

# Los conflictos competenciales en las intervenciones Puerto-Ciudad. Un ejemplo en Las Palmas de Gran Canaria

Conflicting authority in Port-City building projects.  
The example of Las Palmas de Gran Canaria

**Esteban Del Nero Benítez.** Ingeniero de Caminos Canales y Puertos. M.B.A.  
*Instituto de Empresa de Madrid. Doctorado en Derecho Urbanístico. esteban.delnero@telefonica.net*

**Resumen:** La intervención urbanística denominada "La Gran Marina" consiste en la transformación de la trama urbana en una pieza de unos 400.000 metros cuadrados situada entre el Puerto de Las Palmas y la Autovía Marítima (ambos incluidos). La mayor parte de este suelo es dominio público portuario y una porción también significativa es un vial de la red de interés general autonómica de Canarias, por tanto Sistema General de Comunicaciones al tratarse de infraestructuras públicas destinadas al transporte, y cuya trascendencia supera el ámbito municipal (interés general del Estado o Comunidad Autónoma). Se planteaba para este espacio usos residenciales (sobre el suelo de la actual Autovía Marítima, trasladándose su traza soterrada hacia la Zona de Servicio del Puerto), dotacionales, terciario-administrativos, de ocio y comerciales, y amplias zonas verdes. Sobre el escenario físico de esta transformación encontraríamos un entramado de instrumentos, confluyendo dos planes especiales municipales, dos planes territoriales insulares y dos sectoriales portuarios, con las lógicas dificultades de coordinación interadministrativa por las respectivas competencias.

**Palabras Clave:** Puerto-Ciudad; Urbanismo; Planificación; Competencias; Remodelación

**Abstract:** The "La Gran Marina" town development plans to transform the urban layout of an approximately 400,000 square metre area set between the Port of Las Palmas and the Autovía Marítima coastal highway (both included). The majority of the land is public port property and a significant proportion forms part of the regional road network of the Canary Islands and, subsequently, part of the General System of Communication, as this is a public infrastructure destined for transport and one of importance that transcends purely municipal scope (general interest of the State or Regional community). The intention was to allocate this area to residential use (over the area of the current Autovía Marítima, and setting this section of the highway underground towards the Port Service Zone) together with services, tertiary administrative, leisure and commercial uses and parks and gardens. The arrangements for this remodelling work have been subject to all manner of interventions, with the presentation of two special municipal plans, two insular territorial plans and two sectoral port plans with all the ensuing difficulty for inter-administrative coordination on account of conflicting authority.

**Keywords:** Port-City; Town development; Planning; Authorities; Remodelling

## Antecedentes

La Zona de Servicio del Puerto de Las Palmas (primero ubicado en San Telmo y a partir del siglo XIX en la Isleta como *Puerto de La Luz*) ocupa la mayor parte del litoral este de la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria desde su extremo norte (La Isleta) hasta las inmediaciones del barrio mariner de San Cristóbal, en la vertiente opuesta. Este borde costero urbano ha

sido alterado progresivamente por la acción humana, no sólo en lo que se refiere a la realización de las infraestructuras portuarias, sino también por la construcción en la segunda mitad del s. XX de la Avenida Marítima, autovía de intenso tráfico, lo que ha supuesto la creación de una potente barrera artificial entre el ciudadano y el mar. En este contexto, no es de extrañar, como ocurre en la mayoría de las ciudades que han crecido alrededor e impulsadas por su puerto,

Fig. 1. Antiguos varaderos y depósito de mercancías en Santa Catalina en 1991.



que sus habitantes mantengan con él una histórica relación de amor-odio, basculando entre la atracción por el colorido de su movimiento e intensa actividad económica, y la repulsión derivada de la inaccesibilidad para el disfrute costero del mar y en definitiva, de la sensación de asfixia producida por la misma existencia de una frontera. Sobre esta disyuntiva problemática/oportunidad resulta muy ilustrativo el punto de vista del pr. Martín Galán reflejado en *"El mar, el puerto, la ciudad y sus habitantes. Los frentes marítimos en Las Palmas de Gran Canaria"* (6), así como las imaginativas (¡y utópicas!) propuestas desarrolladas en los años 1995 y 2000 por los alumnos dirigidos respectivamente por los profesores Pérez Parrilla, Doreste, Feo y otros, en el Seminario *Las Palmas: Ciudad-Puerto* (9), así como Rowe y Casariego (Graduate School of Design Editorial Harvard University) (8).

Conscientes de la necesidad de aproximar al ciudadano a su borde litoral para superar este recelo y de la exigencia de la transformación de algunas áreas portuarias fronterizas para reducir la presión urbana en ese entorno, las administraciones municipales y portuarias iniciaron hace quince años procesos de colaboración que se materializaron, primero en 1992, en

un convenio institucional entre Ayuntamiento, Gobierno Autónomo y Junta de los Puertos de Las Palmas (actualmente Autoridad Portuaria) y después, en 1993, en la aprobación del Plan Especial de la Zona de Servicio del Puerto de la Luz. Estas Entidades acordaron coordinar y concentrar sus esfuerzos en el área de Santa Catalina, muelle y parque del mismo nombre y lugares emblemáticos en el populoso barrio del Puerto, al objeto de impulsar la rehabilitación de esa zona de la ciudad, altamente deteriorada por efecto de la crisis turística de los años setenta/ochenta. La Autoridad Portuaria se comprometió entonces a retirar de ahí sus actividades más molestas, peligrosas y conflictivas (Figura nº 1), como el almacenamiento de mercancías o los varaderos de reparación de buques, desplazándolas hacia áreas alejadas de las zonas residenciales; además, mediante el soterramiento de la entrada del puerto, conectó peatonalmente el *nuevo muelle ciudadano* de Santa Catalina con su entorno natural: el parque y a continuación, la playa de Las Canteras. Simultáneamente se acondicionó y potenció el entorno para dedicarlo a actividades también portuarias, pero perfectamente compatibles con la convivencia del ciudadano común, como las embar-

caciones rápidas de pasajeros, los cruceros o las pequeñas embarcaciones pintorescas de remolque, amarre, practica y salvamento.

El Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, por su parte, no sólo llevó a cabo obras y mejoras en las áreas colindantes como el parque Santa Catalina y el paseo de la playa de las Canteras, sino que coadyuvó eficazmente en la aprobación de un *generoso* Plan Especial que, gracias a los usos y aprovechamientos que autorizó, ha permitido que se desarrolle las actuaciones más dinamizadoras de la zona: un moderno centro de ocio y comercial denominado "El Muelle" de 39.000 m<sup>2</sup> útiles, inaugurado en 2003 y el mayor Intercambiador de Transportes de la isla, donde se concentran las *guaguas* (autobuses) urbanas e interurbanas que comunican la ciudad con su periferia y el centro turístico del sur. Esta estación subterránea enclavada íntegramente en terrenos ganados al mar, acoge en su parte superior una nueva plaza de más de 15.000 m<sup>2</sup> para uso ciudadano, y conectada peatonalmente tanto con el parque Santa Catalina como con el muelle de Cruceros (Figura nº 2). Como no podía ser de otra forma, la Autoridad Portuaria firmó un nuevo convenio de colaboración en el año 2002 con el Ayuntamiento, encomendando la gestión de usos y conservación de esa plaza al consistorio municipal, y otro destinado a la redacción de un nuevo Plan Especial, una vez que se hacía necesaria la

revisión de ese documento a la vista del tiempo transcurrido y los nuevos condicionantes.

Este clima de colaboración ha permitido no sólo coparticipar en la regeneración de un barrio deteriorado y deprimido económicamente, y en el acercamiento del ciudadano de Las Palmas de Gran Canaria a su puerto para un mejor conocimiento y disfrute del mismo, sino la conexión peatonal directa de los cruceristas, que nos visitan cada vez en mayor número, con algunos de los lugares turísticos más interesantes de esta ciudad, el señero parque de Santa Catalina, con su exitoso Museo de La Ciencia, y sobre todo la playa de Las Canteras, pionera en los años 60 del turismo en las islas.

### 1. Encuentro de planes, encuentro de competencias

La intervención urbanística promovida desde finales de 2003 por Ayuntamiento, Cabildo y Autoridad Portuaria mediante una Comisión Mixta y bautizada como "La Gran Marina" consiste en la transformación de la trama urbana en una pieza de unos 400.000 m<sup>2</sup> en la ciudad de Las Palmas de Gran Canaria entre los muelles de Santa Catalina y Muelle Pesquero del Puerto de Las Palmas, y los tramos VI y VII de la Autovía Marítima (todos incluidos, Figura nº 3). La mayor parte de este suelo es dominio público portuario incluido en



Fig. 2. Intercambiador, Plaza de Canarias y Muelle de Cruceros en la actualidad.

Fig. 3. "La Gran Marina" Ámbito físico de actuación.



la Zona de Servicio vigente del Puerto de Las Palmas y una porción también significativa del mismo es un vial de la red de interés general de la Comunidad Autónoma de Canarias, por lo que el uso actual de la inmensa mayoría de este suelo es el correspondiente al Sistema General de Comunicaciones al tratarse de infraestructuras públicas destinadas al transporte, y cuya trascendencia supera el ámbito municipal al estar catalogadas como de interés general del Estado (el puerto) o de la Comunidad Autónoma (la carretera).

