

## Informe sobre concepto de "acceso rodado de uso público" (Concello de Nigrán - Expediente XCP 22/041).

### ANTECEDENTES

I.- O 12.11.2022 tivo entrada no Rexistro Electrónico da Xunta de Galicia (Núm. 2022/2780414) oficio do Concello de Nigrán no que solicita informe sobre o alcance da expresión "acceso rodado de uso público" recollida nos artigos 24.5 e 39 da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia*.

Concretamente, a consulta circunscríbese ás seguintes cuestións:

a) *¿Cales son os elementos físicos e xurídicos que diferencian un "acceso de uso público" dun acceso de titularidade pública?*

b) *¿Pode nalgún caso considerarse "acceso de uso público" un acceso de titularidade privada?*

c) *¿É posible considerar un acceso como de "uso público" cando existen dúbidas sobre unha posible titularidade privada, é dicir, cando exista conflito entre diferentes interesados ou títulos con indicacións como "linda con camiño de servizo", "linda con servidume", etc.?*

d) *¿É posible considerar "acceso de uso público" un acceso no que os seus propietarios recoñecen tolerar ou autorizar o uso público? No caso de que así sexa, ¿debería formalizarse unha servidume de paso e acceso de servizos a favor do Concello para garantir a subsistencia no tempo desta tolerancia ou autorización?*

II.- No oficio inclúese informe do 27.06.2022 do técnico da administración xeral da Unidade de Asesoramento ditado nun expediente de licenza de parcelación.

### 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 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 Nigrán conta con Normas Subsidiarias de Planeamento aprobadas definitivamente o 16.05.1991 e publicadas no *Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra* do 23.11.1991.

A disposición transitoria primeira da *Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (en adiante, LSG), regula o réxime aplicable aos municipios con planeamento non adaptado e aos municipios sen planeamento. O apartado 2 da citada disposición establece que:

*"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*

DIRECCIÓN XERAL DE ORDENACIÓN DO TERRITORIO E URBANISMO  
CONSELLERÍA DE MEDIO AMBIENTE, TERRITORIO E VIVENDA

Edificio Administrativo de San Caetano  
Edificio número 5, 15781 Santiago de Compostela  
T. 981 544 355  
sxurbanismo@xunta.gal



*disposto no planeamento respectivo, agás no que se refire ás edificacións tradicionais existentes, ás que será aplicable o previsto no artigo 40 desta lei.*

*d) Ao solo non urbanizable ou solo rústico, aplicaráselle o disposto nesta lei para o solo rústico”.*

**TERCEIRA.-** A expresión “acceso rodado de uso público” foi introducida na *Lei 9/2002, do 30 de decembro, de ordenación urbanística e protección do medio rural de Galicia* (LOUGA), como consecuencia da modificación operada pola *Lei 2/2010, do 25 de marzo*.

A Instrución 1/2011, do 12 de abril, para a aplicación da *Lei 2/2010, do 25 de marzo*, da Secretaría Xeral de Ordenación do Territorio e Urbanismo (*Diario Oficial de Galicia* núm. 91, do 11.05.2011) aclarou no seu punto 20 que *“a expresión acceso rodado de uso público que se recolle na nova redacción do artigo 42.1 a) enténdese que é unha expresión de alcance máis amplo que a de acceso rodado público que se recollía na redacción orixinaria da lei. O requisito de acceso rodado de uso público non exige a titularidade pública do terreo de acceso, senón o seu libre acceso a uso público.”*

**CUARTA.-** A actual LSG mantivo a expresión “acceso rodado de uso público” nos seus artigos 24 e 39 referidos, respectivamente, ás condicións de edificación no solo de núcleo rural e no solo rústico.

Así, o artigo 24.5 da LSG dispón que *“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 ...”*.

En idénticos termos se pronuncia o artigo 36.5 do *Regulamento da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia* (RLSG) aprobado por *Decreto 143/2016, do 22 de setembro*.

Por outra banda, o artigo 39 da LSG establece o seguinte:

*“Para poder obter o título habilitante municipal de natureza urbanística, ou a autorización autonómica nos supostos previstos no artigo 36, para calquera clase de edificacións ou instalacións no solo rústico, deberá xustificarse o cumprimento das seguintes condicións:*

*a) Garantir o acceso rodado de uso público adecuado á implantación...”*.

No mesmo senso, se manifesta o artigo 59 do RLSG que desenvolve o artigo 39 da LSG.

**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 exige 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 circunscribe 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.

**SÉTIMA.-** En todo caso, a actuación pretendida, de acordo co establecido na LSG é obxecto de título habilitante municipal, sendo competencia exclusiva do concello conceder o citado título de acordo co establecido no artigo 25.2. a) *Lei 7/1985, do 2 de abril, reguladora das bases de réxime local* e o artigo 12.1 da LSG.

Será o concello o que en cada caso concreto debe valorar, á vista do proxecto e/ou documentación obrante no expediente municipal, se a actuación prevista e para a que se pretende obter título habilitante de natureza urbanística, pode ter encaixe na regulación contida na normativa urbanística vixente, nomeadamente, a existencia de elementos de xuízo plenamente concluíntes e que determinen dun xeito inequívoco a condición de uso público do acceso en cuestión.

## CONCLUSIÓN

- 1.- Por "acceso rodado público" entendérase aquel acceso que transcorra por terreo da titularidade dalgunha administración.
- 2.- 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.
- 3.- Non teñen a consideración de "acceso rodado de uso público" as servidumes de paso, as serventías, nin aqueles accesos derivados de actos de mera tolerancia do propietario do terreo polo que discorren.
- 4.- Corresponde ao concello respectivo, á vista da documentación obrante no expediente, a comprobación ou determinación de se o acceso rodado á parcela é de uso público. O concello dispón da prerrogativa de investigar as situacións dos bens cando se presuma da súa propiedade, sempre que esta non conste, a fin de determinar a titularidade dos mesmos.

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.

