

Informe sobre la viabilidad de la ejecución de un paseo marítimo en el marco del planeamiento urbanístico municipal y de la normativa vigente (Ayuntamiento de Redondela - Expediente XCP-24/069)

ANTECEDENTES

ÚNICO.- El 18.12.2024 tuvo entrada en el Registro General de la Xunta de Galicia (núm. 87567/3545177) oficio firmado por la alcaldesa del Ayuntamiento de Redondela en el que formula la siguiente consulta a la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo:

“Por este ayuntamiento se plantea la posibilidad de aprobación de un proyecto para la ejecución de un paseo marítimo en el ámbito de Cesantes (se define en los planos que se aportan), situándose fuera de la línea del dominio público marítimo-terrestre. Para la ejecución de dicho proyecto es necesaria la expropiación de terrenos particulares.

De acuerdo con el plano de ordenación de las Normas Subsidiarias de Planeamiento de ámbito municipal de Redondela (NNSSP) la zona donde se proyectaría, está clasificada como suelo no urbanizable protegido de costas y playas, con previsión de un paseo marítimo, sin una definición con detalle.

En el artículo 63 de las NNSSP se recoge expresamente que: el paseo marítimo de la Playa de Cesantes, se proyectará desde Punta Sobreira hasta el Puerto de Cesantes, incluyendo la ordenación de la flecha de la Punta del Cabo, y dentro de lo posible debe proyectarse por fuera del dominio público.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 85 de la Ley 2/2016, de 10 de febrero, del suelo de Galicia (en adelante LSG): La aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados a los fines de expropiación o imposición de servidumbres.

[...] 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, respecto a la emisión de informes sobre la aplicación e interpretación de la normativa vigente en materia de ordenación del territorio y urbanismo, se someten a la consideración de ese órgano consultivo las siguientes consultas:

- Sobre la viabilidad de ejecución de un proyecto de construcción de un paseo marítimo, como reconocen en ese ámbito las NNSSP, pudiendo, en ese caso entender, dado que lo mismo está previsto en el planeamiento en vigor, sin una definición con detalle, por aplicación del artículo 85 LSG, iniciar el expediente de expropiación, sin necesidad de aprobación previa de la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados a los fines de expropiación o, en su caso, dado que por aplicación del régimen transitorio de la LSG, por la clasificación urbanística del suelo, tendría que aprobarse previamente el proyecto de ejecución con sometimiento al régimen



del suelo rústico de la LSG, debiendo encajar con los usos admisibles en el artículo 35 de la LSG, desarrollado por el artículo 50 del RLSG.

- En el caso de sometimiento al régimen de suelo rústico de la LSG, sobre la posibilidad de encaje en el uso previsto en el artículo 50.1 del RLSG, apartado q) construcciones e instalaciones que presten servicios necesarios o convenientes para la utilización y disfrute del dominio público marítimo-terrestre, en el marco de la normativa vigente en materia de costas, al tratarse de una infraestructura directamente vinculada al uso y disfrute del dominio público marítimo-terrestre; o teniendo que encajarse en lo previsto en el apartado p) construcciones e instalaciones para equipaciones y dotaciones públicas, requiriendo en este último caso la aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones.”

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- Según lo dispuesto en el artículo 2.1.b) del *Decreto 36/2022, de 10 de marzo, por lo 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 Redondela cuenta con Normas Subsidiarias de Planeamiento Municipal (NSP) aprobadas definitivamente el 06.11.1987 y publicada su normativa en el *Boletín Oficial de la Provincia de Pontevedra* del 14.04.1988.

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 las siguientes reglas:

[...] d) Al suelo no urbanizable o suelo rústico se le aplicará el dispuesto en esta ley para el suelo rústico”.

En consecuencia, al suelo rústico de Redondela se le aplicará directamente el régimen del suelo rústico previsto en la LSG y en su normativa de desarrollo, nombradamente el Reglamento de la LSG, aprobado por el Decreto 143/2016, de 22 de septiembre (en adelante, RLSG).

