

Informe sobre la interpretación del artículo 24 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia, relativo al régimen y condiciones de edificación en el suelo de núcleo rural, en relación a la posible agregación y segregación de parcelas con frente a acceso rodado de uso público (Ayuntamiento de Cangas, Expediente XCP-25/069)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 26.12.2025 tuvo entrada en el Sistema Único de Registro (Núm. 2025/3091398) oficio firmado por la Alcaldesa del Ayuntamiento de Cangas en el que formula la siguiente solicitud de dictamen a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

"De conformidad con lo dispuesto en el 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, el Ayuntamiento de Cangas presenta esta solicitud de consulta en relación con la posibilidad de conceder una licencia de obras para construcción de vivienda unifamiliar en suelo de núcleo rural pero cuyo acceso rodado sería por suelo rústico.

Exposición de los hechos: Se acerca documento adjunto donde se concretan todos los aspectos de la consulta formulada:

Interpretación del Artículo 24. "Régimen y condiciones de edificación en el suelo de núcleo rural", de la Ley 2/2016 del suelo de Galicia, en relación a la posible agregación y segregación de parcelas con frente a acceso rodado de uso público."

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 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 entidades locales de Galicia.

SEGUNDA.- El Ayuntamiento de Cangas cuenta con Normas subsidiarias de planeamiento municipal (NSP) aprobadas definitivamente en fechas 20.12.1993 y 07.10.1994 y publicada su normativa en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* del 12.12.1994.

De conformidad con el número 2 de 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:



"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 a las siguientes reglas:

[...] c) Al suelo incluído en el ámbito de los núcleos rurales o en las delimitaciones de suelo no urbanizable de núcleo rural, en sus áreas de influencia o tolerancia, se le aplicará íntegramente lo dispuesto en el planeamiento respectivo, excepto en lo que se refiere a las edificaciones tradicionales existentes, a las que será aplicable lo previsto en el artículo 40 de esta ley.

Esa letra c) de la referida disposición transitoria es puntualizada por el apartado 2 de la disposición transitoria segunda del Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en el sucesivo, RLSG), al indicar que *"se entiende que resultan de aplicación en este caso las mayores limitaciones que se regulen en el planeamiento respectivo, referidas a los parámetros urbanísticos o posibilidades de utilización, sin perjuicio del régimen jurídico general del suelo de núcleo rural, que será, en todo caso, el establecido en los artículos 36 la 40"*, que desarrollan los correlativos artículos 24 a 26 de la LSG.

Atendiendo a ese régimen jurídico del suelo de núcleo rural, el artículo 24.5 de la LSG establece:

"Para edificar en el ámbito de los núcleos rurales deberá disponerse de acceso rodado de uso público y ejecutarse la conexión con las redes de servicio existentes en el núcleo rural o en sus cercanías. En el caso de las redes de abastecimiento de agua y saneamiento, esta conexión solo será exigible cuando existan redes públicas o pertenecientes a las comunidades de usuarios reguladas por la legislación sectorial de aguas, autorizadas y con capacidad de servicio suficiente. [...]."

TERCERA.- El Ayuntamiento consulta sobre el cumplimiento del requisito de acceso rodado de uso público del citado artículo 24.5 de la LSG en relación a un supuesto concreto de agrupación y segregación simultánea de predios, señaladamente que se clarifique la necesidad, o no, de la titularidad pública del camino que de frente a las fincas resultantes de la parcelación urbanística.

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*.

Dicho lo anterior, en la medida en que es posible analizar algunas cuestiones que contribuyen a dar respuesta a la consulta formulada en interpretación de la normativa urbanística vigente, pueden hacerse las siguientes consideraciones.



CUARTA.- Para edificar en el ámbito de los núcleos rurales, los artículos 24.5 de la LSG y 36.5 del RLSG solamente exigen disponer de acceso rodado de uso público, atemperando este requisito para el suelo de núcleo rural tradicional, ya que si el planeamiento establece la consolidación de alineaciones existentes para garantizar el mantenimiento y protección de la trama tradicional o de los muros que delimitan el viario, y esto supone la imposibilidad de disponer de acceso rodado a alguna parcela, se admite en ese caso disponer de acceso por vía de uso público pavimentada.

