

Informe sobre a interpretación do artigo 24 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia, relativo ao réxime e condicións de edificación no solo de núcleo rural, en relación á posible agregación e segregación de parcelas con fronte a acceso rodado de uso público (Concello de Cangas, Expediente XCP-25/069)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- O 26.12.2025 tivo entrada no Sistema Único de Rexistro (Núm. 2025/3091398) oficio asinado pola Alcaldesa do Concello de Cangas no que formula a seguinte solicitude de ditame á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:

"De conformidade co disposto no Decreto 36/2022, do 10 de marzo, polo que se crea e regula a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, o Concello de Cangas presenta esta solicitude de consulta en relación con coa posibilidade de conceder unha licenza de obras para construción de vivenda unifamiliar en solo de núcleo rural pero cuxo acceso rodado sería por solo rústico.

Exposición dos feitos: Achégase documento adxunto onde se concretan todos os aspectos da consulta formulada:

Interpretación do Artigo 24. "Réxime e condicións de edificación no solo de núcleo rural", da Lei 2/2016 do chan de Galicia, en relación á posible agregación e segregación de parcelas con fronte a acceso rodado de uso público."

CONSIDERACIÓNS XURÍDICAS

PRIMEIRA.- Segundo o disposto no artigo 2.1.b) do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, polo que se crea e regula a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo, correspóndelle a este órgano consultivo a emisión de informes sobre a aplicación e interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo que sometan á súa consideración as entidades que figuran no seu artigo 15, entre as que se atopan as entidades locais de Galicia.

SEGUNDA.- O Concello de Cangas conta con Normas subsidiarias de planeamento municipal (NSP) aprobadas definitivamente en datas 20.12.1993 e 07.10.1994 e publicada a súa normativa no *Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra* do 12.12.1994.

De conformidade co número 2 da disposición transitoria primeira da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (en adiante, LSG), relativa ao réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado e aos municipios sen planeamento:

"2. O planeamento aprobado definitivamente con anterioridade á entrada en vigor desta lei e non adaptado á Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia, conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as seguintes regras:



[...] c) Ao solo incluído no ámbito dos núcleos rurais ou nas delimitacións de solo non urbanizable de núcleo rural, nas súas áreas de influencia ou tolerancia, aplicaráselle integramente o disposto no planeamento respectivo, agás no que se refire ás edificacións tradicionais existentes, ás que será aplicable o previsto no artigo 40 desta lei.

Esa letra c) da referida disposición transitoria é puntualizada polo apartado 2 da disposición transitoria segunda do Regulamento da LSG, aprobado polo Decreto 143/2016, do 22 de setembro (no sucesivo, RLSG), ao indicar que *"enténdese que resultan de aplicación neste caso as maiores limitacións que se regulen no planeamento respectivo, referidas aos parámetros urbanísticos ou posibilidades de utilización, sen prexuízo do réxime xurídico xeral do solo de núcleo rural, que será, en todo caso, o establecido nos artigos 36 a 40"*, que desenvolven os correlativos artigos 24 a 26 da LSG.

Atendendo a ese réxime xurídico do solo de núcleo rural, o artigo 24.5 da LSG establece:

"Para edificar no ámbito dos núcleos rurais deberá dispoñerse de acceso rodado de uso público e executarse a conexión coas redes de servizo existentes no núcleo rural ou nas súas proximidades. No caso das redes de abastecemento de auga e saneamento, esta conexión só será exigible cando existan redes públicas ou pertencentes ás comunidades de usuarios reguladas pola lexislación sectorial de augas, autorizadas e con capacidade de servizo suficiente. [...]"

TERCEIRA.- O Concello consulta sobre o cumprimento do requisito de acceso rodado de uso público do citado artigo 24.5 da LSG en relación a un suposto concreto de agrupación e segregación simultánea de predios, nomeadamente que se clarifique a necesidade ou non da titularidade pública do camiño que da fronte ás fincas resultantes da parcelación urbanística.

Cómpre advertir que a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo ten entre as súas funcións a interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, pero non pode resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes concretos de competencia municipal, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo.

Dito o anterior, na medida en que é posible analizar algunhas cuestións que contribúen a dar resposta á consulta formulada en interpretación da normativa urbanística vixente, poden facerse as seguintes consideracións.

