

La planificación de los puertos estatales y la ordenación del territorio

Planning of State ports and Territorial Organization

Esteban Del Nero Benítez. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
 Coordinador General de Política Territorial del Cabildo Insular de Gran Canaria. esteban.delnero@telefonica.net

Resumen: En el territorio portuario concurren diversidad de actividades empresariales bajo la tutela de múltiples Administraciones implicadas en su gestión, con un elevado grado de volatilidad temporal debido a la heterogeneidad de sus tráficos, servicios y operativas. Ello impone flexibilidad y diligencia a la gestión portuaria en el proceso de su adaptación a demandas cambiantes. La planificación portuaria es compleja al yuxtaponerse sobre el mismo espacio diferentes competencias públicas de ámbito estatal, autonómico y local, y sus respectivas normativas y procedimientos. Conviven instrumentos de planificación sectorial con la Ordenación Territorial y el Urbanismo. Se requiere acudir a principios de lealtad y cooperación entre Administraciones para buscar suficiente consenso sobre objetivos comunes. El reto es cómo poner diligentemente a disposición las infraestructuras realmente necesarios con un consumo razonable y sostenible de recursos naturales, territoriales y financieros.

Palabras Clave: Puerto; Planificación; Ordenación; Territorio; Urbanismo

Abstract: Port action concerns a series of corporate activities all under the auspices of multiple administrations and authorities implied in the management of the same and with a high degree of fluctuation due to the diversity in their traffic, services and operation. This imposes a degree of flexibility and diligence in port administration in order to adapt to changing demands. Port planning is complex as it combines different state, regional and local authorities with their respective regulations and procedures, all within the same area. Sectorial planning has to coexist alongside the dictates of territorial organization and town planning and it is necessary to resort to principles of loyalty and co-operation between the authorities in order to ensure sufficient consensus on common objectives. The challenge lies in how to diligently provide the infrastructures that are really necessary with a reasonable and sustainable consumption of natural, territorial and financial resources.

Keywords: Port; Planning; Organization; Territory; Town Planning

Dedicatoria; para reconocer tantas cosas buenas

A los queridos amigos de la escuela (la de la infancia y la del oficio) Juangui, Jose, Javi, Tebi, Wali, Manuela, Juanagus, Manolo y Abraham, por estar siempre ahí, en cualquier circunstancia. Porque hemos compartido muy buenos ratos recorriendo el emocionante territorio del aprendizaje para la vida.
Con cariño, nostalgia y gratitud por tantos buenos años de travesía codo con codo, para mis entrañables compas portuarios: Elena, María, Dácil, Marta, Charo, Mandi, Juanfra, Pepe, Alejandro, Salvador, Miguel A., Valentín, Antonio y José L. Porque siempre me han apoyado mucho, y enseñado aún más.

Introducción

Desde los albores de la navegación en que la realidad física del lugar se imponía a las características del buque, adaptándose éstos a las condiciones naturales

de las bahías, la relación puerto/barco ha evolucionado notablemente. Hoy en día, la tecnología permite que los puertos planifiquen sus infraestructuras en función de las necesidades, actuales o futuras, de los navíos, sus mercancías y pasajeros. Pero, no es menos cierto

Nota: Este artículo es un extracto del trabajo no publicado para *Suficiencia Investigadora* en el programa de Doctorado "Derecho Urbanístico en Canarias" de la ULPGC dirigido por Dr. Padrón Díaz.

Se admiten comentarios a este artículo, que deberán ser remitidos a la Redacción de la ROP antes del 30 de noviembre de 2008.

Recibido: febrero/2008. Aprobado: mayo/2008

QM2 en el
Puerto de
Arrecife
(Lanzarote).



que el territorio en que se encuadran los puertos va imponiendo progresivamente condicionantes sociales y ambientales frente al mero desarrollismo. Esta coyuntura marca un delicado equilibrio entre los requerimientos y necesidades del hinterland y las propias del servicio demandado.

En términos descriptivos de sus infraestructuras, un puerto sería un ente complejo, consistente en agua abrigada e instalaciones terrestres, que proporciona al buque seguridad y medios para realizar con eficacia sus operativas, transferencia de mercancías y tránsito de pasajeros principalmente. Es decir, el puerto constituye funcionalmente el nodo de conexión intermodal en la cadena logística del transporte marítimo, que así mismo integra este modo en el territorio firme al que está destinado (*función bisagra, o intercambiador modal de transportes*). Es por ello que en el territorio portuario concurren sobre un mismo espacio físico diversidad de actividades empresariales bajo la tutela de múltiples administraciones públicas implicadas en su gestión o supervisión. Actuaciones empresariales que se desarrollan en algunos puertos con un alto grado de volatilidad tem-

poral debido a la heterogeneidad en la naturaleza de sus tráficos (pasajeros y/o mercancías); diversa tipología de envases (contenedores-vehículos rodantes-paletizado-graneles); servicios para el hinterland propio frente a servicios exteriores; operativas de muelle y actividades logísticas; así como la presencia de otro tipo de servicios sin mercancías como avituallamientos, reparaciones, o cambios de tripulación, etc. Esta circunstancia impone elevadas dosis de flexibilidad y diligencia a la gestión portuaria en el proceso de su 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 yuxtaponerse, sobre un mismo espacio, diferentes competencias de entidades públicas de ámbito estatal, autonómico y local, y por tanto, diversas normativas y procedimientos. Esta situación requiere una armonización de las posturas de las administraciones intervinientes, mediante el diálogo sobre las diferentes ópticas presentes, a fin de proveer el mejor servicio a la sociedad. En la búsqueda del



Recreación antes del inicio de Las Obras del Puerto Refugio de la Luz 1880.

consenso es necesario acudir a los principios de lealtad y cooperación entre las instituciones sobre la base del respeto mutuo de las recíprocas competencias. El reto consiste en crear y poner diligentemente a disposición de los usuarios las infraestructuras portuarias que realmente demanden con un consumo razonable y sostenible de recursos naturales, territoriales y financieros. La formalización espacial del nodo portuario requerirá, pues, posturas equilibradas en términos socio-ambientales e insertadas territorialmente, pero con la suficiente versatilidad para poder proporcionar respuestas flexibles y diligentes a la condición mutante de su coyuntura.

La **Planificación** sería pues el proceso para la **modelización** de un **futuro deseable**, priorizando y programando en el tiempo objetivos, recursos y acciones mediante hitos y fases de intervención. Esta herramienta permite a las **sociedades maduras y responsables** conocer con antelación el escenario buscado, **participar** para ser protagonistas de su futuro como es deseable, y **comprometerse** con los objetivos perseguidos.

Consciente de ello, la Unión Europea en Directivas de 2003 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. Al servicio de este objetivo deben estar plenamente legitimados para participar en los procesos de toma de decisiones ambientales con la finalidad de alcanzar sus metas.

La planificación debe ser, en consecuencia, 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 ni prevalente**, sino diferentes dependiendo del enfoque apriorístico del que se parta. Esto conlleva estar en presencia de distintas sensibilidades, valores, objetivos, así como múltiples normativas y procedimientos.

1. La planificación en el entorno portuario estatal

El objetivo básico de este trabajo es la relación de la competencia estatal en la gestión de los puertos de in-

terés general con la materia de ordenación del territorio y urbanismo, que radica en el ámbito autonómico y municipal. Diversos planes, de naturaleza y finalidad heterogénea, aparecen regulados en la normativa sectorial portuaria, Leyes 27/1992 y 48/2003 (ver 3,4,7,8 y 9). Entre ellos encontramos aquellos destinados a la prevención y contingencia en materias de seguridad y emergencia; regulados por el art. 132, como el Plan de Emergencia Interior (PEI) o el Plan de Protección de Buques, Pasajeros y Mercancías contra actos antisociales y terroristas (PBIP o ISPS). Así mismo, con la finalidad de prevención de daños medioambientales, se reseña el Plan de Contingencias por Contaminación Accidental (art.129). Por sus características y objetivos, estos instrumentos no presentan trascendencia inmediata sobre ordenación territorial/espacial, sino que se trata más bien de *previsiones de acción/reacción* (movilización de recursos humanos y materiales) frente a la hipotética presentación de situaciones excepcionales no deseables. Por ello, obviaremos su análisis al entender que no entran en contacto con la competencia autonómica de ordenación territorial y urbanística. Algo parecido ocurriría con el anual Plan de Empresa (*operativo*) previsto en el art. 39 de la L48/2003; presenta una naturaleza básicamente económica, planteando objetivos de gestión, programación financiera, de inversiones públicas y de recursos humanos. Atendiendo pues a la planificación portuaria con estricta incidencia espacial, podríamos decir que en el sector público estatal se presentan cuatro instrumentos de esta tipología: **el Plan Director de Infraestructuras, el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios, el Plan Especial de ordenación**, o equivalente urbanístico, y, en su caso, el **Plan Estratégico**.

La indudable repercusión en su entorno de esta multiplicidad de instrumentos de planificación portuaria, lleva a José Luís Estrada (3) a concluir que:

- a) El puerto define con ellos su modelo de desarrollo y explotación.
- b) En sí mismo el procedimiento de elaboración de estos instrumentos tiene relevancia en las relaciones con el entorno.

Según Estrada, es así, ya que de los propios requerimientos y objetivos de los diferentes planes portuarios se deduce la implicación de muchos de ellos con el territorio, porque, de hecho, lo está el propio puerto. Y es esa implicación la que, precisamente, produce el conflicto;...u ofrece la oportunidad de mejora, si se coopera

con racionalidad, voluntad de entendimiento y suficiente previsión temporal.

1.1. La habilitación administrativa para las obras y actividades portuarias: sectorial, ambiental y de ordenación del territorio. Los conflictos por las diversas materias competenciales.

La Ley 48/2003 tiene entre sus finalidades, (Exposición de Motivos) 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*".

