

Informe sobre a viabilidade da execución dun paseo marítimo no marco do planeamento urbanístico municipal e da normativa vixente (Concello de Redondela - Expediente XCP-24/069)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- O 18.12.2024 tivo entrada no Rexistro Xeral da Xunta de Galicia (núm. 87567/3545177) oficio asinado pola alcaldesa do Concello de Redondela no que formula a seguinte consulta á Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo:

“Por este concello plantéxase a posibilidade de aprobación dun proxecto para a execución dun paseo marítimo no ámbito de Cesantes (defínese nos planos que se achegan), situándose fóra da liña do dominio público marítimo-terrestre. Para a execución de dito proxecto é necesario a expropiación de terreos particulares.

De acordo co plano de ordenación das Normas Subsidiarias de Planeamento de ámbito municipal de Redondela (NNSSPP) a zona onde se proxectaría, está clasificada como solo non urbanizable protexido de costas e praias, con previsión dun paseo marítimo, sen unha definición con detalle.

No artigo 63 das NNSSPP se recolle expresamente que: o paseo marítimo da Praia de Cesantes, proxectarase desde Punta Sobreira ata o Porto de Cesantes, incluíndo a ordenación da frecha da Punta do Cabo, e no posible debe proxectarse por fóra do dominio público.

De acordo co disposto no artigo 85 da Lei 2/2016, do 10 de febreiro, do solo de Galicia (en adiante LSG): A aprobación dos instrumentos de planeamento urbanístico implicará a declaración de utilidade pública e a necesidade de ocupación dos bens e dereitos afectados aos fins de expropiación ou imposición de servidumes.

[...] 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, respecto á emisión de informes sobre a aplicación e interpretación da normativa vixente en materia de ordenación do territorio e urbanismo, sométese á consideración dese órgano consultivo as seguintes consultas:

- Sobre a viabilidade de execución dun proxecto de construción dun paseo marítimo, como recoñece nese ámbito as NNSSPP, podendo, nese caso entender, dado que o mesmo está previsto no planeamento en vigor, sen unha definición con detalle, por aplicación do artigo 85 LSG, iniciar o expediente de expropiación, sen necesidade de aprobación previa da declaración de utilidade pública e a necesidade de ocupación dos bens e dereitos afectados aos fins de expropiación ou, no seu caso, dado que por aplicación do réxime transitorio da



LSG, pola clasificación urbanística do solo, tería que aprobarse previamente o proxecto de execución con sometemento ao réxime do solo rústico da LSG, debendo encaixar cos usos admisibles no artigo 35 da LSG, desenvolvido polo artigo 50 do RLSG.

- No caso de sometemento ao réxime de solo rústico da LSG, sobre a posibilidade de encaixe no uso previsto no artigo 50.1 do RLSG, apartado q) construcións e instalacións que presten servizos necesarios ou convintes para a utilización e disfrute do dominio público marítimo-terrestre, no marco da normativa vixente en materia de costas, ao tratarse dunha infraestrutura directamente vencellada ao uso e disfrute do dominio público marítimo-terrestre; ou tendo que encaixarse no previsto no apartado p) construcións e instalacións para equipamentos e dotacións públicos, requirindo neste último caso a aprobación dun plan especial de infraestruturas e dotacións."

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 Redondela conta con Normas Subsidiarias de Planeamento Municipal (NSP) aprobadas definitivamente o 06.11.1987 e publicada a súa normativa no Boletín Oficial da Provincia de Pontevedra do 14.04.1988.

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:

[...] d) Ao solo non urbanizable ou solo rústico aplicaráselle o disposto nesta lei para o solo rústico".

En consecuencia, ao solo rústico de Redondela aplicaráselle directamente o réxime do solo rústico previsto na LSG e na súa normativa de desenvolvemento, nomeadamente o Regulamento da LSG, aprobado polo Decreto 143/2016, do 22 de setembro (en adiante, RLSG).