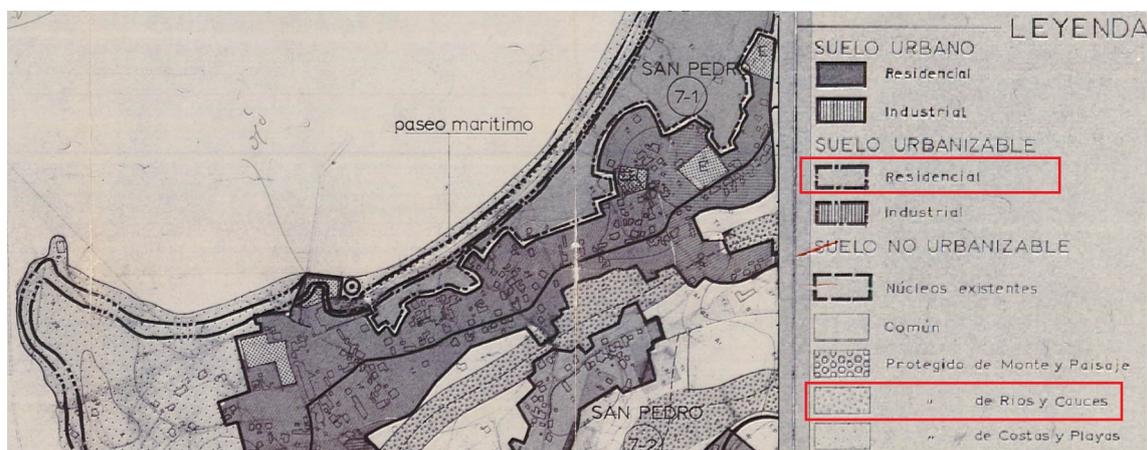
TERCERA.- El ayuntamiento consulta sobre la viabilidad de ejecutar un proyecto de construcción de un paseo marítimo en el supuesto de entender que el mismo está previsto en las NSP y, en ese caso, puede iniciar el expediente de expropiación; o, en otro caso, si resulta suficiente la aprobación de un proyecto de obras o un Plan Especial de Infraestructuras y Dotaciones para habilitar la dicha implantación en el suelo rústico.



Hace falta señalar que la Xunta Consultiva en Materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo tiene entre sus funciones a emisión de informes sobre 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, correspondiendo en todo caso al ayuntamiento la interpretación y aplicación de su planeamiento urbanístico municipal.

En todo caso y, por si pudiera resultar de utilidad, se hacen las siguientes consideraciones:

En la parroquia de San Pedro de Cesantes el plano de clasificación del suelo de las NSP escala 1/5000 contiene la única referencia gráfica con la indicación de un paseo marítimo en el contorno del suelo urbanizable residencial y de servicios "Playa de Cesantes":



En la ficha del ámbito figura el paseo marítimo en el listado de equipación en proyecto, siendo la prioridad del sector la "reserva de aparcamiento y trazado de viario al servicio del Paseo Marítimo".

No obstante, la normativa urbanística de las NSP concreta la localización del paseo marítimo fuera del sector del suelo urbanizable estableciendo el artículo 63 entre las condiciones fijadas para el suelo no urbanizable especialmente protegido de costas y playas que "el paseo marítimo de la playa de Cesantes, se proyectará desde Punta Sobreira hasta el Puerto de Cesantes, incluyendo la ordenación de la frecha da Punta do Cabo, y dentro de lo posible debe proyectarse por fuera del dominio publico."

Asimismo, el artículo 14.3 de la normativa indica que en las NSP no se considera ningún sistema general asignado a ningún sector, en tanto que la construcción del Paseo Marítimo figura atribuida al Ministerio de Obras Públicas en la asignación de inversión por agentes que consta en el apartado 1.4 de la evaluación económica de las NSP.



En consecuencia, la previsión de esta actuación en las NSP figura identificada sin detalle en el suelo no urbanizable especialmente protegido de costas y playas, y su ejecución no está condicionada al desarrollo del sector, por lo que no puede entenderse como previsto en el planeamiento urbanístico a los efectos de su ejecución en el marco de lo previsto en el artículo 85 de la LSG.

En efecto, conforme a lo previsto en dicho artículo, desarrollado por el artículo 202.1 del RLSG, *"la aprobación de los instrumentos de planeamiento urbanístico implicará la declaración de utilidad pública y la necesidad de ocupación de los bienes y derechos afectados a los fines de expropiación o imposición de servidumbres (artículo 85.1 de la LSG), cuando dichos instrumentos habiliten para su ejecución y esta deba producirse por expropiación"*.

Pero en este caso el planeamiento urbanístico municipal no determina ningún bien o derecho afectado, sino que se limita a una mera indicación de la previsión de una infraestructura pública, sin detalle de su delimitación, de manera que en el contenido de las NSP falta la identificación de la afectación pública del suelo, es decir, los bienes expropiables que quedarían afectos a la utilidad pública, lo que imposibilita entender que hay una declaración implícita sobre esos bienes en la aprobación de las NSP, necesaria para poder llevar a cabo el expediente de expropiación.

Resulta claro que en este supuesto las NSP no señalan ningún bien o derecho afectado, sino una mera indicación de la previsión de una infraestructura pública, sin detalle de su delimitación.

De manera que en el contenido del plan falta la identificación de la afectación pública del suelo, es decir, los bienes expropiables que quedarían afectos a la utilidad pública, lo que imposibilita entender que hay una declaración implícita sobre esos bienes en la aprobación de las NSP necesaria para poder llevar a cabo el expediente de expropiación.