Básicamente existen dos maneras de afrontar este proceso,

- la ortodoxia clásica, consistente en definición previa del planeamiento, materialización mediante desarrollo pormenorizado y ejecución, o
- Buscar un icono de adhesión que actúe como locomotora (la *idea-modelo*); ajustar la planificación a ese *icono* y promoverlo, tras la concreción de detalle correspondiente

En este caso se eligió la segunda vía. De acuerdo con el *Plan de Acción Puerto-Ciudad* aprobado el 20 de febrero de 2004 por la Autoridad Portuaria, la operación pretendida consistiría en cinco actuaciones:

- Liberalización de la zona de concesiones administrativas, autorizaciones temporales y toda actividad portuaria no compatibles con los usos previstos en la actuación Puerto-Ciudad, incluyendo el traslado y realojo en el recinto portuario de las que se consideren justificadas
- Traslado de la Terminal Insular de la Naviera Armas de la zona que ocupa en el Muelle de Ribera
- Intervención en la autovía marítima, deprimiendo la vía, y eliminando la valla de cerramiento del Puerto
- Creación de una Marina Náutica en el espejo de agua abrigado
- Urbanización y edificación de las piezas emblemáticas y zonas de ocio



Fig. 4. "La Gran Marina". Propuesta de Pelli.

De acuerdo con el concurso de ideas convocado al efecto, el objetivo sería "...poner a disposición de los ciudadanos la posibilidad de disfrute de esta zona de borde marítimo y del contacto físico con el mar, a través de una serie de actuaciones que posean un alto nivel de calidad ambiental y paisajística, que sean totalmente accesibles para los ciudadanos y que estén debidamente conectadas con el mar". La integración de la ciudad y del puerto debiera resolverse mediante "...la sucesión y dotación de adecuados equipamientos de ocio, comerciales, lúdicos y de servicio, que enlazados por los accesos, conexiones peatonales y rodadas y los sistemas de espacios libres, configuren en su conjunto, las directrices para la ordenación y desarrollo del futuro frente marítimo". Esta remodelación tendría que estar presidida por el principio de autofinanciación de la actuación, debiendo sufragar la misma la totalidad de las obras de infraestructuras necesarias mediante flujos financieros que se obtendrían de la explotación de las unidades de ne-

gocio generadas. Por ello "...la ordenación propuesta deberá permitir la recuperación de la inversión requerida por parte del futuro concesionario de la zona que ejecute las obras e desarrollo...". El concurso (hoy anulado por el Ministerio de Fomento tras denuncia por incumplimiento de la normativa europea sobre contratación) fue adjudicado conjuntamente a las propuestas de los arquitectos Pelli (Figura nº 4) y Ferrater que planteaban para este espacio usos residencial, dotacional, terciario-administrativo, de ocio y comercial, así como amplias zonas verdes. Ambos diseñaron el uso residencial sobre parte del suelo que ocupa actualmente la Autovía Marítima y la traza de ésta se trasladaría entonces, soterrada, al interior de lo que en estos momentos es la Zona de Servicio del Puerto (Figura nº 3). Sobre el escenario físico de esta transformación encontraríamos un entramado de instrumentos de planificación, confluyendo dos planes especiales urbanísticos municipales, dos planes territoriales insulares y dos sectoriales portuarios, con las lógicas difi-

cultades de coordinación interadministrativa por las respectivas competencias actuantes.

### **Planes portuarios: sectoriales estatales, de ordenación territorial y urbanísticos**

Si entendemos la Planificación como el proceso de modelización de un futuro deseable, priorizando y programando en el tiempo objetivos, recursos y acciones mediante hitos y fases de intervención, es natural y deseable que una sociedad madura y responsable reclame conocer con antelación el modelo, participar en este proceso para ser protagonista de su futuro, y comprometerse con los objetivos buscados. Consciente de ello, la Unión Europea en sus Directivas 2003/4/CE y 2003/35/CE desarrolla uno de los postulados principales del Convenio de Aarhus: el derecho a la información ambiental de los ciudadanos para que éstos puedan disfrutar del derecho a un medio ambiente saludable y cumplir el deber de respetarlo y protegerlo, debiendo por tanto de estar legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones ambientales para alcanzar esas metas.

Estamos en la planificación por tanto ante un proceso racional, sistemático y anticipatorio, *pero sobre todo, social, participativo y polifacético*. Desde el momento en que hay competencias concurrentes y variadas perspectivas sectoriales *no existe una planificación única*, sino diferentes dependiendo del enfoque apriorístico; implicando ello diferentes sensibilidades, valores, objetivos, así como normativa y procedimientos múltiples. En el territorio portuario concurren sobre un mismo espacio físico diversidad de actividades empresariales bajo la tutela de múltiples administraciones públicas interesadas en su gestión o supervisión. Actuaciones empresariales que en los puertos se van presentando en el tiempo con un alto grado de variabilidad debido a la heterogeneidad en la naturaleza de sus tráficos (pasajeros/mercancías; tipología de envases (contenedores/ro-ro/pesca congelada/graneles); servicios para el hinterland propio frente a servicios exteriores; actividades de muelle y actividades logísticas; así como otros servicios sin mercancías como avituallamiento, reparaciones o cambios de tripulación, etc. Esta circunstancia impone elevadas dosis de flexibilidad y diligencia a la gestión portuaria en el proceso de adaptación a demandas cambiantes, para lograr, en condiciones de eficiencia y eficacia, el objetivo de ser competitivos y ofertar servicios

de calidad a los usuarios y a la sociedad. Por todo ello, ciertamente, el proceso de planificación portuaria es una labor compleja al incidir sobre el mismo espacio diferentes competencias de entidades públicas de ámbitos estatal, autonómico y local y por tanto, diversa normativa. Esta situación requiere una armonización de las posturas de las administraciones intervinientes mediante el diálogo sobre las diferentes ópticas que concurren.

En el escenario físico portuario encontraríamos un entramado de instrumentos de planificación en el que confluían:

- El *Plan de Utilización de los Espacios Portuarios*, instrumento creado por la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (art. 15 hoy derogado); su objetivo inmediato es definir el dominio público portuario de tierra y agua que se constituyen la Zona de Servicio de cada puerto, así como los usos portuarios previstos para las diferentes zonas de la misma, y la justificación de la necesidad de los mismos, con la finalidad de permitir el máximo rendimiento en la gestión económica del puerto (eficacia), como intercambiador de modos de transporte. Aprobándose mediante Orden Ministerial, este acuerdo conlleva la declaración de interés público a efectos expropiatorios de los terrenos en él incluidos que no sean dominio público natural. Actualmente regulado en los arts. 96 y ss de la Ley 48/2003, su legalidad se ha visto refrendada por la sentencia 40/1998 del Tribunal Constitucional, que ha determinado la capacidad de los organismos estatales para llevar a cabo procesos de planificación con incidencia territorial con la finalidad de desarrollar y alcanzar los objetivos de su política. El Plan de Utilización de Las Palmas fue aprobado el 1 de agosto de 2001 (Figura 5 PUEP Las Palmas en el área de intervención) y en el cumplimiento de su función debe responder a tres interrogantes:

*Primera: ¿Cuál es el dominio público portuario resultante que se persigue, o sea cuál va a ser la Zona de Servicio del Puerto que precisaría la Autoridad Portuaria para conseguir sus fines? ¿Qué suelo se incorporaría al dominio público portuario porque fuese necesario y cual se desafectaría de este demanio por resultar innecesario? Segunda: ¿Para qué se va a utilizar cada sector del futuro dominio público, cuales son los fines a los que se va a desti-*