Desde entonces, el esquema administrativo para la habilitación-autorización tanto de las obras de grandes infraestructuras portuarias como del posterior desarrollo de actividades operativas funcionales sobre ellas que conlleven instalaciones ("*superestructura*") se basa principalmente en tres cimientos:

- la **Declaración de Impacto Ambiental** de las obras de infraestructura e instalaciones portuarias que legalmente lo precisen (2); formulada por el Ministerio de Medio Ambiente, abre la puerta para licitar los proyectos desde esta perspectiva,
- la planificación sectorial del modelo de desarrollo portuario, cuyo esquema de grandes iniciativas (obras relevantes a largo plazo) se plasma en el **Plan Director de Infraestructuras** y, en su caso,
- la planificación **Territorial y Urbanística** para ordenación de las instalaciones y actividades operativas que lo precisen; competencia Autonómica o municipal, e incluso Cabildo Insular (Plan Especial Ordinario y/o Plan Territorial Especial).

Es obvio reseñar que la infraestructura a realizar debe encontrarse entonces situada en la **Zona de Servicio** vigente para ese puerto. De no ser así, previamente a su ejecución se requeriría aprobar el correspondiente **Plan de Utilización** portuario para que incorporara al dominio público portuario su ámbito espacial, como prevé la Ley 48/2003 en su art. 38.3.

En cuanto a la licencia municipal, la normativa sectorial ha exonerado de este acto de control preventivo municipal a las *obras públicas de interés general* pro-

movidas por las Autoridades Portuarias (art. 19.3 de la Ley 27/1992), aunque ya antes el Tribunal Supremo (5582/1984) lo había considerado innecesario para las obras portuarias sobre el fondo marino. Este precepto fue entendido constitucional en la sentencia TC 40/98, excepto para aquellas actividades previstas en el art. 3.6 de la L27/92 (equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales o exposiciones); desde entonces el Tribunal Supremo ha mantenido en sus fallos esta distinción doctrinal entre ambas (3843/2002 y 1128/2005).

En buena lógica, el **planteamiento de estos instrumentos de planificación 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, puesto que el objetivo principal a alcanzar puede no ser el mismo para cada una de ellas, ni por tanto, y en consecuencia, tampoco lo será el modelo de desarrollo que se proponga desde cada instancia. Según JL Estrada (3) el conflicto entre *ciudad y puerto (territorio)* como consecuencia de la evolución histórica y las expectativas de desarrollo de cada uno de ellos, "...se traslada casi paralelamente a 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".

Una de las incógnitas por despejar es el orden secuencial de los instrumentos de planeamiento, y el momento cronológico preciso en que debería estar aprobado cada uno-PDI, PUEP y PE-, si antes o después de los otros dos. O dicho sea desde la perspectiva competencial autonómica, si la previsión de cada infraestructura portuaria ya debe figurar de forma expresa en el correspondiente planeamiento de ordenación territorial vigente como requisito de partida *sine qua non* para el resto de figuras del proceso planificador sectorial. En concreto la legislación canaria (Ley 19/2003 de *Directrices de Ordenación General...*) considera que así debe ser. Pero no está tan clara la cuestión de *por dónde* empezar este largo proceso de planificación; y visto el

cuantioso número de Administraciones de distintos ámbitos con competencias concurrentes, este asunto no es del todo baladí a la hora de determinar las características y requisitos que incidirán sobre la decisión de implantar y desarrollar un puerto interés general del Estado. La discusión llega hasta quién y cómo se decide si se hace un nuevo puerto, y, en su caso, donde se ubicaría éste.

Ya desde el mismo nacimiento del Estado de las Autonomías (1982) surgen los conflictos entre el Gobierno de la Nación y las Comunidades Autónomas por las recíprocas interferencias entre las materias competenciales "*portuaria*" y de "*ordenación territorial/urbanismo*" respectivamente. En efecto, en 1984 el Tribunal Constitucional debe pronunciarse al respecto por la "*invasión*" sobre la reserva estatal a la hora de afrontar la ordenación urbanística del puerto Autónomo de Bilbao. Concluye la sentencia 77/84 que "*la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio*" como más adelante se desarrollará (4.1.).

2. El Plan Director de Infraestructuras Portuarias

2.1. Instrumentos de previsión de las grandes infraestructuras portuarias antes de la Ley 48/2003: Proyectos Básicos de Ampliación de puertos

Antes de la existencia de la figura del Plan Director de Infraestructuras como instrumento de planificación sectorial en la Ley 48/2003 se utilizaba la herramienta del Proyecto Básico de Ampliación de un Puerto (PBA, también "*Plan Director*" u otras denominaciones) **con el objetivo principal de** obtener la **Declaración de Impacto Ambiental global** de un **conjunto de obras significativas** incluidas en el ámbito del RDL 1302/1986.

La Autoridad Portuaria de Barcelona fue precursora en el uso de esta *técnica* de presentación del desarrollo general de un recinto portuario durante un periodo de tiempo relevante mediante la previsión de sus nuevas grandes infraestructuras. El documento fue denominado *Plan Director del puerto* (D.I.A. en BOE 10-7-2000), aunque se le dio en el Ministerio de Medio Ambiente el tratamiento de proyecto para construcción de obras y no de *Plan* en los términos establecidos en la Directiva Europea 2001/42 de Evaluación Ambiental de Planes y Programas Estratégicos (Ley 9/2006 española).



Plan Director
del puerto de
Barcelona
(D.I.A. 2.000).

Posteriormente otras Autoridades Portuarias como Las Palmas con el Proyecto de Ampliación del Puerto de La Luz, (DIA en BOE 11-1-2002) o el Plan Director de Villagarcía (D.I.A. en BOE 7-1-2004) han seguido este ejemplo haciendo uso de esta herramienta PBA, que se podría denominar *seudo-plan*. Esta globalidad de obras se ejecutaría **por fases** (actuaciones específicas) **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 de vista de la ingeniería, constituye un auténtico "*Proyecto*" ya que dispone de los elementos esenciales de este tipo de documentos: Memoria (justificación de solución adoptada y cálculos técnicos de la misma), Planos y Presupuesto (no así Pliegos de Prescripciones Técnicas constructivas al tener carácter de básico), y, sobre todo, trabajan no solo *en planta*, sino también en *alzado* y *sección*. Sin embargo, carece de un rasgo determinante del *proyecto técnico*, como es la disponibilidad de recursos (financieros, materiales, espaciales) que viabilicen su materialización inmediata. No presenta una característica propia de los *proyectos*: su ejecutividad; intervención ya decidida.

Más aún, extiende tanto en el tiempo su periodo de desarrollo (de 10 a 20 años) y el momento real de activación, que incorpora un significado valor de

planificación en tanto en cuanto presenta a la sociedad el modelo de evolución de esas infraestructuras con la finalidad de que ésta se pronuncie, en términos ambientales, sobre la viabilidad de la propuesta. Así mismo se exponen los requisitos esenciales de la alternativa escogida, de una manera global, y no parcial o segmentada. En el inicio de tramitación de E.I.A. (BOE 11-1-2002) para el conjunto de obras del Puerto de La Luz, el documento Memoria-Resumen presentado ante el M.M.A. (año 2000) fue denominado "*Plan de Ampliación*" evolucionando posteriormente durante el procedimiento hacia el término definitivo de "*Proyecto Básico*" que obtuvo la formulación de dicha DIA. Para poder ejecutar cada actuación concreta en su momento se precisaría un proyecto constructivo de detalle de esa fase específica, pero es importante resaltar que estas intervenciones ya no precisarían más tramitación a efectos ambientales para este nuevo documento de desarrollo y precisión. Así mismo, otro "*Proyecto Básico*" diferente de la APLP, conjunto de obras terrestres e interiores del Puerto, se denominó como en el caso de AAPP de Barcelona y Villagarcía, "*Plan Director*" en el propio acuerdo del M.M.A. sobre la innecesariedad de someterse a procedimiento reglado (BOE 20-4-2001); pero, como se ha comentado, posteriormente, cuando se han ido acometiendo por fases sus obras específicas mediante proyectos constructivos, éstos tampoco han precisado de

procedimiento formal de evaluación ambiental de cada intervención.

Esta sistemática de utilizar la herramienta PBA para la evaluación ambiental tendría el objetivo de dotar al modelo de puerto de la suficiente flexibilidad que permitiera, mediante los posteriores proyectos de ejecución parcial, ajustar su materialización real al momento de presentarse las necesidades de la demanda, y por ende, de los servicios que ésta requiriera. Podría darse el caso de que alguna de las fases nunca llegara a ejecutarse por resultar innecesaria o replantearse la orientación de esa alternativa; lo cual resulta llamativo para un *proyecto*, ya que se anuncia en su propia redacción. Consecuentemente, también se aplaza y adapta al momento estrictamente necesario la movilización de los cuantiosos recursos financieros y naturales que supone la inversión en una infraestructura portuaria.

2.2. El Plan Director de Infraestructuras Portuarias

El Plan Director de Infraestructuras fue creado jurídicamente mediante la Ley 48/2003 (art. 38). Define el modelo global de crecimiento portuario en un horizonte mínimo de 10 años y su financiación de acuerdo con las necesidades que se deriven de las previsiones de tráfico, con selección de alternativas, estudios de impacto ambiental y recursos, desarrollo por fases modulables y flexibles, análisis financiero y de rentabilidad, y análisis de accesos terrestres.

Es preceptivo cuando se plantee la creación de nuevos puertos o en aquellas ampliaciones y nuevas obras de los existentes que alteren significativamente su configuración. Fundamental para obras marítimas exteriores. Requiere ratificación conjunta de Autoridades Portuarias y Puertos del Estado (o Ministerio de Fomento para 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).