De este modo, en las zonas de suelo de núcleo rural, tenga o no el plan general alineaciones definidas, las personas propietarias están igualmente facultadas para edificar, con soporte en calles o caminos públicos existentes, siempre que exista garantía de acceso rodado público y se cumplan los requisitos exigidos respecto de los servicios urbanísticos en los referidos artículos.

Este órgano consultivo tuvo ocasión de pronunciarse sobre el concepto de “acceso rodado de uso público” en el informe XCP 22/041, que quedó clarificado en los siguientes términos:

“[...] QUINTA.- Ni la LSG ni el RLSG ofrecen una definición de la expresión “acceso rodado de uso público”, por lo que, para su interpretación, debe acudir al sentido propio de las palabras de la norma en relación con el contexto, y atender fundamentalmente al espíritu de la ley y al fin de la misma, tal y como señala el artículo 3 del Código Civil.

En relación a la primera de las cuestiones formuladas, relativa a los elementos físicos y jurídicos que diferencian un “acceso de uso público” de un acceso “de titularidad pública”, es preciso señalar que se entiende por “acceso rodado público” aquel acceso rodado que transcurra por un terreno cuya titularidad sea pública, es decir, de alguna administración pública en los términos del artículo 2.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

En contraposición a lo anterior, el “acceso rodado de uso público”, tal como se señalaba en la instrucción citada anteriormente, no exige la titularidad pública del terreno, sino su libre acceso al uso público; siendo esta la diferencia desde el punto de vista jurídico.

Respecto del concepto de “uso público” referido al acceso, es preciso advertir que se trata de un concepto de naturaleza civil; por lo tanto, su análisis excede del ámbito de las competencias de este órgano consultivo, que se circunscribe a la interpretación de la normativa en materia urbanística y de ordenación del territorio.

No obstante lo anterior, podemos afirmar, con carácter general, de acuerdo con la jurisprudencia civil sobre esta materia (entre otras, las sentencias del Tribunal Supremo del 11.07.1989 y del 12.07.1982, así como la del Tribunal Superior de Xustiza de Navarra 12/2010, de 30 de junio), que constituye un acceso de uso público aquel que se utiliza de forma pacífica, ininterrumpida y desde tiempo inmemorial, como vía de acceso por cualquier persona, por considerarse un derecho inherente a la colectividad, estén o no incluidos en el Inventario de bienes de las entidades locales.

Desde el punto de vista físico, la apariencia exterior del acceso y su trazado debe ser de destino al uso público a lo largo de todo su recorrido y claramente diferenciado en relación



con las parcelas colindantes, por lo que desde esta perspectiva no existe ninguna diferencia entre un "acceso rodado de uso público" y un "acceso rodado público".

En conexión con lo anterior, debe recordarse la prerrogativa prevista en la normativa reguladora de los bienes de las entidades locales de los ayuntamientos de investigar las situaciones de los bienes y derechos cuando se presuman de su propiedad, siempre que esta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos.

SEXTA. De lo expuesto se deriva que existe la posibilidad de que un acceso discorra por una parcela de titularidad privada, pero que sea considerado un acceso de uso público.

En esta categoría pueden incluirse las servidumbres administrativas de paso, entendidas como gravámenes reales que recaen sobre predios privados sobre los que se constituye un derecho de paso a favor de la ciudadanía, ya sea por causa de utilidad pública o interés social legalmente establecida, en beneficio o protección de un bien de dominio público o para la satisfacción de una necesidad colectiva.

En relación a esta posibilidad, es preciso hacer una mención especial a la servidumbre de paso, configurada, según el artículo 83 de la Ley 2/2006, de 14 de junio, de normas reguladoras del Derecho Civil de Galicia, como el derecho que tiene el propietario, el poseedor en concepto de dueño y lo titular de un derecho real de uso y disfrute de un predio ubicado entre otros ajenos y sin acceso suficiente a camino público transitable la exigir paso a través de otros predios de ajena pertenencia. En este supuesto, el suelo del predio sirviente, que es aquél sobre el que se constituye la servidumbre de paso, es privado, y tan solo faculta al dueño del predio dominante, que tiene problemas de comunicación, a utilizar esa franja de terreno privado como vía de acceso a camino público, por lo que no cabe hablar de un acceso de uso público en los términos expuestos.