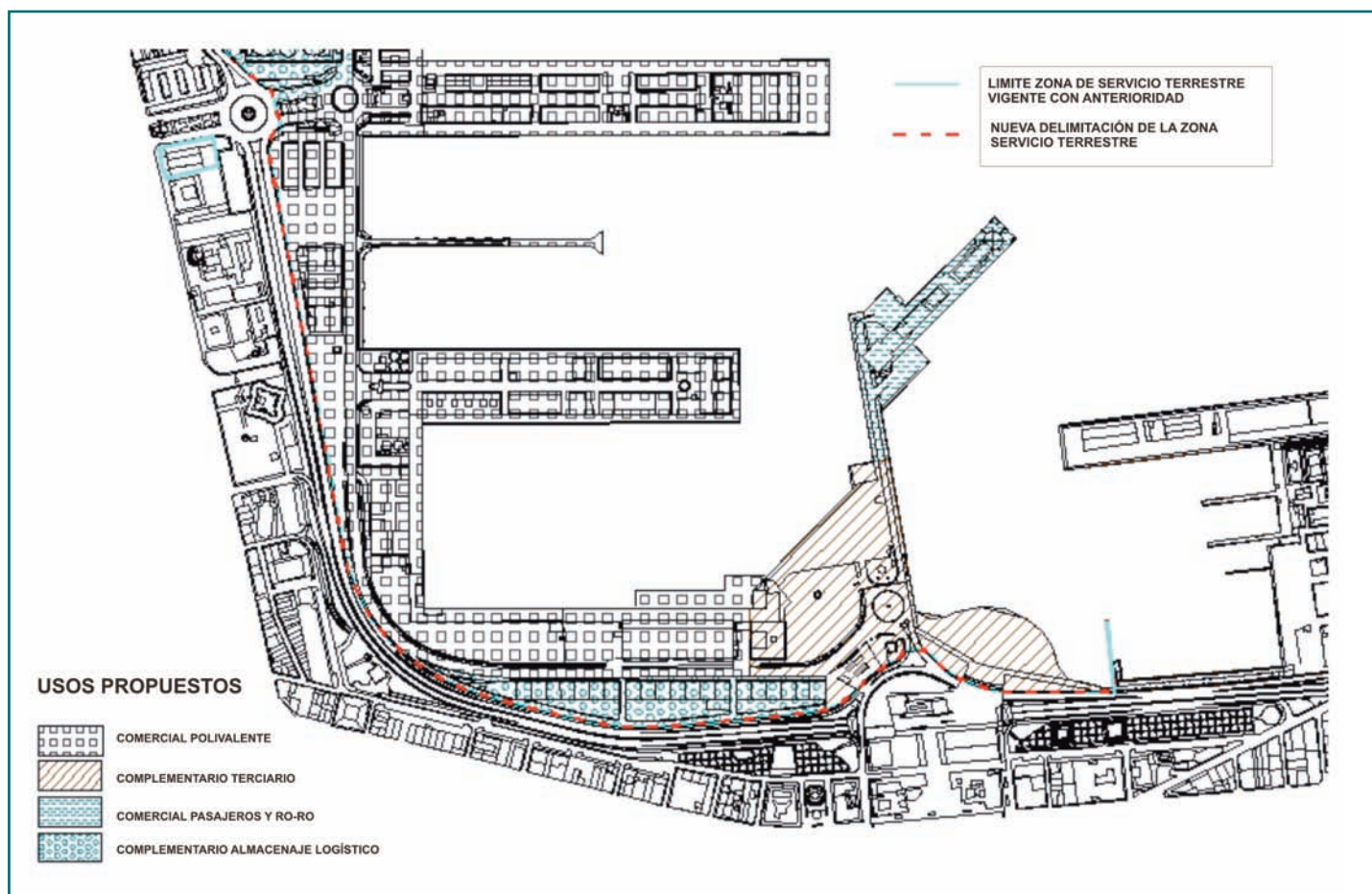


Fig 5. PUEP LP. Área 3 "Dársena Interior Poniente".

nar el suelo y el agua portuarios (usos en términos de planificación sectorial portuaria, no de calificación urbanística del suelo)? y *Tercera*: ¿cuáles son las razones que conducen a redactar el *Plan de Utilización*; cual es la motivación última que orienta la definición del Dominio Público Portuario y sus usos?

- El *Plan Director de Infraestructuras*, también instaurado con la Ley 48/2003 (art. 38) define el modelo de crecimiento de un puerto en un horizonte mínimo de 10 años y la financiación de sus obras futuras de acuerdo con las necesidades que se deriven de las previsiones de tráfico, con selección de alternativas, estudios de impacto ambiental, desarrollo por fases modulables y flexibles, análisis financiero y de rentabilidad, recursos y análisis de accesos terrestres. Es preceptiva su aprobación cuando se plantee la creación de nuevos puertos o en aquellas ampliaciones y nuevas obras de los existentes que alteren significativamente su configuración. Requiere ratificación conjunta de Autori-

dades Portuarias y el Ente Público Puertos del Estado (ó Ministerio de Fomento cuando se trate de puertos de nueva creación) y su aprobación puede conllevar la necesidad de modificación del Plan de Utilización antes mencionado (art. 38 y 97 de la L48/2003).

- El *Plan Especial de Ordenación* al que se refiere tanto el art. 37.2 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias, como la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante en su artículo 18. En ésta última también se nombra el "instrumento urbanístico equivalente", ya que al tratarse de una competencia propia y exclusiva de las comunidades autónomas de acuerdo con la distribución constitucional, se puede denominar de diferentes maneras en los diversos ámbitos del Estado de conformidad con la legislación autonómica correspondiente. Desarrolla las determinaciones contenidas en los instrumentos generales de ordenación urbanística, normalmente los Planes Genera-

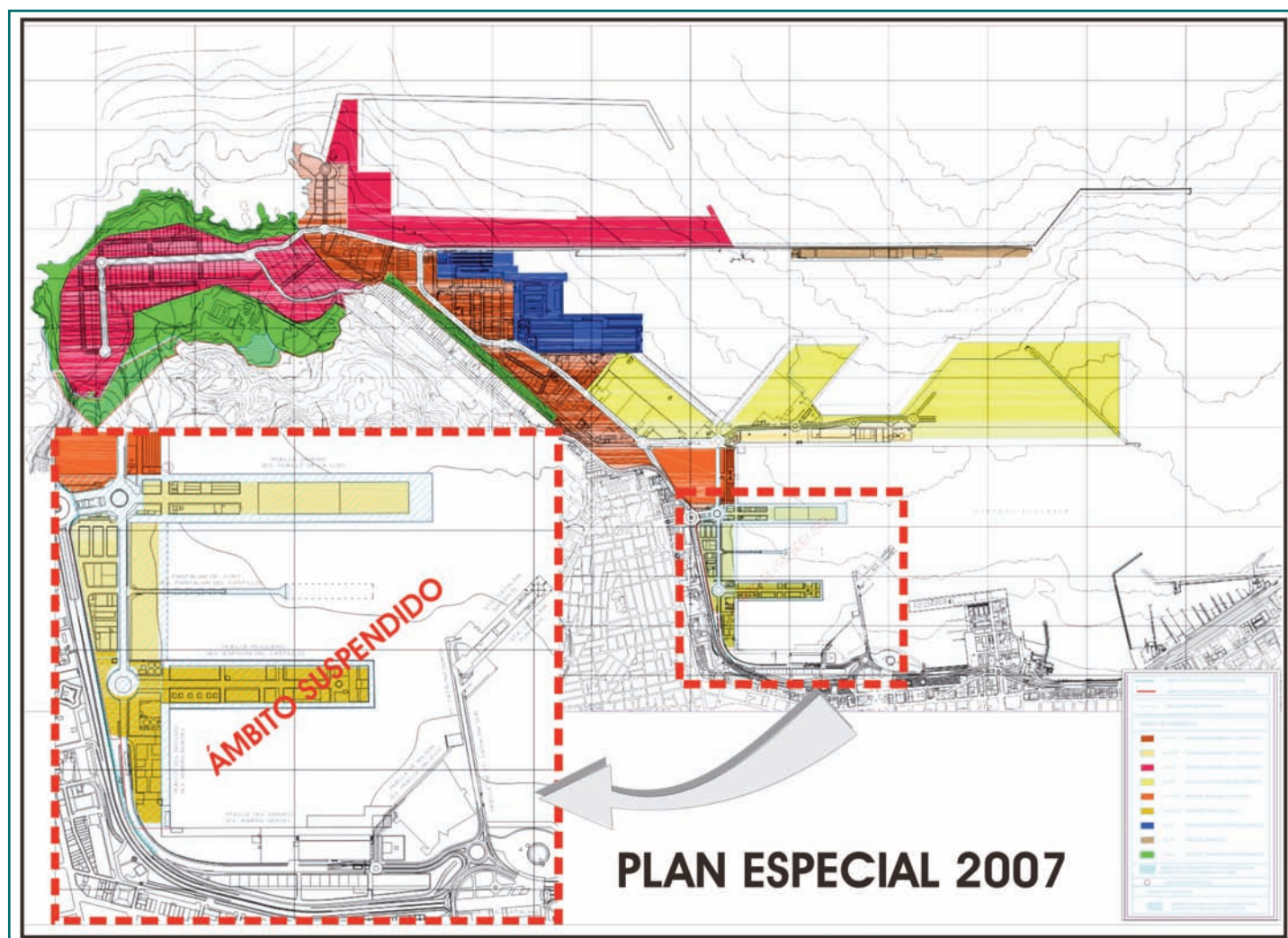


Fig 6. Plan Especial OAS 04 y 05 aprobado en 2007.

les de Ordenación Municipal, ya que éstos no pueden introducir determinación alguna que suponga interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria, por prescripción del art. 18.1 de la L27/1992. Pero en Canarias también podrían ser desarrollo de los Planes Insulares de Ordenación, tal como regula el Texto Refundido de sus Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales (Decreto Legislativo 1/2000). En tal sentido, también tendría esta consideración aquél Plan Territorial Especial (el art. 23 de dicho Texto) que tenga por objeto la ordenación de infraestructuras (puertos) de ámbito regional, insular o comarcal. La formulación, tanto del Plan Especial como del Plan Territorial Especial, corresponde a las Autoridades Portuarias y su tramitación y aprobación a los Ayuntamientos para los Planes Especiales, y para los Planes Territoriales (de

casuística más variada) tramitaría también la Autoridad Portuaria, aprobando el Cabildo cuando se desarrolle el Plan Insular. Es trascendental el hecho de que las administraciones competentes en la materia no pueden aprobar Planes Especiales con informe negativo de la Autoridad Portuaria (Art. 18 de la Ley 27/1992) (Fig. nº 6 Plan Especial OAS 04).

