

Informe sobre cumprimento do requisito de acceso rodado de uso público para edificar no solo de núcleo rural e posibilidade de tramitar un plan especial de infraestruturas e dotacións para harmonizar a cartografía do PXOM co-inventario municipal (Concello do Vicedo – Expediente XCP-26/038)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- O 31.07.2026 tivo entrada no Rexistro Electrónico da Xunta de Galicia (núm. 2026/2271361) unha solicitude asinada polo alcalde do Concello do Vicedo, no que formula seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:

“Polo tanto, e tendo en conta que o artigo 24.5 da Lei 2/2016 establece que para edificar no ámbito dos núcleos rurais deberá dispoñerse de acceso rodado de uso público e que o inventario municipal acredita o uso público de titularidade municipal do viario alí recollido, a pesar de non ter carácter constitutivo da propiedade dos bens inventariados, formulamos as seguintes cuestións circunscritas ao ámbito urbanístico:

1. É posible a tramitación e o sometemento ao control municipal dos actos de edificación e uso do solo nos núcleos rurais do concello de O Vicedo mediante os títulos habilitantes de licenza ou comunicación previa en terreos que carecen de acceso rodado de uso público segundo a documentación cartográfica que integra o PXOM pero que si contan con acceso rodado de uso público segundo o Inventario municipal tendo en conta que de conformidade co artigo 26.1.e) da LSG eo o artigo 40.1.e) do RLSG, nos núcleos rurais está taxativamente prohibida « a apertura de pista, rúas ou camiños que non estén previstos no planeamento, así como, a ampliación dos existentes » ?

2. Tendo en conta que:

- *A aprobación do Inventario 17 anos despois da aprobación do PXOM non acredita por si mesmo a preexistencia dos viarios alí recollidos na data de aprobación do PXOM.*
- *O artigo 108 do Regulamento do patrimonio dos entes locais obriga á definición dun ancho xenérico para cada un dos viarios recollidos no Inventario .*
- *O PXOM do concello de O Vicedo establece no artigo 72 do seu capítulo V «Normas e ordenanzas reguladoras do solo de núcleo rural» cando sexa necesario proceder a apertura de novas vías en áreas consolidadas pola edificación, estas terán un ancho mínimo de 8 metros.*

No caso de poder tramitarse as licencias e comunicacións previas nos núcleos rurais do concello de O Vicedo en terreos que contan con viario de acceso público non recollido no PXOM, ou no caso de tramitar un Plan de especial de infraestruturas e dotacións que incorpore este viario á cartografía do PXOM, debe establecerse como ancho de vía ás dimensións establecidas no Inventario, ou é preciso dar cumprimento ao determinado no artigo 72 do PXOM ?

3. O artigo 73 do PXOM establece unha separación de peches e edificacións ao eixo do camiño que depende da categoría deste, segundo o artigo 42 do PXOM.

Segundo esta categoría os camiños e vías municipais encádranse dentro das vías tipo II e tipo III para as que o PXOM establece que nos núcleos de poboación delimitados as edificacións ou cerramentos deberán situarse como mínimo a 6 m. do eixo nas vías tipo II a 4 metros das vías tipo III cumprindo deste modo cos requirimentos mínimos do artigo 90.2 de Protección de vías de circulación da Lei 2/2016.

Debe definirse o retranqueo de viarios e camiños de uso público non recollidos no PXOM nos núcleos rurais do concello de O Vicedo en base ás determinacións dos artigos 42 e 73 do PXOM ou deberían aplicarse as determinacións do Plan básico autonómico tendo en conta o carácter complementario do PBA para suplir



as posibles indeterminacións e lagoas de dito planeamento, neste caso derivadas, da non existencia deste viario na documentación gráfica do PXOM ?

4. O concello de O Vicedo pode facer uso dun Plan especial de infraestruturas e dotacións (artigo 73 da LSG / artigo 183 RLSG) para dotar de seguridade xurídica o viario inventariado, fixar as súas aliñacións, e permitir así, o outorgamento de licenzas conforme á realidade física do termo municipal ? ”

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 do Vicedo conta con Plan xeral de ordenación municipal (PXOM) aprobado definitivamente por acordo do Pleno municipal do 23.02.2001, publicado no *Diario Oficial de Galicia* o 20.04.2001 e publicada a súa normativa no *Boletín Oficial da Provincia de Lugo* o 16.04.2001.