Tampoco constituyen un acceso de uso público las denominadas serventías definidas en el artículo 76 de la Ley 2/2006, de 14 de junio, como "... el paso o camino privado de titularidad común y sin asignación de cuotas, cualquiera que sea el que cada uno de los usuarios o causantes cediera para su constitución, que se encuentre establecido sobre la propiedad no exclusiva de los colindantes y que tengan derecho a usar, disfrutar y poseer en común a efectos de paso y servicio de los predios". Como sucede en las servidumbres de paso, en este caso no estamos ante un camino público ni ante un camino privado de uso público, puesto que las facultades de paso las ostentan únicamente y de forma solidaria cada uno de los titulares de las serventías.

Asimismo, a la vista de lo expuesto, se considera que no tienen la consideración de accesos de uso público aquellos accesos en los que el uso público viene dado por un acto de mera tolerancia de la persona titular del predio por el que discurre. [...].

CUARTA.- Por último, es preciso clarificar si el requisito de acceso rodado de uso público exigible en el artículo 24.5 de la LSG "para edificar en el ámbito de los núcleos rurales", resulta igualmente obligado cuando se pretendan actos de división o segregación del suelo.

El artículo 26.2 Real decreto legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del suelo y rehabilitación urbana, establece que la división



o segregación de una finca para dar lugar a dos o más diferentes solo es posible si cada una de las resultantes reúne las características exigidas por la legislación aplicable y la ordenación territorial y urbanística.

Conforme a los artículos 148 de la LSG y 366 del RLSG, se considerará parcelación urbanística la división de terrenos en dos o más lotes a fin de su edificación, en concreto, todas las divisiones o segregaciones de terrenos cuando, con independencia de la clase de suelo en el que se pretendan realizar, tengan como objetivo llevar a cabo o facilitar los actos de utilización propios del suelo urbano y la implantación de obras propias de este suelo, por razón de las características físicas de los terrenos afectados, de su delimitación por vías existentes o de nueva creación, de la implantación de servicios urbanísticos o de las características de las obras descritas en la operación de división.

Tal es el caso de las divisiones o segregaciones de terrenos en el suelo de núcleo rural atendiendo al régimen jurídico establecido en el artículo 24 de la LSG, cuyo apartado 2 hace expresa mención al acto de parcelar, en los siguientes términos:

"2. Cuando se pretenda parcelar, construir nuevas edificaciones, ampliar el volumen de edificaciones existentes, sustituir o rehabilitar integralmente las existentes, las personas propietarias deberán ceder gratuitamente al ayuntamiento los terrenos necesarios para la apertura o regularización del viario preciso."

En consecuencia, para llevar a cabo una segregación de parcelas en el suelo de núcleo rural debe quedar acreditada la existencia de acceso rodado de uso público en las fincas de resultado, correspondiendo en todo caso al ayuntamiento valorar, a la vista de las circunstancias fácticas y jurídicas del camino que suscita a la controversia, si se adecúa al concepto de acceso rodado de uso público.

CONCLUSIONES

1.- Por "acceso rodado de uso público" se entenderá aquel acceso que se utiliza, de forma pacífica, ininterrumpida y desde tiempo inmemorial, como vía de acceso por cualquier persona, por considerarse un derecho inherente a la colectividad, con independencia de su titularidad, que puede ser pública o privada, y cuya apariencia exterior y su trazado debe ser de destino al uso público a lo largo de todo su recorrido y claramente diferenciado en relación con las parcelas colindantes.

2.- Para llevar a cabo una segregación de parcelas en el suelo de núcleo rural debe quedar acreditada la existencia de acceso rodado de uso público en las fincas de resultado, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 24.5 de la LSG para poder edificar en ellas.

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.