

Informe sobre cumplimiento del requisito de acceso rodado de uso público para edificar en el suelo de núcleo rural y posibilidad de tramitar un plan especial de infraestructuras y dotaciones para armonizar la cartografía del PGOM co-inventario municipal (Ayuntamiento de O Vicedo – Expediente XCP-26/038)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 31.07.2026 tuvo entrada en el Registro Electrónico de la Xunta de Galicia (núm. 2026/2271361) una solicitud firmada por el alcalde del Ayuntamiento de O Vicedo, en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

“Por lo tanto, y toda vez que el artículo 24.5 de la Ley 2/2016 establece que para edificar en el ámbito de los núcleos rurales deberá disponerse de acceso rodado de uso público y que el inventario municipal acredita el uso público de titularidad municipal del viario allí recogido, a pesar de no tener carácter constitutivo de la propiedad de los bienes inventariados, formulamos las siguientes cuestiones circunscritas al ámbito urbanístico:

1. Es posible la tramitación y el sometimiento al control municipal de los actos de edificación y uso del suelo en los núcleos rurales del ayuntamiento de O Vicedo mediante los títulos habilitantes de licencia o comunicación previa en terrenos que carecen de acceso rodado de uso público según la documentación cartográfica que integra el PGOM pero que sí cuentan con acceso rodado de uso público según el Inventario municipal toda vez que de conformidad con el artículo 26.1.e) de la LSG eo el artículo 40.1.e) del RLSG, en los núcleos rurales está taxativamente prohibida « la apertura de pista, calles o caminos que no estén previstos en el planeamiento, así como, la ampliación de los existentes » ?

2. Toda vez que:

- La aprobación del Inventario 17 años después de la aprobación del PGOM no acredita por sí mismo la preexistencia de los viarios allí recogidos en la fecha de aprobación del PGOM.*
- El artículo 108 del Reglamento del patrimonio de los entes locales obliga a la definición de un ancho genérico para cada uno de los viarios recogidos en el Inventario .*
- El PGOM del ayuntamiento de O Vicedo establece en el artículo 72 de su capítulo V «Normas y ordenanzas reguladoras del suelo de núcleo rural» cuando sea necesario proceder a la apertura de nuevas vías en áreas consolidadas por la edificación, estas tendrán un ancho mínimo de 8 metros.*

En el caso de poder tramitarse las licencias y comunicaciones previas en los núcleos rurales del ayuntamiento de O Vicedo en terrenos que cuentan con viario de acceso público no recogido en el PGOM, o en el caso de tramitar un Plan especial de infraestructuras y dotaciones que incorpore este viario a la cartografía del PGOM, debe establecerse como ancho de vía a las dimensiones establecidas en el Inventario, o es preciso dar cumplimiento a lo determinado en el artículo 72 del PGOM?

3. El artículo 73 del PGOM establece una separación de cierres y edificaciones al eje del camino que depende de la categoría de este, según el artículo 42 del PGOM.

Según esta categoría los caminos y vías municipales se encuadran dentro de las vías tipo II y tipo III para las que el PGOM establece que en los núcleos de población delimitados las edificaciones o cerramientos deberán situarse como mínimo la 6 m. del eje en las vías tipo I la 4 metros de las vías tipo III cumpliendo de este modo con los requerimientos mínimos del artículo 90.2 de Protección de vías de circulación de la Ley 2/2016.

Debe definirse el retranqueo de viarios y caminos de uso público no recogidos en el PGOM en los núcleos rurales del ayuntamiento de O Vicedo en base a las determinaciones de los artículos 42 y 73 del PGOM o deberían aplicarse las determinaciones del Plan básico autonómico teniendo en cuenta el carácter complementario del



PBA para suplir las posibles indeterminaciones y lagunas de dicho planeamiento, en este caso derivadas, de la no existencia de este viario en la documentación gráfica del PGOM ?

4. El ayuntamiento de O Vicedo puede hacer uso de un Plan especial de infraestructuras y dotaciones (artículo 73 de la LSG / artículo 183 RLSG) para dotar de seguridad jurídica lo viario inventariado, fijar sus alineaciones, y permitir así, el otorgamiento de licencias conforme a la realidad física del término municipal? "

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 O Vicedo cuenta con Plan general de ordenación municipal (PGOM) aprobado definitivamente por acuerdo del Pleno municipal del 23.02.2001, publicado en el Diario Oficial de Galicia el 20.04.2001 y publicada su normativa en el Boletín Oficial de la Provincia de Lugo el 16.04.2001.