O PXOM non está adaptado á *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia* (LOUGA), polo que, ao abeiro do establecido no número dous da disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (en adiante, LSG), conservará a súa vixencia ata a súa revisión ou adaptación a ela, consonte as regras previstas na citada disposición, en concreto:

“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.”

Aos efectos do apartado c), o apartado 2 da disposición transitoria segunda do Regulamento da LSG, aprobado polo *Decreto 143/2016, do 22 de setembro* (RLSG), precisa que debe entenderse 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 24 a 26 da LSG e 36 a 40 do RLSG.

TERCEIRA.- O Concello do Vicedo formula unha serie de consultas relacionadas coa aplicación do artigo 24 da LSG, desenvolto no artigo 36 do RLSG, relativo ao réxime do solo de núcleo rural que, entre outros, establece os seguintes deberes e facultades das persoas propietarias do solo:

“Artigo 36. Réxime do solo de núcleo rural

[...] 2. Cando se pretenda parcelar, construír novas edificacións, 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 (artigo 24.2 da LSG).

[...] 5. 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.

De non existiren, deberán resolverse por medios individuais [...]

Cando no solo de núcleo rural tradicional, o planeamento estableza a consolidación de aliñacións existentes para garantir o mantemento e protección da trama tradicional ou dos muros que delimitan o viario, e isto supoña a imposibilidade de dispoñer de acceso rodado a algunha parcela, esta poderá ser edificada sempre que conte con acceso por vía de uso público pavimentada."

Sobre o réxime xurídico xeral do solo de núcleo rural, a Comisión Permanente da Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo xa tivo ocasión de pronunciarse nos informes XCP-22-021, XCP-22-029, XCP-22-041, XCP-23-008, XCP-23-011, XCP-23-065, XCP-24-021, XCP-25-009, XCP-25-060, XCP-25-069, XCP-26-012 e XCP-26-027, que están dispoñibles na seguinte ligazón:

<https://territoriourbanismo.xunta.gal/es/xunta-consultiva/informes-instruccions-estudios/relacion-informes-publicados>

CUARTA.- A primeira cuestión obxecto de consulta consiste en determinar se é posible habilitar actos de edificación e uso do solo nos núcleos rurais en terreos que segundo a documentación gráfica do PXOM vixente carecen de acceso rodado de uso público pero non así no Inventario de vías municipais, que foi aprobado en data posterior e, tendo en conta que conforme ao artigo 26.1.e) da LSG, nos núcleos rurais están prohibidas as seguintes actuacións:

"e) A apertura de pistas, rúas ou camiños que non estean previstos no planeamento, así como a ampliación dos existentes e o derrubamento de muros tradicionais dos rueiros ou corredoiras, agás disposición do planeamento que o autorice."

Para dar resposta a esta cuestión, hai que apuntar que no Concello de O Vicedo a delimitación da clasificación de solo de núcleo rural do termo municipal figura recollida na serie de planos do PXOM denominados "CLASIFICACIÓN DO SOLO", de escala 1/5000. O Plan xeral carece doutro documento gráfico con contido determinativo para esta clase de solo e, en consecuencia, resulta que:

- En congruencia a esa escala de detalle, esa serie gráfica de clasificación do solo delimita o perímetro dos núcleos sobre unha cartografía que identifica a estrutura principal viaria, non así os restantes camiños e rueiros, escasamente representados e de xeito esquemático.

- O PXOM non grafía as aliñacións públicas no solo de núcleo rural, concepto definido no apartado 5.a) do Anexo I do RLSG como a "líña sinalada polos instrumentos de



planeamento urbanístico que establece a separación das parcelas edificables con respecto á rede viaria ou ao sistema de espazos libres e zonas verdes públicos”.

Non obstante, o réxime xeral do solo de núcleo rural regulado no artigo 24 da LSG non presupón a preexistencia de aliñacións marcadas no planeamento e non vincula os condicionantes para promover a edificación a ese concepto urbanístico nin a información do planeamento urbanístico.

Para edificar no ámbito dos núcleos rurais, os artigos 24.5 da LSG e 36.5 do RLSG soamente exigen 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 de uso público existentes, sempre que exista garantía de acceso rodado e se cumpran os requisitos esixidos respecto dos servizos urbanísticos nos referidos artigos.