CUARTA.- En segundo lugar y en lo que alcanza al encaje del uso proyectado en el régimen jurídico general del suelo rústico, la normativa urbanística vigente, nombradamente el artículo 35.1 de la LSG, contiene una enumeración de usos y actividades admisibles en esta clase de suelo, entre los que se incluyen las siguientes:

(...)

c) Actividades de ocio, tales como práctica de deportes organizados, acampada de un día y actividades comerciales ambulantes (artículo 35.1.c) de la LSG).

Entre las actividades de ocio se incluye el disfrute con fines de esparcimiento, práctica de deportes organizados y de ocio, senderismo y otros, con base en actividades blandas, sin instalaciones asociadas, fijas o desmontables, con escasa o nula incidencia en el medio físico en que se desarrollan.

Pueden implicar el simple tránsito peatonal, que requiere un mínimo acondicionamiento para su práctica, como son pequeñas obras integradas en el paisaje (pasos sobre canales, balizamiento de sendas, miradores, etc.).

p) Construcciones e instalaciones para equipaciones y dotaciones públicas o privadas (artículo 35.1.p) de la LSG).



q) *Construcciones e instalaciones que presten servicios necesarios o convenientes para la utilización y disfrute del dominio público marítimo-terrestre, en el marco de la normativa vigente en materia de costas. (...)*

De conformidad con lo previsto en el artículo 36 de la LSG y 51 del RLSG, los usos y actividades relacionados en el artículo 35 de la LSG son admisibles en cualquier categoría de suelo rústico, sin perjuicio de lo dispuesto en los instrumentos de ordenación del territorio y, si es el caso, después de la obtención del título habilitante municipal de naturaleza urbanística. Por su parte, la implantación de equipamientos o dotaciones públicas o privadas requerirá la previa aprobación de un plan especial de infraestructuras y dotaciones.

En todo caso, en el suelo rústico de especial protección será necesario obtener la autorización o el informe favorable del órgano que tenga la competencia sectorial correspondiente con carácter previo a la obtención del título habilitante municipal.

Señaladamente, las actuaciones deberán ser compatibles con el régimen de utilización establecido en la normativa sectorial en materia de costas para los terrenos situados en el dominio público marítimo-terrestre y en sus zonas de servidumbre, y guardar sintonía con lo dispuesto en el artículo 95 del Reglamento general de costas, en relación con las características y localización de los paseos marítimos, así como con los fines que debe perseguir la actuación administrativa sobre el dominio público marítimo-terrestre señalados en el artículo 2 de la *Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas*, y concordante del Reglamento general de costas; señaladamente, el indicado en la letra b), en orden a garantizar el uso público del mar, de su ribera y del resto del dominio público marítimo-terrestre.

En todo caso y, a los efectos de delimitar el encaje de la actuación proyectada en los usos admisibles deberá analizarse por el ayuntamiento el proyecto y las actuaciones concretas que se pretenden llevar a cabo, así como las demás circunstancias que pudieran condicionar la implantación pretendida.

En este sentido y, en la medida en que el ayuntamiento manifiesta la necesidad de expropiar los terrenos para poder ejecutar las actuaciones, dicha ejecución a través de un proyecto de obras común municipal a lo que se alude en la consulta requiere la disposición de los terrenos afectados. En otro caso, se precisaría arbitrar el procedimiento legal que habilite la transmisión imperativa de los derechos afectados que, en el caso de la tramitación de los instrumentos de planeamiento urbanístico, como sucede con la aprobación de un Plan especial de infraestructuras y dotaciones, estaría implícito tal y como se contempla en el artículo 85 de la LSG.

CONCLUSIONES

1.- El planeamiento urbanístico municipal se limita a contemplar una mera indicación de la previsión de una infraestructura pública, sin concreción de su delimitación, de manera que no se contiene la identificación de los bienes expropiables que quedarían afectos a la utilidad pública, lo que imposibilita entender que hay una declaración implícita sobre esos bienes necesaria para poder llevar a cabo el expediente de expropiación, por lo que



no puede entenderse como previsto en el planeamiento urbanístico la construcción del paseo marítimo a los efectos de su ejecución en el marco del artículo 85 de la LSG.

2.- A los efectos de delimitar el encaje de la actuación proyectada en los usos admisibles en el suelo rústico deberá analizarse por el ayuntamiento el proyecto y las actuaciones concretas que se pretenden llevar a cabo, así como las demás circunstancias que pudieran condicionar la implantación pretendida.

En este sentido y, en la medida en que el ayuntamiento manifiesta la necesidad de expropiar los terrenos para poder ejecutar las actuaciones, dicha ejecución a través de un proyecto de obras común municipal a la que se alude en la consulta requiere la disposición de los terrenos objeto de la actuación. En otro caso, se precisaría arbitrar el procedimiento legal que habilite la transmisión imperativa de los derechos afectados.

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 el 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.