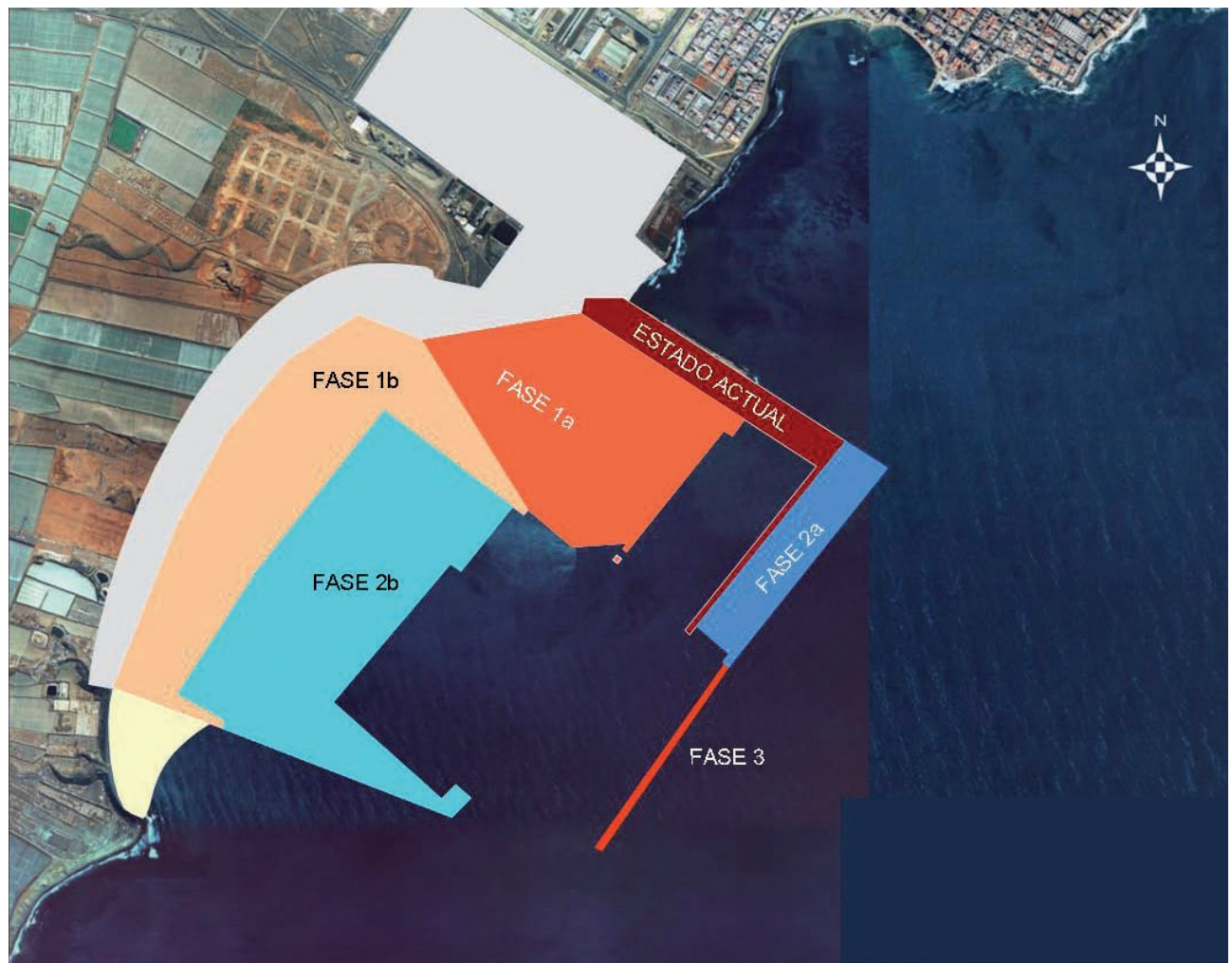
Anteriormente a la Ley 48/2003, las referencias más significativas para este tipo de obras aparecían en los art. 20 y 21 de la Ley 27/1992, pero sorprendentemente, ninguno ha sido modificado de manera sustancial para relacionarlos con los contenidos y finalidad del Plan Director, pese a que el contenido del artículo 20 (*aprobación y construcción de un puerto nuevo*) de la L27/1992 tiene una evidente conexión con el art. 38.1 de la L48/2003.

Consecuentemente, por su naturaleza y características, sería el Plan Director de Infraestructuras el instrumento apropiado para definir las necesarias obras portuarias a desarrollar de forma que se garantizasen con las mismas los servicios adecuados (sobre el correspondiente soporte de superestructura e instalaciones) para los tráficos marítimos previstos. En su formulación, se deberá tener en cuenta el parecer de la Comunidad Autónoma a través del informe previsto en el art. 38.2 de la Ley 48/2003 en facetas como la integración territorial, el impacto sobre el entorno e incluso las repercusiones socio-económicas de sus actividades. Pero que el Estado debe tener en cuenta los criterios de las Comunidades Autónomas, canalizadas a través de sus preceptivos informes, no significa que éstos tengan carácter vinculante en lo que al ejercicio de las competencias de ordenación territorial y urbanismo se refiere como más adelante se desarrollará. Su alcance lleva a que el Estado deba justificar suficientemente, en su caso, las razones por las que su decisión se apartaría de estos informes. La aprobación del Plan Director no sería propiamente un acto de transformación del territorio (ya que en bastantes casos que se plantean, su ámbito es agua, el *territorio o suelo* está aún por crearse). Consiste pues el PDI en un instrumento de planificación sectorial para el desarrollo del sistema estatal portuario (capacidad de ejercer las políticas y competencias propias) destinado a definir sus necesidades de infraestructuras sobre todo en el dominio público marítimo-terrestre, pero también, en algún caso en tierra firme para garantizar su integración eficaz con su sistema de transporte (carretera y ferrocarril). Todo ello en función de la previsión de tráficos y de recursos naturales y financieros de que se vaya a disponer.

2.3. La Evaluación Ambiental Estratégica y el Plan Director de Infraestructuras

Obviando la posible exención por territorio de ámbito reducido (dependerá de cada caso), lo que parece lógico es que la Ley 9/2006 sobre la evaluación ambiental de planes y programas estratégicos debe ser de aplicación para el Plan Director de Infraestructuras (2), ya que éste constituye el marco legal de planeamiento sectorial portuario que da cobertura a futuras autorizaciones de obras que, en general, tienen *"efectos significativos sobre el medio*

Vigente PDI
Puerto de
Arinaga. Fases
de desarrollo.



ambiente". Es lógico predecir que los Planes Directores habilitarán administrativamente futuros proyectos de obras que deban someterse en su momento a evaluación ambiental (Art. 3.2.b) L9/2006). Tanto es así, que la propia Ley 48/2003 se adelantó a la transposición a la legislación española de la Directiva Comunitaria 2001/42/CE (Ley 9/2006 de abril), señalando en su artículo 38 la necesidad de tramitar ambientalmente los PDI de conformidad con la legislación vigente.

En el marco normativo vigente, el objetivo de evaluación ambiental para el PDI sería analizar las repercusiones sobre el medio natural y humano (social, cultural, económico) de la implantación de un puerto nuevo (o no, **Alternativa cero**) o que se procediera (o no) al desarrollo con crecimiento significativo de un puerto ya existente. De acuerdo con los contenidos y previsiones que deben formar parte de un **PDI**, el análisis de los

efectos ambientales **no debería sólo limitarse a la ejecución y presencia física a largo plazo de las obras** que constituyen las grandes infraestructuras portuarias (con el nivel de precisión y detalle a grandes rasgos, *a ojo de pájaro*, que requiera esa herramienta de planificación), sino **fundamentalmente a su condición de soporte de futuras actividades** (transporte marítimo y terrestre, almacenamiento, logística y servicios complementarios auxiliares) que se implantarían en ese recinto. De hecho, es este **uso finalista** de servicio público a que se destinaría la obra ejecutada en el puerto lo que determinaría generalmente el **efecto real** sobre el **entorno** a largo plazo, y no tanto (aunque también) la fase de construcción de la infraestructura. De conformidad con lo previsto en el artículo 16 de la L9/2006, al tratarse de un plan promovido por una Administración (la Autoridad Portuaria) integrada en la General del Estado, siendo además un instrumento de la planificación sectorial,

no cabe duda que el órgano ambiental es pues el Ministerio de Medio Ambiente.

No se conoce por el autor ningún plan director portuario que hasta ahora haya sido evaluado ambientalmente por el Ministerio de Medio Ambiente mediante procedimiento formal conforme a la Ley 9/2006. En lo que a los puertos canarios se refiere, los Planes DI de Arinaga y Arrecife fueron ratificados por APLP y PPEE antes de 21 julio de 2006. Cómo su tramitación se había iniciado antes del 21 de julio de 2004, no le fue de aplicación la obligación de evaluación ambiental prevista en el artículo 7 de la Ley 9/2006, en virtud de la Disposición Transitoria Primera de la misma. En cuanto al Plan Director de Infraestructuras del Puerto de Las Palmas (La Luz), a consultas de la Autoridad Portuaria, el Ministerio de Medio Ambiente consideró en junio de 2007, que este caso no respondía a los supuestos contemplados en el artículo 3 de la Ley 9/2006, ya que no se cumpliría la premisa establecida en el artículo 1: *“que puedan preverse efectos significativos sobre el medio ambiente”* (sic MMA). Ello sería así porque este PDILPA solo incluye actuaciones (proyectos de obras) ya tramitadas ambientalmente con anterioridad, sin contemplar la futura realización de nuevos proyectos que requerirían ser sometidos posteriormente a evaluación de impacto ambiental. Consecuentemente, no se presenta el principio legal descrito en el artículo 3.2.a) para considerar que un plan tiene efectos significativos sobre el medio ambiente, que *“...establezca el marco para la futura autorización de proyectos legalmente sometidos a evaluación de impacto ambiental”*, puesto que previamente todos ya habrían sido evaluados, o declarados innecesarios por el órgano competente (MMA).