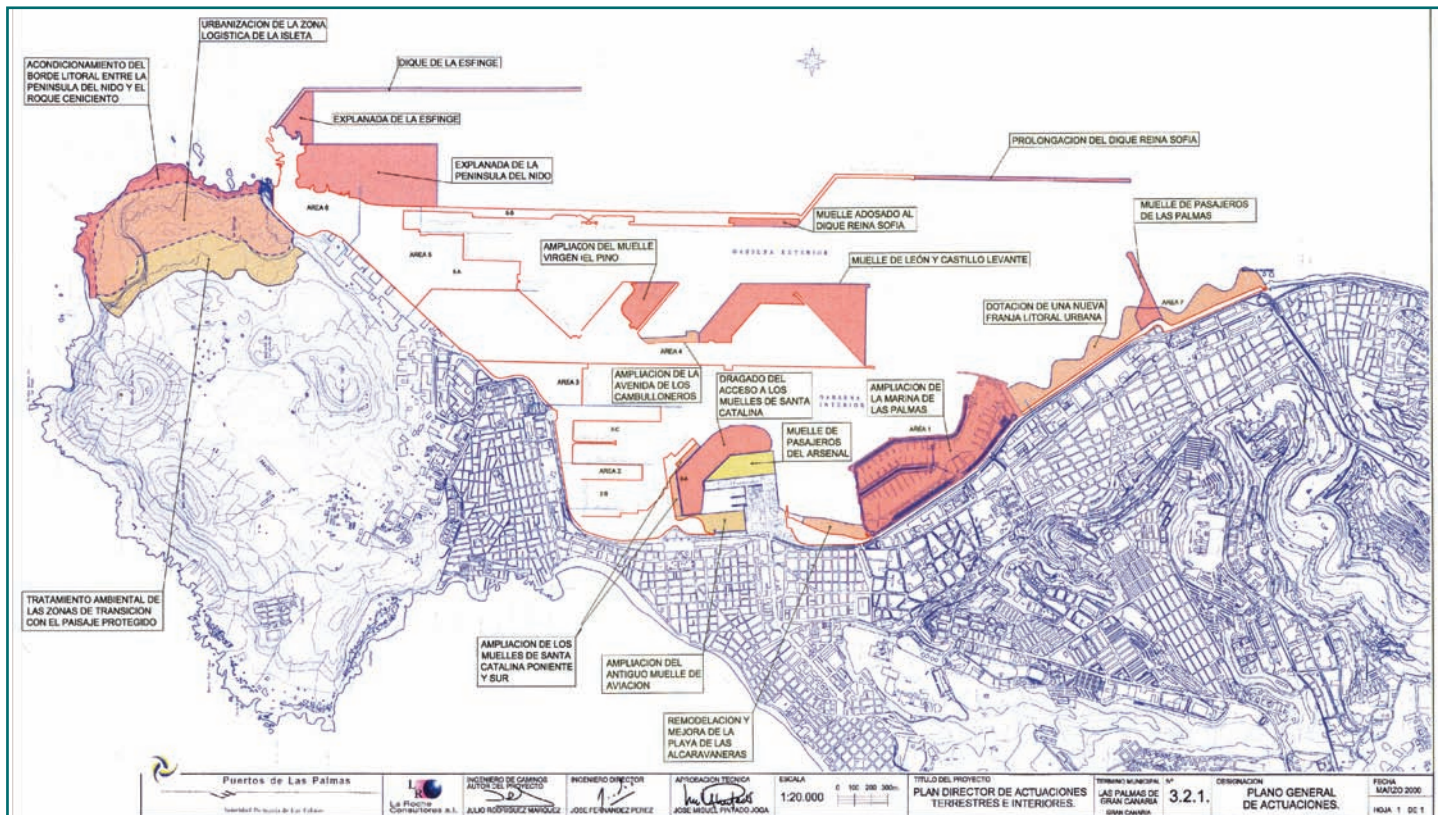
- Como última referencia nos encontraríamos con el Proyecto Básico de Ampliación de un Puerto (PBA), del que fue pionero la Autoridad Portuaria de Las Palmas con el Proyecto de Ampliación del Puerto de La Luz, (BOE 11-1-2002) antes de la aparición legal del Plan Director de Infraestructuras como instrumento de planificación sectorial en la Ley 48/2003. El objetivo principal de la herramienta PBA (que podríamos considerar pseudo-plan) sería obtener del Ministerio de Medio Ambiente la Declaración de Impacto Ambiental de un conjunto de obras significativas

incluidas en el ámbito de la legislación ambiental estatal (RDL 1302/1986). Estas obras se ejecutarían por fases durante un largo periodo, constituyendo para este plazo el esquema básico de desarrollo de las infraestructuras portuarias (PBA como modelo de evolución física a largo plazo). Desde el punto ingenieril constituye un auténtico "Proyecto" ya que dispone de los elementos determinantes de este tipo de documentos: Memoria (Justificación de la solución adoptada y cálculos técnicos), Planos y Presupuesto (no Pliegos de Prescripciones Técnicas constructivas), trabajando no solo en planta, sino también en "alzado" y "sección". Aun así, extiende tanto en el tiempo su plazo de ejecución (de 10 a 20 años) y momento de activación real, que incorpora un significado valor de planificación en cuanto que presenta a la sociedad el modelo de desarrollo de esas infraestructuras con la finalidad de que ésta se pronuncie en términos ambientales sobre la viabilidad de la propuesta, así como presenta los requisitos de la misma, de una manera global, y no parcial o segmentada. Esta sistemática de utilizar la herramienta PBA para la evaluación ambiental tendría el objetivo de dotar al modelo de puerto de la suficiente fle-

xibilidad que permitiera, mediante proyectos de ejecución parcial, ajustar su activación material al momento real de presentarse las necesidades de la demanda, y por ende, de los servicios que ésta requiriera. Consecuentemente, también se aplaza y adapta al momento estrictamente necesario la movilización de los cuantiosos recursos económicos y naturales que supone la inversión portuaria. (Fig. nº 7 Proyecto Básico Ampliación puerto de Las Palmas para D.I.A.). Desde la instauración legal del Plan Director Infraestructuras por la Ley 48/2003 y la obligación de su tramitación ambiental por la Ley 9/2006, el P.B.A. ha perdido gran parte de su interés, puesto que se duplicaría su contenido y tramitación -en RE-DETI, Del Nero (1), incidencia de la evaluación ambiental estratégica sobre los instrumentos de planificación portuaria.

Según J.L. Estrada, de los propios requerimientos y objetivos de los diferentes planes "...se deduce la implicación de muchos de ellos con el territorio". Es por ello que el conflicto entre ciudad y puerto como consecuencia de la evolución histórica y las expectativas de desarrollo de cada uno de ellos, "...se traslada casi pa-

Fig 7. Proyecto Básico Ampliación puerto Las Palmas D.I.A. 2001.



ralelamente la fase de planificación o planeamiento. Es en esta fase donde se han de poner las bases para la eliminación del conflicto, o al menos para su limitación en el momento de la realización de las obras y de la explotación" (2). La repercusión en su entorno de esta multiplicidad de instrumentos de planificación portuaria podría ser una de las causas de este conflicto; pero también ofrece la oportunidad de mejora si se coopera racionalmente, con voluntad de entendimiento y suficiente previsión temporal en la búsqueda de un objetivo común.

### **La habilitación administrativa de las obras y actividades portuarias: autorización sectorial, ambiental y de ordenación del territorio**

La reciente Ley 48/2003 tiene entre sus finalidades dotar de sistemática al régimen de planificación de los puertos estatales, estableciendo el referente estratégico para los mismos que permita "... promover un marco de leal competencia interportuaria y definir los objetivos generales del sistema portuario, ajustando la inversión a las necesidades y favoreciendo la coordinación e integración de los puertos en el sistema de transportes de interés general". Por ello, el esquema administrativo para la autorización (o habilitación) de las obras de grandes infraestructuras portuarias y el posterior desarrollo de actividades operativas funcionales sobre ellas ("superestructura", instalaciones) se basa principalmente en tres cimientos:

- la Declaración de Impacto Ambiental de las obras de infraestructura portuaria, que formula el Ministerio de Medio Ambiente y abre la puerta para licitar los proyectos desde esta perspectiva,
- la planificación sectorial del modelo de desarrollo portuario, cuyo esquema de grandes iniciativas (obras) se plasma en el Plan Director de Infraestructuras (PPEE-AP) y, en su caso,
- la planificación de Ordenación Territorial/Urbanismo para las instalaciones de superestructura y sus actividades operativas, competencia de la Comunidad Autónoma /Ayuntamiento e incluso Cabildo para el caso insular (Plan Territorial Especial y/o Plan Especial Ordinario).

Es obvio reseñar que la infraestructura en cuestión debe encontrarse situada en la Zona de Servicio vigente del puerto y que, por tanto, si no fuera así, habría que

aprobar previamente a su ejecución el correspondiente Plan de Utilización de los Espacios Portuarios para incorporar al dominio público ese ámbito. Lo cuál está así previsto en los artículos 38.3 y 97 de la Ley 48/2003.

En buena lógica, *su planteamiento debería ser coordinado, armónico y concatenado basado en un objetivo previo consensuado* entre las instituciones que cuentan con competencias sectoriales (Ministerio de Fomento, Puertos del Estado y la propia Autoridad Portuaria), *ambientales* (Ministerio de Medio Ambiente y Comunidad Autónoma) y de *ordenación territorial/urbanismo* (Comunidad Autónoma, Cabildo y Ayuntamiento). Pero no siempre es así. Ocurre que los legítimos y diferentes enfoques políticos de las diversas administraciones en juego ya introducen un primer elemento distorsionador que afecta de manera relevante al proceso planificador, ya que el objetivo principal a alcanzar puede no ser el mismo para cada una de ellas; y por tanto, en consecuencia, tampoco lo será el modelo de desarrollo que se proponga desde cada instancia.