El PGOM no está adaptado a la *Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia* (LOUGA), por el que, al amparo del establecido en el número dos de la disposición transitoria primera de la *Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia* (en adelante, LSG), conservará su vigencia hasta su revisión o adaptación a ella, conforme a las reglas previstas en la citada disposición, en concreto:

"c) Al suelo incluido 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."

A los efectos del apartado c), el apartado 2 de la disposición transitoria segunda del Reglamento de la LSG, aprobado por el *Decreto 143/2016, de 22 de septiembre* (RLSG), precisa que debe entenderse 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, lo establecido nos 24 la 26 de la LSG y 36 la 40 del RLSG.

TERCERA.- El Ayuntamiento de O Vicedo formula una serie de consultas relacionadas con la aplicación del artículo 24 de la LSG, desenvuelto en el artículo 36 del RLSG, relativo al régimen del suelo de núcleo rural que, entre otros, establece los siguientes deberes y facultades de las personas propietarias del suelo:

"Artículo 36. Régimen del suelo de núcleo rural

[...] 2. Cuando se pretenda parcelar, construir nuevas edificaciones, 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 (artículo 24.2 de la LSG).

[...] 5. 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 proximidades.

De no existir, deberán resolverse por medios individuales [...]

Cuando en el suelo de núcleo rural tradicional, el planeamiento establezca 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 suponga la imposibilidad de disponer de acceso rodado a alguna parcela, esta podrá ser edificada siempre que cuente con acceso por vía de uso público pavimentada."

Sobre el régimen jurídico general del suelo de núcleo rural, la Comisión Permanente de la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo ya tuvo ocasión de pronunciarse en los 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 y XCP-26-027, que están disponibles en el siguiente enlace:

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

CUARTA.- La primera cuestión objeto de consulta consiste en determinar si es posible habilitar actos de edificación y uso del suelo en los núcleos rurales en terrenos que según la documentación gráfica del PGOM vigente carecen de acceso rodado de uso público pero no así en el Inventario de vías municipales, que fue aprobado en fecha posterior y, toda vez que conforme al artículo 26.1.e) de la LSG, en los núcleos rurales están prohibidas las siguientes actuaciones:

"e) La apertura de pistas, calles o caminos que no estén previstos en el planeamiento, así como la ampliación de los existentes y el derrumbamiento de muros tradicionales de los callejeros o caminos, excepto disposición del planeamiento que lo autorice."

Para dar respuesta a esta cuestión, hay que apuntar que en el Ayuntamiento de O Vicedo la delimitación de la clasificación de suelo de núcleo rural del término municipal figura recogida en la serie de planos del PGOM denominados "CLASIFICACIÓN DEL SUELO", de escala 1/5000. El Plan general carece de otro documento gráfico con contenido determinativo para esta clase de suelo y, en consecuencia, resulta que:

- En congruencia a esa escala de detalle, esa serie gráfica de clasificación del suelo delimita el perímetro de los núcleos sobre una cartografía que identifica la estructura principal viaria, no así los restantes caminos y callejeros, escasamente representados y de manera esquemática.
- El PGOM no grafica las alineaciones públicas en el suelo de núcleo rural, concepto definido en el apartado 5.a) del Anexo I del RLSG como la "línea señalada por los instrumentos de



planeamiento urbanístico que establece la separación de las parcelas edificables con a la red viaria o al sistema de espacios libres y zonas verdes públicos”.

No obstante, el régimen general del suelo de núcleo rural regulado en el artículo 24 de la LSG no presupone la preexistencia de alineaciones marcadas en el planeamiento y no vincula los condicionantes para promover la edificación a ese concepto urbanístico ni la información del planeamiento urbanístico.

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 de uso público existentes, siempre que exista garantía de acceso rodado y se cumplan los requisitos exigidos de los servicios urbanísticos en los referidos artículos.

A este respecto, la cartografía del PGOM constituye la herramienta informativa sobre la que se sustentan las determinaciones del planeamiento, pero no tiene efecto jurídico declarativo de los caminos municipales. De hecho, en este caso su definición es limitada por cuanto no recoge la totalidad del sistema viario, ni su configuración espacial, por lo que en el supuesto de contradicción o indeterminación entre la representación y la realidad, prima esta última, por cuanto el requisito de hecho exigible en el artículo 24.5 de la LSG es la acreditación de la existencia del “acceso rodado de uso público”.