2.4. El PDI y su relación con el Proyecto Básico de Ampliación de puerto, en términos de evaluación ambiental

Desde la aparición *legal* de la figura del Plan Director de Infraestructuras (Ley 48/2003) los contenidos y objetivos del Proyecto Básico de Ampliación están ahora recogidos expresamente en el PDI. Adicionalmente, la entrada en vigor de la legislación ambiental sobre la evaluación ambiental de planes y programas estratégicos (Ley 9/2006) supone que ya no tenga demasiado sentido hacer este planteamiento general de obras a largo plazo (PBA) por redundante, puesto que aparentemente no se obtienen ventajas inmediatas con el mismo, y se complican y confunden los procesos.

Por otro lado, y una vez que los **Planes D.I.** ya aprobados se hubieran ocupado previamente de analizar y valorar los **efectos ambientales del futuro uso de las infraestructuras**, de las **actividades** que sobre las mismas se llevaran a cabo, las D.I.A. deberían estar destinadas a los Proyectos individuales para la ejecución de las obras cuando realmente se fueran a construir. Su finalidad precisa debería ser valorar la afección de su construcción y repercusión directa en las circunstancias reales del momento de ejecución, así como los efectos de la presencia de esa infraestructura en el medio natural y social a largo plazo. Por ejemplo, los efectos de aislamiento y transformación que conllevaría la barrera lineal artificial que supone la presencia de una autopista o una línea de ferrocarril o la desforestación del vaso o cambio del curso de un río para ejecutar una presa; pero no el ruido producido por el tráfico de aviones (actividad) o la alteración ecológica de la presencia de agua en un embalse (uso), que ya han debido ser analizados previamente en la evaluación ambiental estratégica de su Plan correspondiente. El caso de los puertos de nueva creación es bastante ilustrativo; como se ha dicho, precisan disponer previamente de un PDI que apruebe el Ministerio de Fomento (art. 38.1 Ley 48/2003). Pero, adicionalmente, también este mismo órgano debe aprobar el concreto proyecto de esa obra para poder proceder a su ejecución (art. 20 Ley 27/1992). Además, ambas aprobaciones deben contar con su tratamiento ambiental independiente y específico, de acuerdo con lo prescrito por las normas citadas, en vigor en la actualidad ambas. Ello significa que su finalidad y contenidos deben ser diferentes, pues, en caso contrario, estaríamos ante una evaluación en cascada, no deseada por el legislador.

Por ello, se hace precisa una modificación legal sobre las D.I.A. de los proyectos constructivos, para aligerar y concretar su contenido y alcance de tal manera que se cumpla con los principios que prescriben la Directiva europea 2001 y la Ley 9/2006. Es necesario **evitar** en las D.I.A. de las obras **repeticiones** en cascada de procedimientos ambientales ya realizados (arts. 4.3, 5.2, 5.3 y 10.2 de la Directiva), así como **dar utilidad y continuidad** en los proyectos concretos a las **conclusiones y prescripciones** de la propia evaluación ambiental del PDI (Disposición adicional tercera). No parecen suficientes las modificaciones sobre el RDL 1302/1986 introducidas por las leyes 9/2006 y 27/2006, ni el reciente Texto Refundido (Real Decreto Legislativo 1/2008). Aún no se circunscribe con rotundidad su ámbito a la fase de eje-

cución y presencia física de las obras, excluyendo del análisis las actividades y usos futuros a los que sirva de soporte la infraestructura, que ya deberían haber sido evaluados ambientalmente con carácter previo en el correspondiente Plan.

En este escenario de incertidumbre apareció el Proyecto de Ley que se tramitaba en el Congreso para Modificación de la Ley 48/2003. Su aprobación supondría la desaparición del Plan Director de Infraestructuras al derogarse expresamente el artículo 38 de esta Ley y todas las referencias legales a su figura. En la nueva redacción del art. 96 que figura en el Proyecto de Ley el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios, absorbería sus contenidos, pero su Exposición de Motivos no señala las claves que nos permitan saber las razones por las que se elimina el PDI de tan reciente aparición en la planificación sectorial (2003) y se acrecienta el protagonismo y relevancia del PUEP. No hay que perder de vista que, ni en la antigua redacción del art. 15 de la Ley 27/1992 ni en la posterior de los art. 96 y 97 de la L48/2003, aparecen referencias en cuanto a naturaleza, finalidad o contenidos del Plan de Utilización que le relacionen con la materia de *infraestructuras* (obras). ¿Qué objetivo perseguía entonces la propuesta de modificación de la Ley en materia de planificación? Entrando en el terreno de la especulación sobre su finalidad (no descrito por el legislador en la Exposición de Motivos), con esta reforma se podrían conseguir tres efectos:

- disponer de un único instrumento ya legitimado constitucionalmente que integre tanto las funciones que ahora ejerce el propio Plan de Utilización (¿qué puerto se necesita y para qué fines?) como las del Plan Director (¿cómo se va a llevar a cabo físicamente, materialmente, ese puerto?).
- Consecuentemente, llevar a cabo la correspondiente evaluación ambiental por la Ley 9/2006 de un único instrumento de planificación, despejando todas las dudas del apartado anterior sobre la sujeción o no del Plan de Utilización.
- simplificar algo, y por tanto clarificar, el complejo proceso de la planificación portuaria (se reducen instrumentos) y su difícil relación con las competencias autonómicas sobre la ordenación territorial.

Tras casi dos años desde su inicio de tramitación parlamentaria, esta ley se ha paralizado por agotamiento de legislatura y disolución de Cortes, pero no es descar-

table que se retome este propósito en el futuro. En lo que a la planificación autonómica de la materia sectorial portuaria se refiere, este *nuevo instrumento integrado estatal* tendría fines, contenidos y efectos similares al *Plan Director* previsto en la Ley 10/2005 de la normativa balear: definición básica de necesidades de infraestructuras y asignación preliminar de usos. Excepto en un aspecto muy importante: que en el caso autonómico no es la figura específica para delimitar la Zona de Servicio necesaria, cometido principal del PUEP. Aún se encontrarían más similitudes con el denominado *Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias* de las legislaciones canaria (14/2003) y cántabra (5/2004), ya que en estos casos, el *Plan de Puertos* persigue además impulsar la redelimitación de la Zona de Servicios por adscripción del Estado; aunque no sea el procedimiento principal para lograr este objetivo ni la finalidad específica de este instrumento. Como elemento singular hay que reseñar la consideración adicional de instrumento de ordenación territorial conforme a su legislación y competencia autonómica en este ramo, e incluso un cierto carácter de *Plan Estratégico* para definir la política sectorial autonómica a largo plazo en esta materia. En los tres casos señalados, las determinaciones de estos planes sectoriales prevalecen sobre la ordenación urbanística municipal, e incluso la territorial en algunos y precisan de evaluación ambiental estratégica.

3. Otros planes sectoriales y de ordenación de los puertos estatales

3.1. El Plan de Utilización de los Espacios Portuarios

El Plan de Utilización de los Espacios Portuarios es un instrumento creado por la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (art. 15 hoy derogado por la Ley 48/2003 y sustituido por el art. 96 y ss de esta). 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. En cuanto a finalidad, contenidos y efectos, se encuentra similitud con el PUEP estatal en el *Plan de Usos de los Espacios Portuarios* establecido por la ley 21/2007 de Andalucía, con la peculiaridad de



La ciudad
y su puerto.

que éste último se puede tramitar y aprobar simultáneamente con el proyecto constructivo de un puerto nuevo o en ampliación significativa.

Se aprueba mediante Orden del Ministerio de Fomento, lo que conlleva, a efectos expropiatorios, la declaración de interés público de los terrenos en él incluidos que no sean dominio público natural. Su legalidad se ha visto amparada por la sentencia 40/1998 del Tribunal Constitucional en cuanto a la capacidad del Estado para planificar sus infraestructuras con incidencia territorial. Realmente equivale al procedimiento de deslinde del dominio público portuario estatal, que antes de la L27/1992 se denominaba *Proyecto de la Zona de Servicios del puerto* y también era aprobado por OM (Jiménez Cisneros (8)).

Definido ya el puerto que se precisa desarrollar mediante el Plan Director, su ámbito pudiera no coincidir con la Zona de Servicio aprobada hasta entonces, lo que, en su caso, conllevaría la necesidad de modificar el PUEP vigente de conformidad con los mencionados arts. 38.3 y 97 de la Ley 48/2003. Es obvio que si se trata de un puerto de nueva creación no existiría un Plan de Utilización previo, por lo que habría que tramitar y aprobar la Zona de Servicio precisa por el Ministerio de Fomento.