Ya el Tribunal Constitucional ha dejado claro en su sentencia 40/1998 que aunque el Estado planifique sectorialmente sus infraestructuras de transporte, no se produce por ello una invasión de competencias autonómicas o municipales puesto que éste *"tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico, y que en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio"*.

Una vez declarado el puerto de interés general por el Estado, parece que el orden secuencial coherente de aprobación de estos instrumentos sería:

1º Plan Director (como *instrumento sectorial de planificación a largo plazo de un puerto estatal –art. 38 Ley 48/2003, no urbanístico*). Desde la entrada en vigor de la Ley 9/2006 el PDI debe contar con pronunciamiento ambiental expreso.

2º Plan de Utilización de los Espacios Portuarios (Art. 96 y ss. de Ley 48/2003). Aprobación de uno nuevo o modificación del vigente, si la aprobación del PDI implicase alteración en la delimitación de la zona de servicio existente.

Aprobación del instrumento de ordenación territorial previsto (Plan Especial o equivalente según el artículo 18 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada por Ley 62/1997, de 26 de diciembre).



Fig 8. Uso comercial / uso administrativo.

## 2. La confusión que produce la confluencia de planes para fines similares sin identidad en sus ámbitos de afección

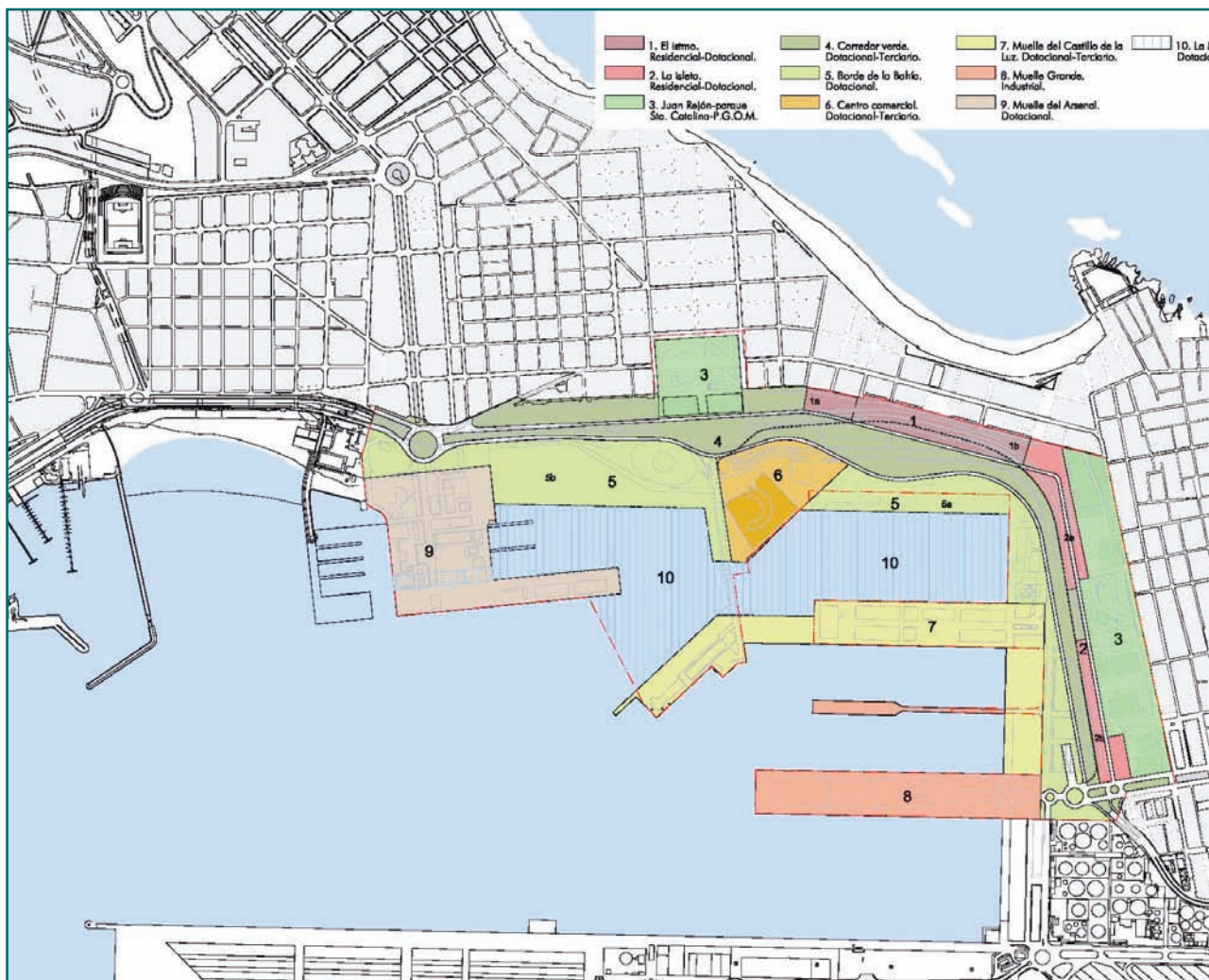
En el marco de la actuación "La Gran Marina" se observa un significativa discordancia entre los ámbitos físicos de los diferentes planes presentados y también con el escenario de la propia intervención. Así, es interesante señalar que el entorno que comprenden los muelles de Santa Catalina, Wilson, Sanapú, y El Refugio (mas cercanos a la ciudad y que forman parte del Plan Especial OAS 06) tiene en estos momentos unos usos portuarios (líneas regulares de pasajeros, cruceristas, embarcaciones de servicios portuarios, Fig. 2 y 8) más acomodables e integrables con la ciudad colindante y por ello, mas fácilmente encajables a priori en la intervención de transformación Puerto-Ciudad comentada. Frente a esto, en el espacio comprendido entre el Muelle Pesquero y el Muelle Grande (porción norte del Plan Territorial Parcial 2 del Cabildo, Figura nº 9) se desarrollan las actividades más puramente portuarias, inseguras y molestas para el ciudadano general, y por lo

tanto incompatibles con la presencia de personas ajenas de forma directa a la actividad portuaria.

Teniendo en cuenta pues la finalidad portuaria a que está dedicada cada área, y por tanto, las actividades cotidianas que se producen en ellas (Figura nº10 "Operativa de descarga"), parece más acorde a las necesidades portuarias, y también al desarrollo futuro de este entorno de articulación urbana, la delimitación prevista por el Plan General de Las Palmas (P.E. OAS 06 "Base Naval"), que el ámbito que contempla el PTP2 en el que se produce una superposición de una parte de su área de actuación con el puerto industrial y operativo actual y aún imprescindible en el futuro inmediato (Muelle Grande, Pantalán de Fransari, Explanada de Cory, etc).

Por otro lado, no debemos perder de vista en el escenario que estamos dibujando, no sólo el vigente Plan de Utilización de E.P. de las Palmas (Fig. 5), sino también, el futuro Plan Director de Infraestructuras (cuando sea ratificado por PPEE) para salvar enfrentarnos de bruces con el contenido del artículo 109 de la Ley 48/2003. Éste prescribe para las concesiones adminis-

Fig 9. Avance PTP2 (PIO Gran Canaria),



trativas que "no se admitirán aquellas solicitudes que se opongan de manera notoria a lo dispuesto en el Plan Director, Plan de utilización, Plan Especial...". Abundando en ello, el artículo 106.2 de misma Ley indica: "Las concesiones sólo podrán otorgarse para obras, instalaciones o usos que se ajusten a las determinaciones establecidas en el plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto o, en su defecto, al plan de utilización de los espacios portuarios". Como se mencionaba anteriormente esta intervención urbana se presenta bajo el principio de autofinanciación, y una de las opciones para ello consistiría en otorgar en concesión administrativa la totalidad del suelo y lámina de agua (tanto demanio portuario como de titularidad de otras administraciones). Así el concesionario debería estar en condiciones de obtener de la explotación de las unidades de negocio afloradas con la actuación los ingresos precisos para acometer con suficiente garantía

de rentabilidad y seguridad financiera las inversiones necesarias, tanto de infraestructuras públicas como empresariales privadas.

#### Los usos previstos desde la perspectiva portuaria: compatibilidad con el PUEPLP.

Por lo tanto, a la vista de las previsiones del planeamiento insular y municipal, y de las prescripciones para el uso del suelo portuario de la mencionada Ley 48/2003 (singularmente los artículos 94 y 109), se hace preciso dilucidar la compatibilidad de los usos urbanísticos de los planes especiales, con los usos portuarios aprobados en el vigente PUEPLP para la zona de actuación. Recordemos que la finalidad inmediata de un Plan de Utilización (PUEP) es definir el dominio público portuario de tierra y agua que constituyen la Zona de Servicio de cada puerto, así como lo usos portuarios previstos para las di-



Fig 10. Operativas de descarga de pesca congelada.

ferentes zonas de la misma, y la justificación de la necesidad de los mismos.