Este órgano consultivo se pronunció sobre el concepto de acceso rodado de uso público en los informes XCP-22-041 y XCP-25-069 concluyendo que: “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.”

Por otra parte, el inventario municipal que elabora la administración local al amparo del artículo 278 de la Ley 5/1997, de 22 de julio, de administración local de Galicia, constituye un registro administrativo que no tiene carácter “constitutivo”, es decir, ni supone adquisición dominical alguna, ni el hecho de que no estén incluidos algunos bienes en el mismo supone que la Administración no pueda ostentar sobre ellos algún derecho; y tampoco prejuzga las acciones ante el orden jurisdiccional civil, que ostenta la competencia para pronunciarse sobre la definitiva propiedad de tales bienes.

La jurisprudencia también considera suficiente para la correcta inclusión de un bien en el Inventario Municipal la simple existencia de indicios de que los bienes tienen naturaleza pública, sin necesidad de una prueba acabada o fidedigna de dicha titularidad. En todo caso, el



ayuntamiento dispone de la prerrogativa de investigar las situaciones de los bienes que presuma de su propiedad, siempre que esta no conste, a fin de determinar la titularidad de los mismos.

Por lo que nada obsta a habilitar actos de edificación en los núcleos rurales en parcelas que carecen de acceso rodado de uso público en la grafía del PGOM en el supuesto de que dicho acceso se produzca a través de un camino inventariado.

QUINTA.- En segundo lugar, el ayuntamiento consulta si a los efectos de lo dispuesto en el artículo 24 la dimensión del ancho de la vía resulta del dato consignado en el inventario, o por el contrario, es preciso dar cumplimiento a la determinación del artículo 72 de la normativa urbanística del PGOM.

En la actual casuística, el planeamiento general no fija alineación gráfica. No obstante, el artículo 73 normativa urbanística del PGOM, que regula la ordenanza de suelo de núcleo rural, establece que *"la separación de cierres y edificaciones a eje de camino dependen de la categoría de este, según el artículo 42"*, en los siguientes términos:

"Art. 42.- Sistema viario.

A los efectos del PGOM, el sistema viario comprenderá el conjunto de la red de vías de dominio y uso público, así como los espacios públicos para el estacionamiento de vehículos.

1. - Clasificación de carreteras y caminos: [...]

** Vías Tipo II: De titularidad municipal, que unen entre si los núcleos de población delimitados por este Plan.*

** Vías Tipo III: Resto de caminos y vías que componen la red interior de comunicaciones municipales, de dominio y uso públicos [...]*

En los núcleos de población delimitados la edificación o cierres se situará como mínimo a 6 m en las vías tipo II y a 4 m en las de tipo III, medidos desde el eje de la vía."

Y lo cierto es que, en puridad, el cierre del predio es el elemento físico que delimita la parcela respecto de los restantes espacios públicos o privados, por lo que la separación respecto del eje de la vía que exige esa ordenanza del suelo de núcleo rural, constituye de facto la determinación de la alineación pública, debiéndose respetar en todo caso los muros tradicionales de los callejeros o caminos, excepto disposición del planeamiento que autorice su derrumbamiento, en cumplimiento de la prohibición del artículo 26.1.y de la LSG.

SEXTA. La siguiente cuestión objeto de consulta consiste en determinar si, en el suelo de núcleo rural, el retranqueo a los viarios no representados en el PGOM se determina en base a las determinaciones de la ordenanza de aplicación contenidas en los artículos 42 y 73 de la normativa urbanística del PGOM, antes relacionados, o debería aplicarse con carácter complementario el Plan básico autonómico, aprobado por el *Decreto 83/2018, de 26 de julio*, para suplir la indeterminación derivada de la no existencia de viario en la documentación gráfica del Plan general.



Conforme al artículo 8.2 del PBA, este instrumento tiene carácter complementario del planeamiento urbanístico municipal, siendo de aplicación para suplir las posibles indeterminaciones y lagunas del planeamiento municipal vigente, sin que en ningún caso se pueda modificar la clasificación del suelo ni alterar las determinaciones del planeamiento que complementa.