El desarrollo del nuevo Plan de Utilización debería responder a cuatro interrogantes:

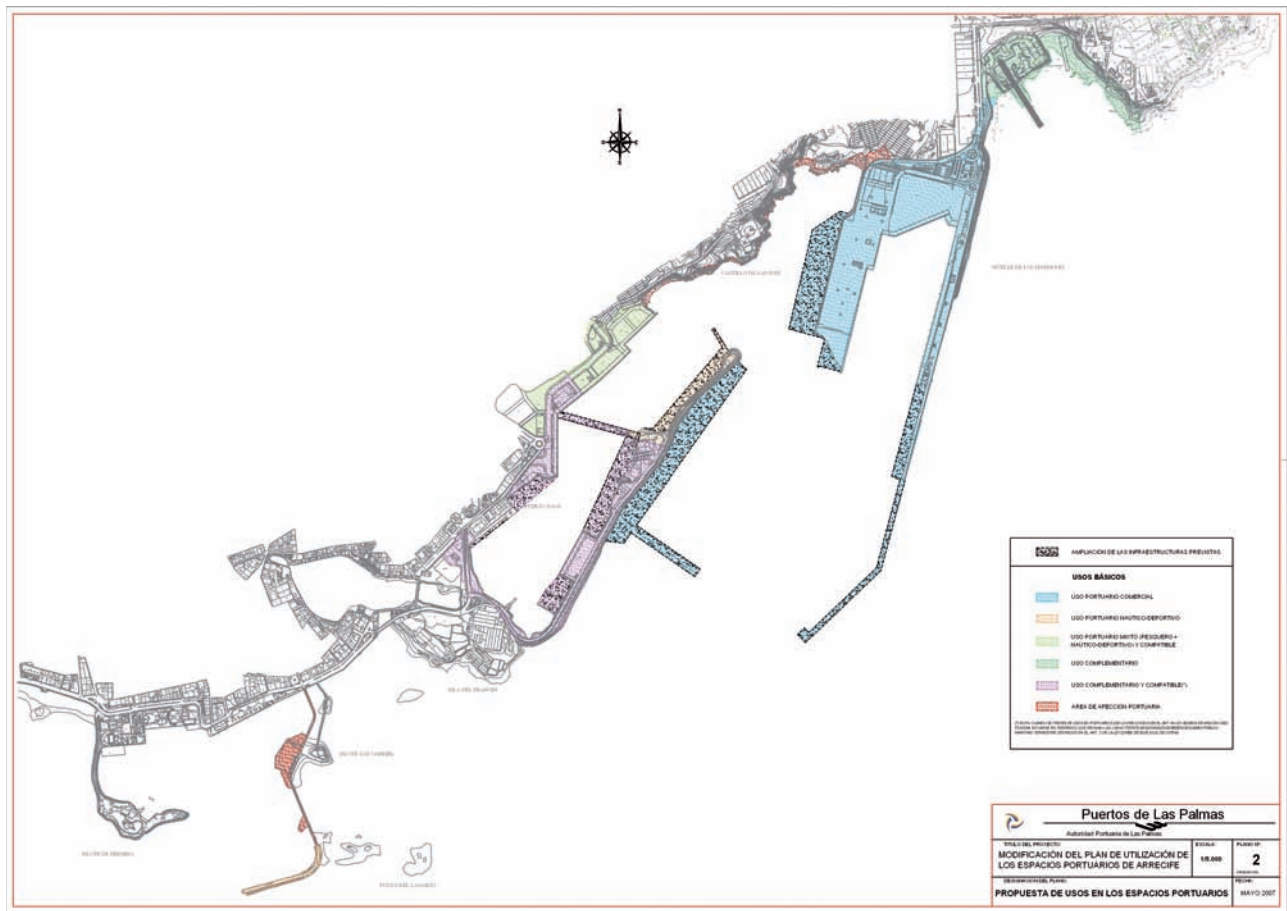
- **Primera** ¿Cuál es el dominio público portuario resultante que se propone, o sea cuál va a ser la futura Zona de Servicio del Puerto que se precisaría para conseguir los fines del PUEP? ¿Qué suelo se incorporaría al dominio público portuario porque es neces-

rio y cual se desafecta 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 destinar el suelo y el agua portuario (usos en términos de planificación sectorial portuaria, no de calificación urbanística del suelo)?
- **Tercera,** ¿Por qué se modifica el Plan de Utilización? ¿qué fundadas razones conducen a cambiar el espacio que forma el Dominio Público Portuario o los usos a que se destinaría?
- **Y Cuarta** ¿Cómo va a afectar a su entorno, al territorio y al medio ambiente?

El PUEP no debería estar incluido en el ámbito de la Ley 9/2006 como consecuencia de la inclusión de grandes infraestructuras portuarias, ya que éstas cuentan con instrumento específico para su definición, el PDI (2). En general, tampoco lo estarían por las obras de superestructura a ejecutar por las propias Autoridades Portuarias, puesto que habitualmente las mismas no se ocupan de proyectos de instalaciones sometidas a evaluación ambiental. Pero el **carácter sustitutorio al Plan Especial en su asignación preliminar de usos** podría dar **cobertura a futuras obras e instalaciones** de privados que se desarrollarían **ocupando dominio público portuario** (incluso en el mar o el litoral costero natural). En algunos casos estos **proyectos** de intervención o las mismas actividades requerirían someterse a procedimiento formal de **evaluación ambiental**. Este razonamiento llevaría implícita la conclusión de que **también** se debería haber evaluado previamente el **PUEP** por su condición de **plan marco de actuaciones con efectos ambienta-**

Modificación
en trámite PUEP
Arrecife.
Asignación de
usos.



les. La dificultad de su evaluación ambiental estratégica aparece por la complejidad para concretar y definir en el PUEP la asignación de usos mediante zonificación que permitiera valorar entonces si las actividades y proyectos que a posteriori se desarrollaran sobre este soporte estarían o no dentro de los supuestos previstos para Evaluación del Impacto Ambiental (ahora Texto Refundido RDL 1/2008).

En el caso del PUEP de Gijón (BOE 28-11-2007), además de las consideraciones ya comentadas, en su resolución el Ministerio hace dos reflexiones finales muy interesantes:

- El PUEP, como instrumento de planificación de los usos del puerto debe hacer, en aplicación de la Ley 9/2006, una previsión de sus efectos ambientales acorde con la decisión que se vaya a tomar con la aprobación del mismo.
- De acuerdo con el RD Legislativo 1302/86 (hoy sustituido por RDL 1/2008) corresponderá a la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que lo desa-

rollen, incluidos los de urbanización, la definición de los impactos concretos de las actividades que se van a localizar en el sistema general portuario (contaminación atmosférica o del agua, ruido, riesgo de accidentes).

Pero ya se comentaba en el punto anterior que ese debería ser uno de los cometidos fundamentales de la evaluación ambiental estratégica del Plan Director de Infraestructuras, ya que la legislación sectorial determina su necesidad. Antes de tomar la decisión de la aprobación de este Plan y como elemento relevante en la misma, el PDI debe analizar en términos de planificación las consecuencias de las principales obras y actividades que se prevean desarrollar para el puerto. Consecuentemente para el caso concreto del PUEP de Gijón, si se hubiera evaluado previamente el PDI conforme a los requisitos y procedimientos de la Ley 9/2006, la única duda hubiera versado sobre los efectos ambientales de transformación de usos del litoral; la admisibilidad de pasar del uso existente natural «protección de

costas» al futuro «*sistema general portuario*». Por tanto, conceptualmente el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios debería considerarse sujeto a evaluación ambiental estratégica. Pero en la práctica, la necesidad de someterse a procedimiento formal dependerá de que previamente se haya evaluado ambientalmente o no el Plan Director de Infraestructuras, así como del concreto alcance del PUEP en la delimitación de la Zona de Servicio, y, sobre todo, de la determinación material específica en la asignación preliminar de usos que realiza. Y ese es un contenido reservado con carácter general para el Urbanismo y la Ordenación Territorial.

3.2. El Plan Especial de Ordenación

El Plan Especial de Ordenación, o “*instrumento urbanístico equivalente*”, al que se refiere la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante en su artículo 18. Al tratarse la ordenación territorial 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. En la legislación autonómica de Canarias (a la que nos referiremos en adelante para simplificar) se presenta en el art. 37.2 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio y Espacios Naturales de Canarias (Decreto Legislativo canario 1/2000). Desarrolla las determinaciones contenidas en los instrumentos generales de ordenación urbanística, normalmente los Planes Generales de Ordenación Municipal. Pero en Canarias, los planes para infraestructuras portuarias también podrían ser desarrollo de los Planes Insulares de Ordenación, tal y como regula su normativa autonómica.

En este sentido, también tendría esta consideración aquél Plan Territorial Especial del art. 23 de dicho texto que tenga por objeto la ordenación de infraestructuras (puertos) de ámbito regional, insular o comarcal. Es mas, para el caso de que de la infraestructura que se pretenda ordenar afecte a más de un municipio, el art. 84.3 del *Reglamento de Procedimientos de Planeamiento* (Decreto canario 55/2006) señala que el instrumento idóneo para esta ordenación debe ser el Plan Territorial Especial.

La formulación del Plan Especial (o del Plan Territorial Especial) corresponde a las Autoridades Portuarias y su tramitación y aprobación a los Ayuntamientos; en el caso de los Planes Territoriales aprueba el Cabildo cuando

se trate de desarrollo del Plan Insular. Es trascendental el hecho de que las administraciones competentes en la materia no pueden aprobar estos Planes Especiales con informe negativo u oposición de la Autoridad Portuaria (art. 18.2.c) de la Ley 27/1992), precisándose una fase de consenso interadministrativo antes de la intervención del Gobierno del Estado mediante informe vinculante. No hay que olvidar tampoco que este art. 18 también establece que los Planes Generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la Zona de servicio de los puertos estatales como Sistema General Portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria. Pese al argumento de la Administración Autonómica de exclusividad en las materias de urbanismo y ordenación territorial, la legitimidad constitucional de este “mandato” fue ratificada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 40/1.998 que no apreció la supuesta invasión competencial, aunque la ley estatal imponga a las autoridades urbanísticas una determinada calificación que para este Tribunal “*tiene su apoyo en una competencia exclusiva del Estado*” (la competencia sobre puertos de interés general).