CUARTA.- Para edificar no ámbito dos núcleos rurais, os artigos 24.5 da LSG e 36.5 do RLSG soamente exixen dispor de acceso rodado de uso público, temperando este requisito para o solo de núcleo rural tradicional, xa que se o planeamento establece a consolidación de aliñacións existentes para garantir o mantemento e protección da trama tradicional ou dos muros que delimitan o viario, e isto supón a imposibilidade de dispoñer de acceso rodado a algunha parcela, admítase nese caso dispor de acceso por vía de uso público pavimentada.



Deste xeito, nas zonas de solo de núcleo rural, teña ou non o plan xeral aliñacións definidas, as persoas propietarias están igualmente facultadas para edificar, con soporte en rúas ou camiños públicos existentes, sempre que exista garantía de acceso rodado público e se cumpran os requisitos esixidos respecto dos servizos urbanísticos nos referidos artigos.

Este órgano consultivo tivo ocasión de pronunciarse sobre o concepto de “acceso rodado de uso público” no informe XCP 22/041, que quedou clarificado nos seguintes termos:

“[...] QUINTA.- Nin a LSG nin o RLSG ofrecen unha definición da expresión “acceso rodado de uso público”, polo que, para a súa interpretación, debe acudirse ao sentido propio das palabras da norma en relación co contexto, e atender fundamentalmente ao espírito da lei e ao fin da mesma, tal e como sinala o artigo 3 do Código Civil.

En relación á primeira das cuestións formuladas, relativa aos elementos físicos e xurídicos que diferencian un “acceso de uso público” dun acceso “de titularidade pública”, cómpre sinalar que se entende por “acceso rodado público” aquel acceso rodado que transcorra por un terreo cuxa titularidade sexa pública, é dicir, dalgunha administración pública nos termos do artigo 2.3 da Lei 39/2015, do 1 de outubro, do procedemento administrativo común das administracións públicas.

En contraposición ao anterior, o “acceso rodado de uso público”, tal como se sinalaba na instrución citada anteriormente, non esixe a titularidade pública do terreo, senón o seu libre acceso ao uso público; sendo esta a diferenza dende o punto de vista xurídico.

Respecto do concepto de “uso público” referido ao acceso, cómpre advertir que se trata dun concepto de natureza civil; polo tanto, a súa análise excede do ámbito das competencias deste órgano consultivo, que se circumscribe á interpretación da normativa en materia urbanística e de ordenación do territorio.

Non obstante o anterior, podemos afirmar, con carácter xeral, de acordo coa xurisprudencia civil sobre esta materia (entre outras, as sentenzas do Tribunal Supremo do 11.07.1989 e do 12.07.1982, así como a do Tribunal Superior de Xustiza de Navarra 12/2010, do 30 de xuño), que constitúe un acceso de uso público aquel que se utiliza de forma pacífica, ininterrompida e dende tempo inmemorial, como vía de acceso por calquera persoa, por considerarse un dereito inherente á colectividade, estean ou non incluídos no Inventario de bens das entidades locais.

Desde o punto de vista físico, a aparencia exterior do acceso e o seu trazado debe ser de destino ao uso público ao longo de todo o seu percorrido e claramente diferenciado en relación coas parcelas colindantes, polo que dende esta perspectiva non existe ningunha diferenza entre un “acceso rodado de uso público” e un “acceso rodado público”.

En conexión co anterior, debe recordarse a prerrogativa prevista na normativa reguladora dos bens das entidades locais dos concellos de investigar as situacións dos bens e dereitos cando se presuman da súa propiedade, sempre que esta non conste, a fin de determinar a titularidade dos mesmos.

SEXTA. Do exposto se deriva que existe a posibilidade de que un acceso discorra por una parcela de titularidade privada, pero que sexa considerado un acceso de uso público.

Nesta categoría poden incluírse as servidumes administrativas de paso, entendidas como gravames reais que recaen sobre predios privados sobre os que se constitúe un dereito de paso a favor da cidadanía, xa sexa por causa de utilidade pública ou interese social legalmente establecida, en



beneficio ou protección dun ben de dominio público ou para a satisfacción dunha necesidade colectiva.

En relación a esta posibilidade, cómpre facer unha mención especial á servidume de paso, configurada, segundo o artigo 83 da Lei 2/2006, do 14 de xuño, de normas reguladoras do Dereito Civil de Galicia, como o dereito que ten o propietario, o posuidor en concepto de dono e o titular dun dereito real de uso e disfrute dun predio ubicado entre outros alleos e sen acceso suficiente a camiño público transitable a exixir paso a través doutros predios de allea pertenza. Neste suposto, o solo do predio servinte, que é aquel sobre o que se constitúe a servidume de paso, é privado, e tan so faculta ao dono do predio dominante, que ten problemas de comunicación, a utilizar esa franxa de terreo privado como vía de acceso a camiño público, polo que non cabe falar dun acceso de uso público nos termos expostos.