Un análisis comparado de las áreas del vigente Plan de Utilización del puerto de Las Palmas con la actuación "La Gran Marina" nos conduce a la necesidad de su adecuación, ya que algunos de los usos urbanísticos que se desean habilitar para esta zona de actuación no figuran como tal entre los portuarios ya aprobados para ese entorno (por ejemplo, el Sistema General "Viarrio" por el nuevo trazado de la Autovía Marítima de interés general regional para la Comunidad Autónoma, el Dotacional, el Náutico-Deportivo, el Hotelero, en su caso). Esta necesidad sería más acuciante para los "usos no portuarios" como consecuencia de las limitaciones y justificaciones que la Ley 48/2003 requiere en su artículo 94, como veremos más adelante. La base jurídica para la modificación del PUEP sería el artículo 97 de la Ley 48/2003 y la primera cuestión a dilucidar es si se trata de

una modificación sustancial o no sustancial, ya que la tramitación y, por tanto plazos, es bastante diferente (el Ministro de Fomento aprueba finalmente en el primer caso, por remisión al artículo 96 y PPEE en el de la no sustancial).

Para saber si estamos ante una modificación sustancial o no del Plan de Utilización vigente hay que acudir al punto 2 de este artículo 96, y singularmente, a su último párrafo que establece "...a estos efectos, tendrá la consideración de alteración significativa aquella que suponga una alteración individual o acumulada superior al 15% de la superficie asignada a un determinado uso, salvo que afecte a los usos no portuarios que en todo caso tendrá el carácter de alteración significativa".

Los diferentes usos y actividades permitidos en el dominio público portuario, dicho sea desde la perspectiva sectorial portuaria (no desde la urbanística como califi-

cación del suelo), están desarrollados en el artículo 94.1 de la Ley 48/2003, figurando como tales:

- a. *Usos comerciales*, los relacionados con el intercambio entre modos de transporte, con los servicios portuarios básicos (art. 60 y siguientes de la misma ley) y otras actividades portuarias comerciales
- b. *Usos pesqueros*,
- c. *Usos náutico-deportivos* y
- d. *Usos complementarios o auxiliares de los anteriores*, incluidos los de actividades logísticas y de almacenaje y los industriales o comerciales, cuya localización en el puerto esté justificada por su relación con el tráfico portuario o los servicios que prestan a los usuarios del puerto.

Parece que varias de las actividades previstas para esta actuación Puerto Ciudad podrían encajar bien en los usos b) -si se dejara en el Muelle Pesquero abierta la posibilidad de usos mixto o conjunto para la pesca como ahora podría plantear la Autoridad Portuaria-, c) y d).

Por otro lado, el siguiente párrafo de este artículo se refiere a los que se denominarían *Usos no portuarios: equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no portuarias que, siendo terrenos "... que no reúnan las características naturales del dominio público-marítimo...y que, por causa de la evolución de las necesidades operativas de los tráficos portuarios hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica podrán admitirse en el dominio público portuario siempre que no perjudiquen el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico"*.

Varios de los usos previsibles en la intervención vinculados con el ocio, la restauración, la cultura y sobre todo, el hotelero (regulado específicamente en el punto 94.4 mediante autorización excepcional de Consejo de Ministros por razones de interés general) se aproximan más a esta característica de "no portuarios", aunque pueda existir alguna duda interpretativa sobre los significados de cada término. En cuanto al *uso residencial*, es incompatible en términos absolutos con el dominio público portuario, por lo que la gestión urbanística de este suelo se tendría que realizar por otra entidad diferente a la Autoridad Portuaria para poder enajenarlo o explotarlo el tiempo necesario que compensara desde

el punto de vista financiero las inversiones en infraestructuras e instalaciones.

### La presencia de usos no portuarios

Visto este escenario, la prudencia y la seguridad jurídica futura aconsejarían entender que muchas de esas actividades están catalogadas administrativamente como *Usos no portuarios*; ello que implicaría que la *alteración del PUEP* fuese *significativa* y, por tanto, su *modificación sustancial* (art. 97.2) *tramitándose por el 96* como si de un Plan de Utilización nuevo se tratase, con la consiguiente aprobación del Ministerio de Fomento. Mas aún: la hipótesis contraria de que se entendiera que la alteración no es significativa porque todos los usos son estrictamente portuarios, dificultaría enormemente la presencia futura en el espacio previsto para esta intervención de dependencias propias de Ayuntamiento, Cabildo, Gobierno Autónomo, y sus filiales para sus fines propios, ya que el artículo 94.2 establece que la ocupación de dominio público portuario destinado a usos portuarios sólo podrá autorizarse para estas entidades cuando sus usos o actividades tenga relación directa con la actividad portuaria y deban desarrollarse necesariamente dentro de esos espacios.

En efecto, viene a ratificar este criterio la reciente sentencia del Tribunal Supremo anulando el otorgamiento de una concesión administrativa de la Xunta de Galicia destinada a servicios administrativos en dominio público portuario (puerto de Vigo). Otro recurso (6032/98) por el mismo asunto, fue fallado en el 2003 por el Tribunal Superior de Justicia de Galicia, (74/2003) anulando parcialmente la aprobación del Plan Especial del Puerto de Vigo por considerar que la ordenanza reguladora del edificio de la Xunta era contraria a derecho, al tratarse de un edificio institucional para servicios administrativos generales para los ciudadanos. Afirma el TS que se ha producido una infracción de lo dispuesto en el artículo 55 de la L27/1992 (hoy derogado por haberse sustituido por el 94 de la L48/2003), ya que "...en las zonas de servicio de los puertos, las actividades, instalaciones o construcciones a llevar a cabo tienen que ser acordes con los usos portuarios y con los fines propios de las Autoridades Portuarias, lo que determina que no existan otras excepciones que las legalmente previstas, bien en dicho precepto, bien en el artículo 3.6". En cuanto a la posibilidad de permitir la presencia de otras actividades no portuarias en virtud del art 6.3 de la L27/1992, solamente está prevista "...cuando éstas ten-

gan carácter complementario de la actividad esencial, o equipamientos culturales o recreativos, certámenes féricales y exposiciones portuaria, siempre que no se perjudique globalmente el desarrollo de tráfico portuario. El mandato es claro y no permite ese uso administrativo general que se concedió". A efectos interpretativos de lo dispuesto en esta materia por la Ley 27/1992, se apoya el TS (FJ CUARTO) en las determinaciones más precisas de la Ley 48/2003 (aunque no estuviera vigente - 1998- en el momento del otorgamiento y su recurso) que enumera exhaustivamente los usos portuarios y las excepciones en que se pueden autorizar determinadas actividades "...que guarden relación más o menos directa con los usos y actividades portuarias y que en ningún momento alcanzan a las autorizadas en el supuesto que resolvemos".

Resulta a este respecto interesante el criterio del Director General de Costas, José Fernández Pérez en su artículo "El litoral en los ambientes portuarios / Frentes Marítimos" (3), sobre las garantías que ofrece a la ciudadanía el mayoritario carácter público de los terrenos de estas operaciones de renovación en los frentes marítimos portuarios de los municipios, ya que al estar sometidos a un especial régimen protector proscribiendo algunos usos muy atractivos, contribuye de manera eficaz a lograr la "calidad ambiental" y las "vocaciones públicas" de las actuaciones a desarrollar, dificultando así mismo la improvisación y las actuaciones unilaterales.

Por último, si fuera preciso que se incorporara o se desafectara dominio público portuario en esta modificación del Plan de Utilización para coadyuvar y facilitar la intervención, el competente para aprobar dichos acuerdos debería ser, en este caso, el Ministro de Fomento; razón de más para que se considerara ya de entrada como modificación sustancial (artículos 47 y 48 de la Ley 48/2003).

Un último escollo a salvar, y no precisamente sencillo, en el desarrollo de esta Actuación Puerto-Ciudad de cara a los denominados "usos no portuarios", sería el de la necesidad de encontrarse ese suelo de dominio público portuario en circunstancias de obsolescencia o infrautilización portuaria, ya que la Ley 48/2003 requiere para el mismo que "...por causa de la evolución de las necesidades operativas de los tráficos portuarios hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica podrán admitirse en el dominio público portuario siempre que no perjudiquen el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario". Es conocido que las áreas portuarias de Santa Catalina,

Sanapú, Wilson y Pesquero han sufrido, en los últimos años (Figura nº 1), una profunda transformación física como consecuencia de la evolución de los tráficos que se ubican en las mismas (sobre todo en RO-RO interinsular, pesca congelada y cruceros, Fig. 2,3 y 8), afectados todos ellos por cambios tecnológicos y de producción determinantes para sus operativas portuarias (evolución de las tipologías de buques y de medios de medios mecánicos de manipulación de mercancías) Pero a pesar de ello, no parece que objetivamente se presente en estos momentos la situación de obsolescencia e infrautilización en varios de los muelles y explanadas afectadas (Operativas de Pesca Fig nº 10), si nos atenemos de forma estricta a los significados etimológicos de las expresiones "desuso", "pérdida de funcionalidad" y "pérdida de idoneidad". Al respecto resulta llamativa la inversión de términos cuando el Plan de Acción Puerto-Ciudad propugna directamente la "Liberalización de la zona de concesiones administrativas, autorizaciones temporales y toda actividad portuaria no compatibles con los usos previstos en la actuación Puerto-Ciudad, incluyendo el traslado y realojo en el recinto portuario de las que se consideren justificadas."