3.3. El Plan Estratégico

El Plan Estratégico de la Autoridad Portuaria aparece por primera vez con la Ley 48/2003 (art. 37) siendo su misión definir el *modelo de puerto*, como conjunto de sectores y actividades presentes en el recinto, así como la posición estratégica institucional de la Autoridad Portuaria. Precisa para ello de un análisis y diagnóstico de la situación actual (*¿quién eres?*), definiendo los objetivos y las líneas estratégicas (*¿quién quieres ser y por qué?*), así como los criterios de actuación (*¿cómo vas a hacerlo?*), y un plan de Acción que contenga medios y etapas y consecuentemente esté dotado de flexibilidad. Por lo tanto su carácter es básicamente político-institucional, y a priori no presenta características de intervención directa sobre el medio físico, sino que precisaría el apoyo y definición de otros “Planes” para alcanzar sus objetivos. Una situación extrema se presentaría cuando el Plan Estratégico de una Autoridad Portuaria valorase la viabilidad y oportunidad o bien de la creación *ex-novo* de un puerto por razones estratégicas (Granadilla en Tenerife, La Hondura en Fuerteventura) o del traslado de una parte importante de un puerto existente a otra ubicación. En ese caso, podría entenderse

que mediante la herramienta del *Plan Estratégico* ya se estaría actuando e incidiendo sobre el territorio; por ejemplo, con una nueva ocupación de dominio público natural (costero y marino). Este hilo argumental conllevaría la necesidad de evaluar esta decisión estratégica (*ubicar un nuevo puerto*) en términos ambientales. No obstante, esta perspectiva parece un tanto extremista ya que en realidad esa decisión del Plan Estratégico de una Autoridad Portuaria sobre construir o reubicar un nuevo puerto debería entenderse solamente como un criterio de partida que propicie un debate social sobre la cuestión e impulse, en su caso, los procedimientos pertinentes. En efecto, no se trata aún de una decisión firme y definitiva, pues no se está llevando a cabo con el instrumento idóneo (Plan Director de Infraestructuras, art. 38. de la L48/2003), ni se estaría abordando por el órgano competente de la administración, el Ministro de Fomento (art. 20 de la L27/1992 y art. 38 de la Ley 48/2003), o incluso el parlamento nacional si fuera necesario declararlo de *"interés general estatal"* (art. 5 y Anexo de la L27/1992). Consecuentemente, no parece, en principio, que el Plan Estratégico tenga conflicto con la competencia autonómica de ordenación del territorio, y tampoco sería objeto de evaluación ambiental estratégica de acuerdo con los ámbitos de la Directiva 2001 y la Ley 9/2006.

4. Planes sectoriales y de ordenación de los puertos estatales. Relación e integración en el territorio

4.1. Conflicto competencial: La materia estatal portuaria y la autonómica de ordenación territorial

Sobre el Plan Director de Infraestructuras (PDI) y también al Plan de Utilización, algunas Comunidades Autónomas sostienen la necesidad jurídica, conforme a su propia normativa, de disponer de un **instrumento adecuado de ordenación territorial antes** del inicio de las obras (en Canarias, Santana Rodríguez en *"Veinte años de Derecho Urbanístico Canario"* (10)). Entiende el Plan de ordenación como el instrumento de coordinación de las distintas potestades administrativas que inciden sobre el suelo, necesitadas de la técnica de la cooperación interadministrativa a fin de que la decisión que se adopte se base en una suficiente identificación y ponderación de los intereses relevantes. La Directriz 86.1 (Ley canaria 19/2003, *de las Directrices de Ordenación General y...*) desarrolla el criterio de la Comuni-

dad Autónoma Canaria sobre la necesidad de disponer de previsión expresa en el correspondiente instrumento de ordenación territorial) para poder llevar a cabo la construcción de cualquier infraestructura. Este precepto tendría su apoyo legal en el Texto Refundido LOTyENC (Decreto Legislativo 1/2000), puesto que en su art. 4 *"Principios generales de la ordenación"* se establece el **principio de jerarquía** del sistema de planeamiento y en el art. 9 *"Integración y Jerarquización del sistema de planeamiento"* esta norma prescribe que *"salvo las excepciones expresamente establecidas en este Texto Refundido, la ejecución de todo acto de transformación del territorio o de uso de suelo, sea de iniciativa pública o privada, habrá de estar legitimada por la figura de planeamiento que fuera procedente legalmente para su ordenación"*.

Sin embargo, desde la sentencia 77/1984 (final del punto 1.1.) el TC reconoce la posibilidad de concurrencia sobre el mismo espacio físico de competencias estatales y autonómicas cuando las correspondientes materias tengan distinto objeto jurídico; *"la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto. La competencia de ordenación del territorio y urbanismo tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial. No cabe excluir, por tanto, que en un caso concreto puedan concurrir en el espacio físico de un puerto de interés general...el ejercicio de la competencia del Estado en materia de puertos y el de la Comunidad Autónoma en materia urbanística"*. Posteriormente, el TC se posiciona en parecidos términos para el dominio público marítimo-terrestre en las sentencias sobre las leyes de Costas (1991) y Puertos (1998), y la materia autonómica de ordenación territorial murciana (1994), andaluza (2002) o balear (2007). Pero introduciendo las suficientes matizaciones que han permitido clarificar el alcance de cada competencia. Por tanto, resulta *"aconsejable buscar soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente"* (TC 77/84).

Siguiendo esta doctrina, la STC 40/1998 concluyó que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva (como, en este caso, la portuaria de interés general) lo hace porque bajo la mis-



Foto aérea actual del Puerto de Las Palmas.

ma subyace una razón que debe prevalecer sobre los intereses y materias (la ordenación territorial en este caso) que puedan tener otras entidades públicas afectadas (Jiménez de Cisneros,(9)). Es indudable que las infraestructuras portuarias, por sus características y conexión, producen sobre el territorio físico y social una afección evidente y notable (comparen para ello la fotografía actual del puerto de Las Palmas y su entorno con la recreación de la situación de 1.880 de la Introducción). Pero para poder analizar este punto con más precisión, habría que relacionar este mandato autonómico con la **competencia misma de poder ordenar el territorio antes de la existencia de ese territorio como tal realidad material**. En este sentido, el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios (creado por la Ley 27/1992) no puede considerarse en sí mismo un instrumento de ordenación del territorio, (competencia exclusiva autonómica y municipal) como fue aclarado por la mencionada sentencia 40/98. Análogamente, el Plan Director de Infraestructuras (de reciente aparición en la Ley 48/2003), no sería sino otro vehículo para articular la planificación sectorial estatal en la materia de los puertos de interés general.

Evidentemente, la autoridad estatal deberá tener en cuenta, y conciliar en su planificación, el interés ge-

neral estatal con el interés regional, insular y local, y ponderar suficientemente las decisiones para que no se produzca una situación de abuso injustificado. Lo que sí clarifica la doctrina constitucional es que el parecer de la Comunidad Autónoma no puede vincular unilateralmente al Estado al amparo de la competencia de ordenación territorial, incluso en el caso de que así lo estableciera una ley autonómica sobre la materia. La reciente sentencia TC 46/2007 sobre la Ley Directrices de Illes Balears (FJ 10) no ha admitido el informe vinculante autonómico sobre las competencias estatales (aeropuerto de Formentera). Reitera el TC que *"...en el supuesto de que exista contradicción entre la planificación territorial autonómica y las decisiones adoptadas por el Estado en el ejercicio de esas competencias, y ensayados sin éxito los mecanismos de colaboración y cooperación, será que los instrumentos de ordenación territorial deberán tener en cuenta y aceptar las decisiones estatales. Ese es el criterio establecido en la disposición adicional segunda de la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, así como en la legislación sectorial estatal relativa a los diversos tipos y clases de obras públicas estatales como...las obras en zona marítimo-terrestre, las obras portuarias"*.

Para Fajardo Spínola (4), desde esta Ley 13/2003 este debate está ya zanjado y no ofrece dudas: *"...la decisión de la Administración del Estado de localizar una obra pública de interés general de las de su competencia exclusiva prevalece sobre cualquier otra determinación de no importa qué instrumento de ordenación del territorio o urbanístico...cede el plan frente a la obra pública, y deberá aquél acomodarse a la nueva realidad territorial de ésta"*. Tanto es así que, su Disposición Adicional Segunda.4 establece, para los instrumentos de ordenación territorial y urbanística que puedan afectar a las competencias exclusivas del Estado, la obligación de solicitar informe de la Administración General. Disponiendo para éste un carácter **vinculante en la preservación de las competencias estatales, especialmente cuando afecten al dominio público y servicios públicos de titularidad estatal**; no pueden aprobarse los planes territoriales y urbanísticos, en lo que a esta materia se refiere, con ausencia del aludido informe o siendo éste negativo. Tal rotundidad jurídica lleva a Fajardo a mantener que, sólo cuando el suelo en cuestión se encuentre protegido por alguna figura ambiental o cultural, estará limitada la iniciativa de obra pública que impulsa la Administración el Estado, debiendo sus intervenciones respetar la determinada protección que implica esa clasificación y categoría.

4.2. Planes de Utilización versus Planes Especiales. El carácter provisional y limitado de la aplicación subsidiaria del plan sectorial para suplir la ausencia de ordenación urbanística pormenorizada

Definido ya el puerto que se precisa desarrollar mediante el Plan Director, su ámbito puede o no coincidir con la Zona de Servicio aprobada hasta entonces, lo que, en su caso, conllevaría la necesidad de modificar el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios vigente de conformidad con los mencionados artículos 38.3 y 97 de la L48/2003. Es obvio que si se tratase de un puerto de nueva creación no existiría un Plan de Utilización previo, por lo que habría que tramitar y aprobar la Zona de Servicio precisa por el Ministerio.

Recién aprobada la Ley de Puertos 27/1992, Jiménez de Cisneros (8) entendía que *"el Plan de utilización tendrá necesariamente que subsumirse en el Plan Especial"*, debiendo ser la regla general que la aprobación del PUEP requeriría la existencia previa de un P.E. Para este autor, la determinación de los usos portuarios por el Plan de Utilización tiene unos efectos meramente

provisionales, dado que la asignación establecida en dicho plan únicamente tiene por objeto permitir la eficacia inmediata del puerto, al constituir éste una unidad económica y funcional; fundamentalmente para *"...el caso de que por razones coyunturales o de hostilidad entre la Autoridad Portuaria y los órganos...competentes en materia de urbanismo no hubiera podido ordenarse urbanísticamente...los puertos...mediante...Plan Especial"* (8). Sin embargo, a partir de la aprobación de la Ley 48/2003 el orden secuencial comienza a orientarse en sentido inverso. Su artículo 96.7 dispone sobre la ordenación urbanística que *"con carácter previo a la formulación por la Autoridad Portuaria del plan especial o instrumento equivalente que ordene su zona de servicio deberá encontrarse aprobado el plan de utilización de los espacios portuarios del puerto"*. Queda, por tanto, claro desde la perspectiva sectorial portuaria (su normativa específica), que la **aprobación del Plan Especial (o instrumento equivalente) debe ser posterior al Plan de Utilización**.