Tampouco constitúen un acceso de uso público as denominadas serventías definidas no artigo 76 da Lei 2/2006, do 14 de xuño, como "... o paso ou camiño privado de titularidade común e sen asignación de cotas, calquera que sexa o que cada un dos usuarios ou causantes cedese para a súa constitución, que se atope establecido sobre a propiedade non exclusiva dos colindantes e que teñan dereito a usar, desfrutar e posuír en común a efectos de paso e servizo dos predios". Como sucede nas servidumes de paso, neste caso non estamos ante un camiño público nin ante un camiño privado de uso público, posto que as facultades de paso as ostentan unicamente e de forma solidaria cada un dos titulares das serventías.

Así mesmo, á vista do exposto, considérase que non teñen a consideración de accesos de uso público aqueles accesos nos que o uso público vén dado por un acto de mera tolerancia da persoa titular do predio polo que discorre. [...].

CUARTA.- Por último, cómpre clarificar se o requisito de acceso rodado de uso público esixible no artigo 24.5 da LSG "para edificar no ámbito dos núcleos rurais" resulta igualmente obrigado cando se pretendan actos de división ou segregación do solo.

O artigo 26.2 Real decreto lexislativo 7/2015, de 30 de outubro, polo que se aproba o texto refundido da Lei do solo e rehabilitación urbana, establece que a división ou segregación dunha finca para dar lugar a dous ou máis diferentes só é posible se cada unha das resultantes reúne as características esixidas pola lexislación aplicable e a ordenación territorial e urbanística.

Conforme aos artigos 148 da LSG e 366 do RLSG, considerarase parcelación urbanística a división de terreos en dous ou máis lotes a fin da súa edificación, en concreto, todas as divisións ou segregacións de terreos cando, con independencia da clase de solo no que se pretendan realizar, teñan como obxectivo levar a cabo ou facilitar os actos de utilización propios do solo urbano e a implantación de obras propias deste solo, por razón das características físicas dos terreos afectados, da súa delimitación por vías existentes ou de nova creación, da implantación de servizos urbanísticos ou das características das obras descritas na operación de división.

Tal é o caso das divisións ou segregacións de terreos no solo de núcleo rural atendendo ao réxime xurídico establecido no artigo 24 da LSG, cuxo apartado 2 fai expresa mención ao acto de parcelar, nos seguintes termos:



"2. Cando se pretenda parcelar, construír novas edificacións, ampliar o volume de edificacións existentes, substituír ou rehabilitar integralmente as existentes, as persoas propietarias deberán ceder gratuitamente ao concello os terreos necesarios para a apertura ou regularización do viario preciso."

En consecuencia, para levar a cabo unha segregación de parcelas no solo de núcleo rural debe quedar acreditada a existencia de acceso rodado de uso público nas fincas de resultado, correspondendo en todo caso ao concello valorar, á vista das circunstancias fácticas e xurídicas do camiño que suscita á controversia, se se adecúa ao concepto de acceso rodado de uso público.

CONCLUSIÓNS

1.- Por *"acceso rodado de uso público"* entenderase aquel acceso que se utiliza, de forma pacífica, ininterrompida e desde tempo inmemorial, como vía de acceso por calquera persoa, por considerarse un dereito inherente á colectividade, con independencia da súa titularidade, que pode ser pública ou privada, e cuxa aparencia exterior e o seu trazado debe ser de destino ao uso público ao longo de todo o seu percorrido e claramente diferenciado en relación coas parcelas lindeiras.

2.- Para levar a cabo unha segregación de parcelas no solo de núcleo rural debe quedar acreditada a existencia de acceso rodado de uso público nas fincas de resultado, en cumprimento do disposto no artigo 24.5 da LSG para poder edificar nelas.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar a imposibilidade de resolver por vía de informe cuestións relativas a expedientes urbanísticos concretos de competencia municipal e que, de conformidade co disposto no artigo 16 do Decreto 36/2022, do 10 de marzo, este informe non é vinculante, pero ten carácter interpretativo da norma ou situación obxecto de exame e aplicación.