Es por eso que la necesidad de modificación del Plan de Utilización como requisito previo a la operación urbanística de remodelación se presenta aún mas imperiosa para los "usos no portuarios" que con motivo de los "usos portuarios", a pesar de que la sentencia 40/98 del Tribunal Constitucional determine el valor prevalente del Plan Especial (una vez aprobado) en la ordenación territorial, dejando el papel del Plan de Utilización a un mero efecto sustitutorio y provisional en ausencia del primero, por no disponer éste de carácter urbanístico. En este sentido, el artículo del profesor Jiménez de Cisneros "Los puertos en el territorio: la constitucionalidad de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Análisis de las sentencias del Tribunal Constitucional Num. 40/1998, de 19 de febrero y de 2 de abril de 1998" (5) señala en relación con la constitucionalidad del art. 15 de la Ley 27/1992 (hoy derogado al haber sido sustituido por el 96 y ss de la L48/2003) que el Plan de Utilización no supone sino la previsión a grandes rasgos de los distintos usos portuarios, exigiendo la norma adicionalmente que se justifique la necesidad o conveniencia de esos usos (como así mismo se establece en el art. 96.3 de la actual L48/2003), con el ánimo de determinar cómo se van a distribuir las actividades portuarias en el interior de la Zona de Servicio, y por tanto, en definitiva, el tamaño, ubicación y forma geométrica de la misma



Fig 11. Recreación de posible escenario tras PTP2 y Plan Especial OAS 04.

que es la finalidad propia del PUEP. Pero, a pesar de que no se trata en el PUEP en términos competenciales y ortodoxos de regular un uso urbanístico, *"dicha distribución de usos portuarios deberá ser respetada por la Administración urbanística competente al elaborar el plan especial, el cual, cuando sea aprobado definitivamente, sustituirá al plan de utilización"*.

Así mismo, resulta muy elocuente el título *"En el interior de los puertos el «Plan de Utilización de los Espacios Portuarios» no puede sustituir al «Plan Especial urbanístico»"* (7) El autor refiere que la Ley 27/1992 en su art. 3.6 diferencia entre las actividades esenciales para el tráfico portuario, que necesariamente deben aparecer en la Zona de Servicio de los puertos por su propia esencia y finalidad, y otras complementarias que se permite que se produzcan en determinadas circunstancias, pero que se pueden dar o no según los casos, concluyendo que *si se opta por "...introducir usos terciarios ya no hay condicional que valga: hay que redactar un Plan Especial"*.

Para ello se apoya en la sentencia 40/1998 del Tribunal Constitucional que señala, en relación con las actividades complementarias o equipamientos, que *"la posibilidad de que existan dependerá en definitiva, de las determinaciones del Plan Especial del Puerto que se tramita y aprueba por la administración urbanística competente..."*, y *"...quedará siempre supe-ditada a las determinaciones del Plan Especial del Puerto..."*, ya que *"...la calificación de la zona de servicio de los puertos como sistema general...lleva consigo la necesidad de que...sea desarrollado por un Plan Especial"*. Ello le lleva a concluir que el PUEP no puede sustituir al Plan Especial: son ámbitos, autoridades y competencias distintos. Tesis que por otro lado ya había desarrollado Garrido Roselló en "La ordenación portuaria de la zona de servicio en los Puertos del Estado. El Plan de utilización de los espacios portuarios" (4) cuando señala que la legislación *"...no solo no atribuye al Plan (PUEP) la función de determinar uso o parámetro urbanístico alguno, sino que de modo taxativo subordina las actividades a realizar en la zona de servicio a su conformidad con los «usos portuarios»"* (art. 55 de la L27/1992, hoy derogado pero sustituido por el análogo 94 antes mencionado). Para Garrido, el efecto legitimador que el Plan de Utilización tiene sobre las obras superestructura e instalaciones que realicen las Autoridades Portuarias no significa que éste sea un instrumento alternativo del Plan Especial.

### 3. La gestión del proceso

Llega el momento de afrontar el análisis del estatuto jurídico, demanial o patrimonial (el que fuere conveniente), así como la administración a quien estuviera adscrito, del suelo de esta actuación en cuál se ubicaría en el futuro tanto el uso residencial de las viviendas como el vial de interés general de la Comunidad Autónoma (nuevo trazado de la Avenida Marítima) y el proceso que sería necesario acometer para poder llegar a ese escenario que se desea con la remodelación. Recordemos: primero, que esta intervención debería regirse por el principio de autofinanciación; segundo que el uso residencial se diseña sobre el suelo que ocupa actualmente la Avenida Marítima, trasladándose soterrada la traza de ésta al interior de lo que en estos momentos es la Zona de Servicio del puerto, y tercero, que el vigente cuerpo legal portuario impide absolutamente el uso residencial en este dominio público. La principal infraestructura a financiar sería el soterramiento de la futura Avenida Marítima y la principal fuente de ingresos para ello, la puesta en valor (incluso enajenación) del posible suelo residencial.

Ante el problema, ya varias veces comentado de superposición de competencias, limitaciones legales a usos previsibles en la zona y condicionantes administrativos y de procedimiento de las posibles figuras de gestión de ese suelo, se podrían plantear, entre otras, tres alternativas; *una, la creación de un Consorcio Público* que involucre a los diferentes organismos públicos con competencias sobre la zona, Ayuntamiento, Cabildo, Gobierno de Canarias (varias Consejerías), Gobierno de España (varios Ministerios) y Autoridad Portuaria de Las Palmas; *dos el liderazgo directo de una de ellas*, y la cooperación subordina a este fin de las otras afectadas; y *tres, la firma de un convenio urbanístico entre todas las instituciones involucradas*.

Mediante la *Creación de un Consorcio Público*, se cederían al mismo las competencias legalmente delegables y/o se encomendaría la gestión de aquellas competencias que se pudiera, sin perder cada administración la titularidad de sus propios terrenos. Este Consorcio debería ser no solo el responsable del proceso de remodelación urbanística, sino el auténtico gestor de la operación, de tal forma que se convirtiera en el garante del cumplimiento del principio de autofinanciación de la misma para que las nuevas infraestructuras no se convirtieran en una losa que hipotecare por años la capacidad financiera y el funcionamiento de algunas de



**A. BIANCHINI, Ingeniero, S.A.**

**Nuevo revestimiento  
GALFAN®**

**gaviones metálicos  
gaviones recubrimiento  
enrejados triple torsión  
alambres y fibras**



**Comercial: Gran Vial, 8 · Tel. 93568 65 15 · Fax 93 568 65 11 · 08170 · Montornès del Vallès**  
Diputació, 279, 1.º, 3.ª · Tel. 93 496 13 00 · Fax 93 496 13 01 · 08007 Barcelona  
E-mail: bianchini@abianchini.es - comercial@abianchini.es [www.abianchini.es](http://www.abianchini.es)

## DIRECTORIO DE EMPRESAS

**trima**  
**TECNICAS REUNIDAS**  
Infraestructuras y Medioambiente

**INITEC**  
**INFRAESTRUCTURAS**

### INFRAESTRUCTURAS Y MEDIOAMBIENTE

#### CAMPOS DE ACTIVIDAD

- AEROPUERTOS Y TRANSPORTE AÉREO
- DESALACIÓN, POTABILIZACIÓN Y  
DEPURACIÓN DE AGUAS
- HIDRÁULICA Y RECURSOS NATURALES
- EDIFICACIÓN/EDIFICIOS SINGULARES
- TRANSPORTE TERRESTRE
- COSTAS Y PUERTOS

#### ÁREAS DE NEGOCIO

- INGENIERÍA
- CONSTRUCCIÓN
- EXPLOTACIÓN

AENOR  
**ER**  
Empresa  
Registrada  
ER-0029/1995

Rafael Calvo, 3 y 5  
28010 Madrid  
Tel.: 91 592 39 00  
Fax: 91 592 39 01 / 02  
e-mail: comercialinf@tecnicasreunidas.es

AENOR  
**GF**  
Gestión  
Ambiental  
CGM-99/037

**acciona**  
Infraestructuras

**VÍAS DE COMUNICACIÓN  
OBRAS HIDRÁULICAS  
OBRAS MARÍTIMAS  
PLANTAS INDUSTRIALES  
OBRAS SUBTERRÁNEAS  
EDIFICACIÓN Y ARQUITECTURA  
RESTAURACIÓN Y REHABILITACIÓN**

Avda. de Europa, 18 · Parque Empresarial La Moraleja  
28108 Alcobendas (Madrid)  
Tel.: 91 663 28 50 · Fax: 91 663 30 99  
[www.acciona.com](http://www.acciona.com)

las administraciones involucradas. Ello se podría hacer otorgando a este Consorcio todas las administraciones afectadas una concesión de dominio de dominio público y la gestión de la actuación que englobase la totalidad del suelo, pudiendo éste otorgar las posteriores autorizaciones de uso privativos de los terrenos a terceros, excluyendo aquellas competencias que supongan ejercicio de autoridad; o también una concesión de obra pública (en los términos del artículo 131 de la Ley 48/2003) al Consorcio y que cada Administración que otorgase a propuesta del Consorcio la autorización privativa del suelo de su competencia a los particulares.