Pero este requisito no debe ser suficiente y, para culminar un escenario de convivencia estable del puerto con su entorno, es preciso así mismo desarrollar el correspondiente Plan Especial. En efecto, mediante el PUEP *"...no se trata de regular el uso urbanístico de los espacios portuarios sino, mas sencillamente, de determinar como se van a distribuir las actividades portuarias dentro del recinto del puerto"* (FJ 34, STC40/98). Es el Plan Especial urbanístico el instrumento propio e idóneo por el que se articula, integra y ordena este sistema general, perfeccionando su relación con el territorio donde radica y al que está destinado a servir (art. 18 L 27/1992), como se desarrolla más adelante en el punto 4.1. En esta línea doctrinal, la sentencia del Tribunal Supremo 25-2-2004 sobre el PUEP del puerto de Santander ratifica que éste no regula en sentido estricto los usos urbanísticos del espacio comprendido en la zona de servicio del puerto, labor encomendada al plan especial, ya que el Plan de Utilización *"... no hace más que trazar las grandes líneas de la planificación..."*, lo que debe incluir es una previsión genérica, solo a grandes rasgos (FFJJ Primero y Tercero).

A este respecto, resulta muy didáctica la posición de Garrido Roselló (7) señalando 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>>"*. Se refería entonces al art. 15 de la



Muelle de Los Mármoles. Puerto de Arrecife (Lanzarote).

L27/1992, hoy derogado, pero sustituido por el 94 y ss de la L48/2003 en parecidos términos. Para Garrido, el efecto legitimador que el Plan de Utilización tiene sobre las obras de superestructura e instalaciones que realicen las Autoridades Portuarias no significa que éste sea un instrumento alternativo del Plan Especial, ya que su naturaleza y finalidades son distintas. Si bien las "...competencias estatales...pueden condicionar la actividad de ordenación territorial, en modo alguno pueden pretender ordenar directamente el territorio sustituyendo al titular de esa competencia".

Aunque el Estado pueda condicionar las competencias de ordenación del territorio, no puede ignorarlas, sino respetarlas, llevando a cabo la ordenación urbanística pormenorizada a través del Plan Especial, de acuerdo con la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en las sentencias 149/1991 (F.J. 4) y 36/1994 (F.J.3). Jiménez de Cisneros ya lo viene diciendo desde 1.993: el Plan de Utilización "...no puede nunca ordenar o regular el uso urbanístico de dichos espacios, ni sustituir la función territorial que tienen los planes especiales" (8). Ni tampoco puede "...incluir determina-

ciones urbanísticas, y si así lo hiciere sería ilegal, tanto por vulnerar las competencias autonómicas...como por infringir...la Ley de Puertos". Pons (12) está de acuerdo: "El plan de utilización no es un instrumento urbanístico ni puede desarrollar las funciones propias de éste". Resolviendo esta controversia, el Tribunal Constitucional en la sentencia 40/98 ha determinado dos principios generales sobre la relación Plan de Utilización /Plan Especial:

- la competencia estatal portuaria no supone la desaparición de la autonómica de ordenación del territorio y urbanismo, consistente en la pormenorización de los diversos usos urbanísticos y las intensidades a que puede destinarse un espacio territorial concreto.
- Para integrar la concurrencia de competencias deben buscarse fórmulas de cooperación que permitan la correcta articulación de cada una: mutuo intercambio de información, informes previos e cada organismo, creación de órganos mixtos etc. (Fernández Valverde [6]).

Precisamente estos principios del TC marcan los límites competenciales que, ya desde 1993, Parejo Alfonso (11) venía denunciando resultaban *invadidos* por el predominio de la ordenación sectorial sobre la territorial y urbanística, con una añadida "...proyección ofensiva del interés sectorial portuario más allá de este espacio sobre el territorio circundante". En la línea de los recursos autonómicos contra la Ley 27/1992, Parejo lamenta "la insuficiente valoración del bien constitucional al que primariamente sirve la política territorial", existiendo en su opinión en la norma legal "...una verdadera ausencia de la necesaria discriminación entre la ordenación del territorio y la ordenación urbanística". Esta denuncia que comparten Pons (12), Lobo y Santana (10) de la tendencia a minusvalorar la importancia de la política territorial autonómica y local (en contraposición a que, como ya antes se decía, no quepa "...negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos") no ha sido óbice para que el Estado haya continuado su tendencia a apuntalar sus competencias propias como se indicaba anteriormente, sobre todo mediante la técnica de informes vinculantes cuando las materias afectan al dominio público y servicios públicos de titularidad estatal (Disposición Adicional segunda.4 Ley 13/2003, y R.D. 1028/2007).

Pero, aunque el plan ceda frente a la obra pública de interés general estatal, eso no debe implicar (Fajardo Spínola, [4]) que no sea necesario ordenar, cómo y cuando proceda, la afección territorial de los grandes sistemas estatales, puesto que esta cesión "...no supone la ablación de las competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio" (TC 40/1998, FJ 37). En efecto, no se puede olvidar que la sentencia 40/98 determina el valor prevalente del Plan Especial (una vez aprobado éste) en la ordenación urbanística, dejando el papel del Plan de Utilización a un mero papel supletorio y provisional en ausencia del primero, al no disponer este último de carácter urbanístico. Pero ello no significa que se derogue el plan de utilización o pierda eficacia su objetivo o directrices. Simplemente, deja de desplegar sus efectos subsidiarios ante la ausencia de ordenación pormenorizada en el momento en que adquiere eficacia el instrumento idóneo y específico para desarrollarla. Pero esto es así porque, en definitiva, como ya se ha dicho, el Plan de Utilización no forma parte del sistema de planeamiento territorial, no dispone de esa naturaleza ni persigue sus fines. Su finalidad es otra, la delimita-

ción del demanio portuario, y la asignación de usos tiene por objetivo justificar la necesidad de disponer del espacio que la conforma.

4.3. El orden secuencial de los instrumentos de planeamiento: los sectoriales portuarios y los autonómicos de ordenación territorial y urbanística

Jiménez de Cisneros (9) señala en relación con la constitucionalidad del Art. 15 de la Ley 27/1992 (hoy derogado pero sustituido por el 96 y ss de la L48/2003 en similares términos) que el Plan de Utilización no supone sino la previsión a grandes rasgos de los distintos usos portuarios. Exigía esa norma así, mismo, que se justificara la necesidad o conveniencia de esos usos (como así mismo se establece en el art. 96.3 de la actual Ley 48/2003), con el ánimo de determinar de qué manera se van a distribuir las actividades en el interior de la Zona de Servicio; y por tanto, en definitiva, el tamaño, ubicación y forma geométrica de esta Zona de Servicio, que es la finalidad última de esta planificación (el PUEP). Pero, a pesar de que no pretenda el PUEP (en términos competenciales y ortodoxos) 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"** (TC 40/1998). Este requisito de adecuación se produce porque no puede ser aprobado un Plan Especial en contra del criterio de la Autoridad Portuaria correspondiente. Siguiendo la línea trazada por el TC, en tal sentido falló el TSJ Canarias (322/1998) contra el Gobierno de Canarias sobre el correspondiente P.E. de Puerto del Rosario, aunque en este supuesto concreto se tratase de denegación de su aprobación, situación análoga, contraria a la propuesta de la APLP. Este criterio portuario se plasmaría mediante el informe preceptivo que señala el artículo 18 de la Ley 27/1992. Ratificando esta línea doctrinal la sentencia del Tribunal Supremo sobre el PUEP del puerto de Marín (15-2-2005) establece que **"...no es el Plan de Utilización el que debe plegarse a las previsiones del Plan Especial, sino que, al contrario, en lo atiniente a la delimitación de la zona de servicios y a la asignación pormenorizada de los distintos usos, es el Plan Especial el que debe partir de las determinaciones del Plan de Utilización, de donde cabe inferir una cierta subordinación del P.E. al PUEP"**.

Incluso podría entenderse que este primer informe tiene el carácter de vinculante en lo que a la preserva-

ción de las competencias propias de la Autoridad Portuaria se refiere (ver art.36 y 37 de la Ley 27/1992, en la redacción dada por la Ley 62/1997), de conformidad con la Disposición Adicional Segunda.4 de la Ley 13/2003. En cualquier caso, de persistir el desacuerdo, el proceso de la tramitación del plan se reconduciría a una fase de diálogo durante seis meses entre las administraciones competentes, –la sectorial y la urbanística/territorial–, para buscar un consenso; si tampoco se llegara al acuerdo entonces, sería preciso que dirimiera las diferencias el Consejo de Ministros mediante informe vinculante. Como es conocido, tampoco entendió el TC en su sentencia 40/1998 que esta fórmula de arbitraje mediante informe vinculante a la que aboca el art. 18 de la Ley 27/1992 supusiera una invasión de la competencia autonómica de ordenación territorial.

Por todo lo anterior expuesto, 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.
- 3º Aprobación del instrumento de ordenación territorial previsto (Plan Especial o equivalente según el art. 18 de la Ley 27/1992).