Como tuvo ocasión de pronunciarse esta comisión permanente, entre otros, en los informes XCP-24-070; XCP-25-016; XCP-25-054; XCP-25-058; XCP-26-015; XCP-26-019 o XCP-26-020, la falta de regulación de un parámetro en la ordenanza constituye una indeterminación o laguna cuando implica una imprecisión que imposibilita o desvirtúa la ejecución inequívoca y coherente del plan y/o se están omitiendo determinaciones propias de ese concreto instrumento de planificación, de acuerdo con el que establece la legislación urbanística.

En la actual casuística no se aprecia esa indeterminación, ya que la regulación de retranqueos está contemplada expresamente en la ordenanza del suelo de núcleo rural del PGOM, según resulta de la aplicación integrada de los artículos 73 y 42 de su normativa urbanística, toda vez que su inciso inicial de este último precepto apuntarla a su aplicación *"al conjunto de la red de vías de dominio y uso público"*.

En consecuencia, esas condiciones de retranqueo resultan aplicables también a todo el sistema viario, aunque no esté representado en la cartografía del PGOM, la razón de su escala y escasa calidad detalle.

SÉPTIMA.- Finalmente, el Ayuntamiento consulta si puede hacer uso de la figura del Plan especial de infraestructuras y dotaciones para dotar de seguridad jurídica al viario municipal inventariado, fijar sus alineaciones y, permitir así, el otorgamiento de licencias conforme a la realidad física del término municipal.

Pues bien, lo que establece el artículo 70.2 de la LSG es que en la ausencia de planeamiento general municipal, o cuando este no contenga las previsiones detalladas oportunas, podrán aprobarse planes especiales únicamente con la finalidad de proteger ámbitos singulares, rehabilitar y mejorar el medio rural o establecer dotaciones urbanísticas, siempre que estas determinaciones no exijan la previa definición de un modelo territorial.

Para la implantación de dotaciones urbanísticas, los artículos 73 de la LSG y 182 del RLSG regulan la figura del plan especial de infraestructuras y dotaciones. Este instrumento debe contener, entre otras determinaciones, la delimitación de los espacios reservados para las infraestructuras y dotaciones urbanísticas y su destino concreto, así como la cualificación como dotacional del suelo que requiera su implantación, indicando el carácter público o privado y, de ser el caso, la identificación como sistema general o local de las instalaciones que contenga.

No obstante, esta figura resulta apropiada para la definición y previsión de actuaciones concretas, pero no para enmendar la indeterminación generalizada de la identificación gráfica del sistema viario del término municipal en los planos del PGOM, siendo una deficiencia que procede corregir, en su caso, por el procedimiento de modificación del planeamiento general, atendiendo a las reglas de tramitación establecidas en el artículo 83 de la LSG.



CONCLUSIONES

1.- Al amparo del artículo 24.5 de la LSG y 36.5 del RLSG, 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 de uso público existentes, siempre que exista garantía de acceso rodado y se cumplan los requisitos exigidos respecto de los servicios urbanísticos en los referidos artículos; por lo que nada obsta a habilitar actos de edificación en los núcleos rurales en parcelas que carecen de acceso rodado de uso público en la grafía del PGOM en el supuesto de que dicho acceso se produzca a través de un camino inventariado.

2.- El PGOM de O Vicedo no fija alineación gráfica, no obstante, la línea de separación del cierre de parcela exigible en su ordenanza del suelo de núcleo rural, constituye de facto la determinación de la alineación pública, debiéndose respetar los muros tradicionales de los callejeros o caminos, excepto disposición del planeamiento que autorice su derrumbamiento, en cumplimiento de la prohibición del artículo 26.1. y de la LSG.

3.- La regulación de los retranqueos está contemplada expresamente en la ordenanza del suelo de núcleo rural del PGOM, según resulta de la aplicación integrada de los artículos 73 y 42 de su normativa urbanística, de aplicación al conjunto del sistema viario con independencia de su identificación en la documentación gráfica del Plan general, no siendo necesario acudir a la normativa del PBA, de carácter complementario.

4.- La indeterminación generalizada de la identificación gráfica del sistema viario del término municipal en los planos del PGOM es una deficiencia que procede corregir, en su caso, por el procedimiento de modificación del planeamiento general, atendiendo a las reglas de tramitación establecidas en el artículo 83 de la LSG, no siendo idónea para este fin la figura del plan especial de infraestructuras y dotaciones, que tiene por objeto la previsión de actuaciones concretas.

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.