TERCEIRA.- O concello consulta sobre a viabilidade de executar un proxecto de construción dun paseo marítimo no suposto de entender que o mesmo está previsto nas NSP e, nese caso, poder iniciar o expediente de expropiación; ou, noutro caso, se resulta



suficiente a aprobación dun proxecto de obras ou un Plan Especial de Infraestruturas e Dotacións para habilitar a dita implantación no solo rústico.

Cómpre sinalar que a Xunta Consultiva en Materia de Ordenación do Territorio e Urbanismo ten entre as súas funcións a emisión de informes sobre 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, correspondendo en todo caso ao concello a interpretación e aplicación do seu planeamento urbanístico municipal.

En todo caso e, por si puidese resultar de utilidade, fanse as seguintes consideracións:

Na parroquia de San Pedro de Cesantes o plano de clasificación do solo das NSP escala 1/5000 contén a única referencia gráfica coa indicación dun paseo marítimo no contorno do solo urbanizable residencial e de servizos "Praia de Cesantes":



Na ficha do ámbito figura o paseo marítimo no listado de equipamento en proxecto, sendo a prioridade do sector a "reserva de aparcamento e trazado de viario ao servizo do Paseo Marítimo".

Non obstante, a normativa urbanística das NSP concreta a localización do paseo marítimo fora do sector do solo urbanizable establecendo o artigo 63 entre as condicións fixadas para o solo non urbanizable especialmente protexido de costas e praias que "o paseo marítimo da praia de Cesantes, proxectarase desde Punta Sobreira ata o Porto de Cesantes, incluíndo a ordenación da frecha da Punta do Cabo, e no posible debe proxectarse por fóra do dominio público."

Así mesmo, o artigo 14.3 da normativa indica que nas NSP non se considera ningún sistema xeral asignado a ningún sector, en tanto que a construción do Paseo Marítimo figura atribuída ao Ministerio de Obras Públicas na asignación de inversión por axentes que consta no apartado 1.4 da avaliación económica das NSP.

En consecuencia, a previsión desta actuación nas NSP figura identificada sen detalle no solo non urbanizable especialmente protexido de costas e praias, e a súa execución non



está condicionada ao desenvolvemento do sector, polo que non pode entenderse como previsto no planeamento urbanístico aos efectos da súa execución no marco do previsto no artigo 85 da LSG.

En efecto, conforme ao previsto no dito artigo, desenvolto polo artigo 202.1 do RLSG, "a aprobación dos instrumentos de planeamento urbanístico implicará a declaración de utilidade pública e a necesidade de ocupación dos bens e dereitos afectados aos fins de expropiación ou imposición de servidumes (artigo 85.1 da LSG), cando os ditos instrumentos habiliten para a súa execución e esta deba producirse por expropiación".

Pero neste caso o planeamento urbanístico municipal non determina ningún ben ou dereito afectado, senón que se limita a unha mera indicación da previsión dunha infraestrutura pública, sen detalle da súa delimitación, de xeito que no contido das NSP falta a identificación da afectación pública do solo, é dicir, os bens expropiables que quedarían afectos á utilidade pública, o que imposibilita entender que hai unha declaración implícita sobre eses bens na aprobación das NSP, necesaria para poder levar a cabo o expediente de expropiación.

Resulta claro que neste suposto as NSP non sinalan ningún ben ou dereito afectado, senón unha mera indicación da previsión dunha infraestrutura pública, sen detalle da súa delimitación.

De xeito que no contido do plan falta a identificación da afectación pública do solo, é dicir, os bens expropiables que quedarían afectos á utilidade pública, o que imposibilita entender que hai unha declaración implícita sobre eses bens na aprobación das NSP necesaria para poder levar a cabo o expediente de expropiación.

CUARTA.- En segundo lugar e no que atinxe ao encaixe do uso proxectado no réxime xurídico xeral do solo rústico, a normativa urbanística vixente, nomeadamente o artigo 35.1 da LSG, contén unha enumeración de usos e actividades admisibles nesta clase de solo, entre os que se inclúen as seguintes:
(...)

c) Actividades de lecer, tales como práctica de deportes organizados, acampada dun día e actividades comerciais ambulantes (artigo 35.1.c) da LSG).

