por la tipología constructiva específica así se precisara (v.gr. granjas avícolas).

2.- Para usos y actividades de carácter industrial y productivo no relacionados con el sector primario:

- Que se trate de la ampliación de actividades ya existentes, que requieran la colindancia o proximidad con las instalaciones previas.
- Si es una nueva actividad productiva industrial, se exigirá la relevancia de tal actividad en base a criterios de entidad, tamaño de la misma, generación notable de empleo en la zona, etc.

3.- Con carácter general:

- | |
|--|
| <ul style="list-style-type: none">- Que la adaptación a, o la aplicación de normativa concreta lo requiriera o justificara.- Que se trate de actuaciones financiadas por fondos públicos en el marco de los diferentes programas e iniciativas de desarrollo rural. |
|--|