A este respecto, a cartografía do PXOM constitúe a ferramenta informativa sobre a que se sustentan as determinacións do planeamento, pero non ten efecto xurídico declarativo dos camiños municipais. De feito, neste caso a súa definición é limitada por canto non recolle a totalidade do sistema viario, nin a súa configuración espacial, polo que no suposto de contradición ou indeterminación entre a representación e a realidade, prima esta última, por canto o requisito de feito esixible no artigo 24.5 da LSG é a acreditación da existencia do *“acceso rodado de uso público”*.

Este órgano consultivo pronunciouse sobre o concepto de acceso rodado de uso público nos informes XCP-22-041 e XCP-25-069 concluíndo que: *“por “acceso rodado de uso público” entenderase aquel acceso 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, 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 colindantes.”*

Por outra banda, o inventario municipal que elabora a administración local ao abeiro do artigo 278 da *Lei 5/1997, de 22 de xullo, de administración local de Galicia*, constitúe un rexistro administrativo que non ten carácter “constitutivo”, é dicir, nin supón adquisición dominical algunha, nin o feito de que non estean incluídos algúns bens no mesmo supón que a Administración non poida ostentar sobre eles algún dereito; e tampouco prexulga as accións ante o orde xurisdiccional civil, que ostenta a competencia para pronunciarse sobre a definitiva propiedade de tales bens.



A xurisprudencia tamén considera suficiente para a correcta inclusión dun ben no Inventario Municipal a simple existencia de indicios de que os bens teñen natureza pública, sen necesidade dunha proba acabada ou fidedigna da devandita titularidade. En todo caso, o concello dispón da prerrogativa de investigar as situacións dos bens que presuma da súa propiedade, sempre que esta non conste, a fin de determinar a titularidade dos mesmos.

Polo que nada obsta a habilitar actos de edificación nos núcleos rurais en parcelas que carecen de acceso rodado de uso público na grafía do PXOM no suposto de que o dito acceso se produza a través dun camiño inventariado.

QUINTA.- En segundo lugar, o concello consulta se aos efectos do disposto no artigo 24 a dimensión do ancho da vía resulta do dato consignado no inventario, ou pola contra, é preciso dar cumprimento á determinación do artigo 72 da normativa urbanística do PXOM.

Na actual casuística, o planeamento xeral non fixa aliñación gráfica. Non obstante, o artigo 73 normativa urbanística do PXOM, que regula a ordenanza de solo de núcleo rural, establece que *"a separación de peches e edificacións a eixo de camiño dependen da categoría deste, segundo o artigo 42"*, nos seguintes termos:

"Art. 42.- Sistema viario.

Aos efectos do PXOM, o sistema viario comprenderá o conxunto da rede de vías de dominio e uso público, así como os espazos públicos para o estacionamento de vehículos.

1. - Clasificación de estradas e camiños: [...]

** Vías Tipo II: De titularidade municipal, que unen entre si os núcleos de poboación delimitados por este Plan.*

** Vías Tipo III: Resto de camiños e vías que compoñen a rede interior de comunicacións municipais, de dominio e uso públicos [...]*

Nos núcleos de poboación delimitados a edificación ou peches situarase como mínimo a 6 m nas vías tipo II e a 4 m nas de tipo III, medidos desde o eixo da vía."

E o certo é que, en puridade, o peche do predio é o elemento físico que delimita a parcela respecto dos restantes espazos públicos ou privados, polo que a separación respecto do eixo da vía que esixe esa ordenanza do solo de núcleo rural, constitúe de facto a determinación da aliñación pública, debéndose respectar en todo caso os muros tradicionais dos rueiros ou corredoiras, agás disposición do planeamento que autorice o seu derrubamento, en cumprimento da prohibición do artigo 26.1.e da LSG.

SEXTA. A seguinte cuestión obxecto de consulta consiste en determinar se, no solo de núcleo rural, o recuamento aos viarios non representados no PXOM se determina en base ás determinacións da ordenanza de aplicación contidas nos artigos 42 e 73 da normativa urbanística do PXOM, antes relacionados, ou debería aplicarse con carácter



complementario o Plan básico autonómico, aprobado polo *Decreto 83/2018, do 26 de xullo*, para suplir a indeterminación derivada da non existencia de viario na documentación gráfica do Plan xeral.

Conforme ao artigo 8.2 do PBA, este instrumento ten carácter complementario do planeamento urbanístico municipal, sendo de aplicación para suplir as posibles indeterminacións e lagoas do planeamento municipal vixente, sen que en ningún caso se poida modificar a clasificación do solo nin alterar as determinacións do planeamento que complementa.