Las *Ventajas* serían: a) *todos los organismos se comprometerían* en un solo acto al constituir el Consorcio, lo que implicaría una *mayor garantía a largo plazo* del proceso y por tanto, *seguridad jurídica* frente a terceros y b) *la gestión posterior sería posiblemente mas sencilla*, con mayor autonomía, flexibilidad y sobre todo, una concepción unitaria y global de la operación, lo que haría *innecesaria la equidistribución de cargas y beneficios* entre los consorciados. Y la *Dificultad*: La *valoración política* de cada administración sobre la *oportunidad y viabilidad* de participar en esta opción y *perder*, en su caso, el *protagonismo*, así como la *"cesión virtual"* (no jurídica, pero casi de facto) de sus competencias.

En cuanto al *liderazgo directo de una de las instituciones*, y la cooperación subordinada a este fin de las otras involucradas, parece que lo lógico es que correspondiera este papel al Ayuntamiento. La mayor dificultad en este caso sería la obtención material y legal del suelo que actualmente ocupa la Autovía Marítima para construir sobre él las viviendas previstas en la actuación y que financiarían los costes de la totalidad de la inversión. Ello obligaría a la modificación por la Autoridad Portuaria del Plan de Utilización cuyo alcance sería la desafectación por innecesariedad de los terrenos de dominio público portuario por donde se prevea que vaya a pasar en el futuro la Autovía Marítima para que se incorporen cuando correspondiera a la Comunidad Autónoma u otro organismo local que tenga la competencia de este uso. La dificultad para ello radica en la propia justificación de declaración de innecesariedad, la complejidad del procedimiento que requiere la aprobación del Ministerio de Fomento con la intervención relevante de la Dirección General de Costas, y por último, en la preceptiva autorización para el proceso de enajenación del suelo patrimonial resultante donde se ubicaría la futura Autovía Marítima. Además y aplicando el principio de equidistribución de cargas, esta opción po-

dría requerir que el líder tuviera que compensar financieramente o en especie a los otros organismos por las inversiones que éstos se vieran obligados a realizar dentro de sus propios ámbitos y para cubrir sus necesidades a consecuencia del proceso de reconversión, con las dificultades que ello conlleva.

Por último, *la firma de un convenio urbanístico entre todas las instituciones involucradas* en el que se incluyera la voluntad de cada administración de desafectación del dominio público de todo el suelo que no fuese estrictamente necesario para su actividad principal para su posterior gestión patrimonial por una entidad empresarial o mixta público-privada, es una especie de mezcla de las anteriores. Por lo tanto, precisa de la voluntad política de las instituciones para llegar a un acuerdo estable a largo plazo (como el Consorcio), y requiere desafectación por innecesariedad de suelo portuario, que depende de terceros (por ejemplo, los Ministerios de Fomento, Medio Ambiente e incluso Hacienda para la enajenación del suelo).

En cualquier caso, el nuevo régimen de *"usos incompatibles"* en el demanio portuario que podría derivarse de la Sentencia del TS de 11 octubre 2006 antes mencionada, presenta un escenario diferente que conllevaría reconducir algunos planteamientos en curso de reconversión y encuentro de suelo portuario con la ciudad. Sorprende la contundencia con que el TS rechaza estos usos institucionales "no portuarios" en la Zona de Servicio del puerto, mientras que no se observan mayores inconvenientes para usos terciarios de puro ocio o comerciales, así como culturales, feriales etc. Más dificultosa será a partir de ahora la situación de las operaciones Puerto-Ciudad, ya que la mayoría, aprovechando la previsión condicionada sobre ello del artículo 94 de la L48/2003, acogen como elementos coadyuvantes de la intervención la presencia de edificios de usos administrativos en general (no estrictamente incompatibles, pero tampoco de exactamente de finalidades acordes con la actividad portuaria). Ello va a requerir a partir de ahora un importante esfuerzo descriptivo sobre las actividades derivadas de la localización de edificios institucionales dentro la Zona de Servicio de los puertos para que la justificación de esa presencia sea razonable. Para estos casos, la solución parece que habría que enfocarla más hacia el escenario de la desafectación del dominio público de ese suelo portuario por resultar innecesario para los fines portuarios, de conformidad con el artículo 48 de la L48/2003.

#### 4. Algunas conclusiones

En definitiva, ninguna de estas tres alternativas es la mejor en términos absolutos (y seguro que se podrán plantear algunas más). Pero lo más interesante es resaltar que elegir entre unas u otras conlleva ventajas, inconvenientes y riesgos, por lo que la elección de cualquier opción debería ser objeto de previa y serena maduración para no perder el tiempo además de la vulnerabilidad jurídica en que se puede incurrir al comenzar a avanzar oficialmente en un camino y luego cambiar de opinión al cabo del tiempo, con posibles consecuencias perniciosas, no solo por esa pérdida de oportunidad sino por la toma de posición de terceros durante el proceso abierto e inconcluso. La decisión sobre la vía a elegir no es por tanto técnica o jurídica, sino que debería ser de política institucional y por amplio consenso.

Como apunta José Fernández Pérez en su artículo "El litoral en los ambientes portuarios" (Monografía "Frentes Marítimos" (3) "la legislación a la que están sometidos los terrenos susceptibles de estos usos constituye un importante elemento a la hora de asegurar actuaciones abiertas a todos, de calidad y al servicio del interés general...", y por ello, los procesos de remodelación de estas zonas deben estar presididos por criterios de maduración suficiente sobre los objetivos a satisfacer bajo una visión de conjunto, metodología de trabajo sistemática, transparente y participativa y por último, colaboración y coordinación entre todas las Administraciones Públicas competentes. Esta coordinación y el principio de seguridad jurídica aconsejan que todos los instrumentos de planificación, los sectoriales portuarios y los autonómicos y locales de ordenación territorial y ur-

banismo, estén aprobados para llevar a cabo la intervención y sean coherentes entre sí.

En este sentido resulta esclarecedora la conclusión a la que llega el profesor Jiménez de Cisneros en el mencionado artículo "Los puertos en el territorio: la constitucionalidad de la Ley de Puertos ..." (5), y que por su interesante carácter premonitorio, reproducimos íntegramente. La referencia se hace por la entonces reciente modificación de la Ley de Puertos mediante la reforma introducida por la Ley 62/97 que estableció el nombramiento de los presidentes de las Autoridades Portuarias por las Comunidades Autónomas y la posición control por mayoría de esta administración en el Consejo de Administración, en detrimento del Estado que pasaba a disponer de una minoría de 5 miembros. Decía Jiménez de Cisneros: "Desde la perspectiva territorial o urbanística, el conflicto de intereses entre el puerto y la ordenación de la ciudad o del territorio en el que se inserta debería desaparecer, dado que ahora es la Comunidad Autónoma quien controla ambos centros de competencias y funciones. Mucho me temo, sin embargo, que la nueva situación desemboque en un conflicto mucho mayor con la ciudad, es decir, con los municipios, sobre todo si no coinciden los intereses o afinidades políticas entre dirigentes municipales y autonómicos, y que este desequilibrio se salde con la ineficacia de la explotación portuaria, o la conversión de las infraestructuras portuarias en escaparate de operaciones urbanísticas «emblemáticas», en detrimento de su verdadera finalidad".

Como en cualquier cadena, la fricción se presenta justamente en los puntos de unión entre los eslabones. De la sociedad depende que esta situación se convierta en un conflicto o en una oportunidad de mejora. ♦

#### Referencias:

-1. DEL NERO BENÍTEZ, E. "Incidencia de la normativa reguladora de los efectos ambientales sobre el proceso de planificación portuaria"; aceptado para publicación en la Revista Derecho Telecomunicaciones, Transportes e Infraestructuras 2007  
 -2. ESTRADA LLAQUET, J.L. "El desarrollo portuario y la ciudad" Monografía "Frentes Marítimos"; nº 67 revista Ingeniería y Territorio del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.2004  
 -3. FERNÁNDEZ PÉREZ, J. "El litoral en los ambientes portuarios" Monografía "Frentes Marítimos"; nº 67 revista Ingeniería y Territorio del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos.2004

-4. GARRIDO ROSELLÓ, E. "La ordenación portuaria de la zona de servicio en los Puertos del Estado. El Plan de utilización de los espacios portuarios" nº 145 bis de la Revista Derecho Urbanístico y Medio Ambiente. 1.995  
 -5. JIMÉNEZ DE CISNEROS, F.J. "Los puertos en el territorio: la constitucionalidad de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Análisis de las sentencias del Tribunal Constitucional Num. 40/1998, de 19 de febrero y de 2 de abril de 1998", nº 160 RDUyMA. 1.998  
 -6. MARTÍN GALÁN, F. "El mar, el puerto, la ciudad y sus habitantes. Los frentes marítimos en Las Palmas de Gran Canaria". Nº 6 Revista PORTUS (RETE 2001). Noviembre 2003.

-7. RIVAS ANDRÉS, R. "En el interior de los puertos el «Plan de Utilización de los Espacios Portuarios» no puede sustituir al «Plan Especial urbanístico». Extracto de un dictamen", nº 196 RDUyMA. 2002  
 -8. ROWE, P.; CASARIEGO, J.; GUERRA, E. Y MELÉNDEZ, L. "Áreas de oportunidad: Renovación del Frente Marítimo de Las Palmas de Gran Canaria, España" Harvard University Graduate School of Design. 2001.  
 -9. Sección Departamental Arquitectura y Ciudad ULPGC: Pérez Parrilla, S; Doreste Aguilar, A; Feo Ojeda, M. y otros "Las Palmas: Ciudad y Puerto. Seminario Internacional" Departamento de Expresión Gráfica y Proyección Arquitectónica. ULPGC. 1996.