Entre as actividades de lecer inclúese o desfrute con fins de esparexemento, práctica de deportes organizados e de ocio, sendeirismo e outros, con base en actividades brandas, sen instalacións asociadas, fixas ou desmontables, con escasa ou nula incidencia no medio físico en que se desenvolven.

Poden implicar o simple tránsito peonil, que require un mínimo acondicionamento para a súa práctica, como son pequenas obras integradas na paisaxe (pasos sobre canles, balizamento de sendas, miradoiros, etc.).



p) Construcións e instalacións para equipamentos e dotacións públicos ou privados (artigo 35.1.p) da LSG).

q) Construcións e instalacións que presten servizos necesarios ou convenientes para a utilización e goce do dominio público marítimo-terrestre, no marco da normativa vixente en materia de costas. (...)

De conformidade co previsto no artigo 36 da LSG e 51 do RLSG, os usos e actividades relacionados no artigo 35 da LSG son admisibles en calquera categoría de solo rústico, sen prexuízo do disposto nos instrumentos de ordenación do territorio e, se é o caso, logo da obtención do título habilitante municipal de natureza urbanística. Pola súa banda, a implantación de equipamentos ou dotacións públicos ou privados requirirá a previa aprobación dun plan especial de infraestruturas e dotacións.

En todo caso, no solo rústico de especial protección será necesario obter a autorización ou o informe favorable do órgano que teña a competencia sectorial correspondente con carácter previo á obtención do título habilitante municipal.

Nomeadamente, as actuacións deberán ser compatibles co réxime de utilización establecido na normativa sectorial en materia de costas para os terreos abrangidos no dominio público marítimo-terrestre e nas súas zonas de servidume, e gardar sintonía co disposto no artigo 95 do Regulamento xeral de costas, en relación coas características e localización dos paseos marítimos, así como cos fins que debe perseguir a actuación administrativa sobre o dominio público marítimo-terrestre sinalados no artigo 2 da *Lei 22/1988, do 28 de xullo, de costas*, e concordante do Regulamento xeral de costas; nomeadamente, o sinalado na letra b), en orde á garantir o uso público do mar, da súa ribeira e do resto do dominio público marítimo-terrestre.

En todo caso e, para os efectos de delimitar o encaixe da actuación proxectada nos usos admisibles deberá analizarse polo concello o proxecto e as actuacións concretas que se pretenden levar a cabo, así como as demais circunstancias que puidesen condicionar a implantación pretendida.

Neste senso e, na medida en que o concello manifesta a necesidade de expropiar os terreos para poder executar as actuacións, a dita execución a través dun proxecto de obras ordinario municipal ao que se alude na consulta requiría a disposición dos terreos afectados. Noutro caso, precisaríase arbitrar o procedemento legal que habilite a transmisión imperativa dos dereitos afectados que, no caso da tramitación dos instrumentos de planeamento urbanístico, como acontece coa aprobación dun Plan especial de infraestruturas e dotacións, estaría implícito tal e como se contempla no artigo 85 da LSG.

CONCLUSIÓN

1.- O planeamento urbanístico municipal limitábase a contemplar unha mera indicación da previsión dunha infraestrutura pública, sen concreción da súa delimitación, de xeito que non se contén a identificación os bens expropiables que quedarían afectos á utilidade pública, o que imposibilita entender que hai unha declaración implícita sobre eses bens necesaria para poder levar a cabo o expediente de expropiación, polo que non pode entenderse como previsto no planeamento urbanístico a construción do paseo marítimo aos efectos da súa execución no marco do artigo 85 da LSG.

2.- Para os efectos de delimitar o encaixe da actuación proxectada nos usos admisibles no solo rústico deberá analizarse polo concello o proxecto e as actuacións concretas que se pretenden levar a cabo, así como as demais circunstancias que puidesen condicionar a implantación pretendida.

Neste senso e, na medida en que o concello manifesta a necesidade de expropiar os terreos para poder executar as actuacións, a dita execución a través dun proxecto de obras ordinario municipal ao que se alude na consulta require a disposición dos terreos obxecto da actuación. Noutro caso, precisaríase arbitrar o procedemento legal que habilite a transmisión imperativa dos dereitos afectados.

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.