Como tivo ocasión de pronunciarse esta comisión permanente, entre outros, nos informes XCP-24-070; XCP-25-016; XCP-25-054; XCP-25-058; XCP-26-015; XCP-26-019 ou XCP-26-020, a falta de regulación dun parámetro na ordenanza constitúe unha indeterminación ou lagoa cando implica una imprecisión que imposibilita ou desvirtúa a execución inequívoca e coherente do plan e/ou se están a omitir determinacións propias dese concreto instrumento de planificación, de acordo co que establece a lexislación urbanística.

Na actual casuística non se aprecia esa indeterminación, xa que a regulación de recuamentos está contemplada expresamente na ordenanza do solo de núcleo rural do PXOM, segundo resulta da aplicación integrada dos artigos 73 e 42 da súa normativa urbanística, toda vez que o seu inciso inicial deste último precepto apuntala a súa aplicación *"ao conxunto da rede de vías de dominio e uso público"*.

En consecuencia, esas condicións de recuamento resultan aplicables tamén a todo o sistema viario, aínda que non estea representado na cartografía do PXOM, a razón da súa escala e escasa calidade detalle.

SÉTIMA.- Finalmente, o Concello consulta se pode facer uso da figura do Plan especial de infraestruturas e dotacións para dotar de seguridade xurídica ao viario municipal inventariado, fixar as súas aliñacións e, permitir así, o outorgamento de licenzas conforme á realidade física do termo municipal.

Pois ben, o que establece o artigo 70.2 da LSG é que na ausencia de planeamento xeral municipal, ou cando este non conteña as previsións detalladas oportunas, poderán aprobarse plans especiais unicamente coa finalidade de protexer ámbitos singulares, rehabilitar e mellorar o medio rural ou establecer dotacións urbanísticas, sempre que estas determinacións non exixan a previa definición dun modelo territorial.

Para a implantación de dotacións urbanísticas, os artigos 73 da LSG e 182 do RLSG regulan a figura do plan especial de infraestruturas e dotacións. Este instrumento debe conter, entre outras determinacións, a delimitación dos espazos reservados para as infraestruturas e dotacións urbanísticas e o seu destino concreto, así como a cualificación como dotacional do solo que requira a súa implantación, indicando o carácter público ou privado e, de ser o caso, a identificación como sistema xeral ou local das instalacións que conteña.



Non obstante, esta figura resulta apropiada para a definición e previsión de actuacións concretas, pero non para emendar a indeterminación xeneralizada da identificación gráfica do sistema viario do termo municipal nos planos do PXOM, sendo unha deficiencia que procede corrixir, no seu caso, polo procedemento de modificación do planeamento xeral, atendendo ás regras de tramitación establecidas no artigo 83 da LSG.

CONCLUSIÓNS

1.- Ao abeiro do artigo 24.5 da LSG e 36.5 do RLSG, 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 de uso público existentes, sempre que exista garantía de acceso rodado e se cumpran os requisitos esixidos respecto dos servizos urbanísticos nos referidos artigos; polo que nada obsta a habilitar actos de edificación nos núcleos rurais en parcelas que carecen de acceso rodado de uso público na grafía do PXOM no suposto de que o dito acceso se produza a través dun camiño inventariado.

2.- O PXOM de O Vicedo non fixa aliñación gráfica, non obstante, a liña de separación do peche de parcela esixible na súa ordenanza do solo de núcleo rural, constitúe de facto a determinación da aliñación pública, debéndose respectar os muros tradicionais dos rueiros ou corredoiras, agás disposición do planeamento que autorice o seu derrubamento, en cumprimento da prohibición do artigo 26.1. e da LSG.

3.- A regulación dos recuamentos está contemplada expresamente na ordenanza do solo de núcleo rural do PXOM, segundo resulta da aplicación integrada dos artigos 73 e 42 da súa normativa urbanística, de aplicación ao conxunto do sistema viario con independencia da súa identificación na documentación gráfica do Plan xeral, non sendo necesario acudir á normativa do PBA, de carácter complementario.

4.- A indeterminación xeneralizada da identificación gráfica do sistema viario do termo municipal nos planos do PXOM é unha deficiencia que procede corrixir, no seu caso, polo procedemento de modificación do planeamento xeral, atendendo ás regras de tramitación establecidas no artigo 83 da LSG, non sendo idónea para este fin a figura do plan especial de infraestruturas e dotacións, que ten por obxecto a previsión de actuacións concretas.

O que se informa aos efectos oportunos, facendo constar 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.