4.4. Las actividades portuarias esenciales y el planeamiento. Necesidad de ordenación urbanística pormenorizada en la Zona de Servicio de los puertos

Sobre la necesidad de ordenación urbanística del demanio portuario, no puede ser más elocuente el título “*En el interior de los puertos el «Plan de Utilización de los Espacios Portuarios» no puede sustituir al «Plan Especial urbanístico»*” de R. Rivas Andrés (13). El autor refiere en el mismo que la Ley 27/1992 en su artículo 3.6 diferencia entre las **actividades esenciales para el tráfico portuario**, que deben estar en presencia para el **pleno y eficaz desarrollo** de un puerto, mientras que

hay **otras complementarias** que la legislación **permite** que se **produzcan en determinadas circunstancias**. Por tanto, estas últimas se pueden dar o no según los casos, según las circunstancias y necesidades concretas. Esta nítida distinción de situaciones para las diferentes actividades se refleja en sentencias del Tribunal Supremo que abordan la relación de las obras públicas portuarias con el control preventivo municipal de las mismas (la licencia, art. 19.3 de la Ley 19.3).

Siguiendo los criterios doctrinales de la sentencia 40/98 del TC, el Supremo (STS 1128/2005) no consideró imprescindible la preexistencia de Plan Especial para que se pudieran llevar a cabo obras públicas terrestres (viales y urbanización) necesarias para el correcto funcionamiento del puerto, entendiendo no ajustado a derecho el informe desfavorable del Ayuntamiento. Más aún, no solo para las infraestructuras públicas, sino también para las obras de superestructura de privados que sirvan de soporte a actividades y servicios portuarios esenciales, la sentencia 3028/2001 del Tribunal Supremo ha determinado que ni la ausencia de Plan Especial ni tampoco de Plan de Utilización es razón suficiente, en términos generales, para inviabilizar su aprobación y ejecución. Este recurso se planteaba por la negativa a otorgar licencia para una obra privada de Terminal para descarga y distribución de cemento. Entiende el TS en su FJ Cuarto que la Ley 27/1992 “*no tuvo la intención de prohibir desde ya cualquier tipo de obra o actividad en aquellos puertos que carecieran de Plan de Utilización o Plan Especial, lo que sería contrario a la finalidad de fomento del tráfico mercantil y de la actividad industrial propia de los puertos marítimos...pueden autorizarse obras e instalaciones que por su naturaleza no puedan tener otra ubicación y que habrían de ser incluidas en el futuro Plan Especial.*”.

Tanto es así que la Ley 48/2003 establece en su artículo 110 el trámite previo de informe municipal urbanístico sobre las solicitudes de concesión **sólo cuando no exista Plan Especial** aprobado. Este trámite se establece cuando se da esta circunstancia (ausencia de planeamiento) precisamente para que se pronuncien las Administraciones urbanísticas sobre las solicitudes concesionales y sea conocido su parecer por la Autoridad Portuaria antes del posible otorgamiento. La conclusión de ello sería **que la ausencia de Plan Especial no es causa suficiente para impedir la autorización en suelo portuario de aquellas actividades (y sus instalaciones) que se precisen para el cumplimiento de sus fines pro-**

Operativa en
barco
containerero.



pios, ni siquiera en ausencia simultánea de Plan de Utilización.

Pero ya se ha expuesto previamente (punto 3.2) que no es ésta la situación deseable, sino más bien debería ser excepcional para permitir el funcionamiento eficaz del puerto en (8) "...caso de que por razones coyunturales o de hostilidad entre la Autoridad Portuaria y los órganos...competentes en materia de urbanismo no hubiera podido ordenarse urbanísticamente...mediante...Plan Especial". La sentencia del TC 40/98 señala categóricamente (FJ 37) que "con la calificación de la zona de servicio de los puertos como sistema general no se están excluyendo las competencias sobre urbanismo...esta calificación lleva consigo la necesidad de que dicho sistema sea desarrollado por un plan especial o instrumento equivalente, aprobado por los entes con competencia en dicha materia tal y como dispone el apartado 2 de este mismo art. 18 LPMM". Los autores citados (Garrido, Jiménez de Cisneros, Pons Cánova, Parejo, Rivas) coinciden

en que **el PUEP no puede sustituir en plenitud y finalidad al Plan Especial: son ámbitos, autoridades y competencias distintos**. Recientemente, Fajardo Spínola (4) comparte esta misma tesis de que **cede el plan** (autonómico/local) **frente a la iniciativa estatal de la obra pública** de interés general de su competencia; "**pero no desaparece; y por ello, para ordenar la afección territorial de estos grandes sistemas estatales se deberá acudir al empleo de la figura del Plan Territorial Especial**". Por tanto, no se puede obviar la ordenación urbanística pormenorizada, que se deberá desarrollar en el momento que sea procedente a través del correspondiente instrumento que prevea la legislación autonómica, competente en la materia por mandato constitucional. Es por ello que la Ley 27/1992 (en la redacción de la L62/97) en su artículo 37.1.d) establece la función para las Autoridades Portuarias de "ordenar los usos de la zona de servicio del puerto...de acuerdo con los instrumentos de ordenación del territorio y ordenación aprobados" y en el

37.1.e) la función de *"Redactar y formular los planes de ordenación de la zona de servicio del puerto en desarrollo del planeamiento general urbanístico"*.

Pero recordemos (punto 3.3.) que el Plan de Utilización (FJ 35 STC 40/98) no es *"un plan urbanístico en sentido estricto, de manera que en él no se contiene una completa delimitación a los efectos urbanísticos de los distintos usos del territorio...sino una distribución general de los espacios en función de los usos estrictamente portuarios... Se trata de una cláusula residual justificada por la necesidad de ordenar los espacios del puerto en tanto no se haya aprobado dicho plan"* (se refiere obviamente al plan especial en esta segunda cita). Aunque el plan ceda frente a la obra pública, eso **"no supone la ablación de las competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio"** (TC 40/1998, FJ 37). El mismo TC declara en la sentencia 61/1997 que la integración sistemática de las competencias exclusivas estatales con la autonómica urbanística puede propiciar que puntualmente se afecte a esta última materia por el Estado, pero en modo alguno pueden legitimar una regulación general por éste del entero régimen jurídico del suelo (FJ 6º,b)). Para que por parte del Estado *"el condicionamiento legítimo"* sobre urbanismo y ordenación del territorio *"no se transforme en usurpación ilegítima"* de las competencias autonómicas *"es indispensable que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que ha de ejercerse"* (FJ 1º B de la STC 149/1991). Es decir, aparece nuevamente el criterio que **el manejo del Plan de Utilización** de los Espacios Portuarios como herramienta provisional **y sustitutiva del Plan Especial** para permitir el funcionamiento inmediato de un puerto debe tener carácter **excepcional**. La situación regular, y por tanto **deseable**, es que se lleve a cabo la **ordenación urbanística pormenorizada** mediante los **instrumentos** habituales establecidos en la correspondiente **legislación autonómica**, competente en la materia de acuerdo con la Constitución.

La última cuestión sería dilucidar cómo combatir la *pasividad* de la administración portuaria para formular e impulsar la ordenación pormenorizada de su Zona de Servicio, cubierta su primera necesidad por el amparo que le brinda su Plan de Utilización sectorial en ausencia de Plan Especial. Aunque la sustitución esté limitada a la presencia de instalaciones directamente vinculadas con necesidades estrictamente

portuarias, no a cualesquiera otras que pudieran aparecer, no deja de ser una situación *cómoda* para las AAPP, lo que rebaja su nivel de presión para consensuar una salida. En cualquier caso, el aspecto relevante se sitúa ahora en determinar el campo competencial en juego para esta materia, y aquí no hay duda que se trata de un ámbito autonómico y local. En este sentido, nada impide que en el momento que lo entienda conveniente, el Ayuntamiento formule, tramite y apruebe (con las limitaciones legales antes reseñadas) el Plan Especial Ordinario que considere procedente dentro de las competencias urbanísticas que tiene atribuidas. Con ello no estaría más que ejerciendo la autonomía que le reconoce y garantiza la Constitución.

Como ya se ha comentado, el Constitucional se ha pronunciado sobre el carácter *no excluyente* de la atribución legal que se irroga el Estado para la formulación del planeamiento de sus propias infraestructuras; esta posibilidad *"no puede suponer exclusión de las competencias atribuidas...por la legislación urbanística a otras Administraciones"* (FJ 11 STC 204/2002). La ordenación urbanística del territorio municipal es tarea que fundamentalmente corresponde al Ayuntamiento, estando justificada la intervención de otras Administraciones sólo por concurrencia de intereses supramunicipales o controles de legalidad que éstas tengan atribuidas. Hay que tener en cuenta, en primer lugar que debe estar aprobado previamente el Plan de Utilización y respetarse lo dispuesto en éste en cuanto se refiere a delimitación del ámbito (Zona de Servicio) y asignación zonal de usos (art. 94 Ley 48/2003 y sentencia 40/98 TC). Y en segundo lugar, que los informes preceptivos de la Autoridad Portuaria y Puertos del Estado antes de la aprobación definitiva (art. 18.2. c) de la Ley 27/1992 y 96.7 de la Ley 48/2003) podrían tener aspectos vinculantes en lo que a la preservación de las competencias estatales se refiere (especialmente cuando afecten al dominio público y servicios públicos de titularidad estatal), en virtud de la Disposición Adicional Segunda.4 de la Ley 13/2003. Pero a estos efectos, no es menos cierto que *"la conformidad de la Autoridad Portuaria que se requiere para poder aprobarlos definitivamente lo es solo sobre los aspectos de su competencia...y, en su caso, el informe vinculante del Consejo de Ministros solo se produce respecto a aquellos aspectos que son de competencia de la Autoridad Portuaria"* (FJ TERCERO, STS 15-2-2005). Es decir, las determinaciones que

emanen de los informes de la Autoridad Portuaria vinculan sobre las medidas y previsiones que se orienten a garantizar una eficiente explotación del espacio portuario, su desarrollo y su conexión con los sistemas de transporte terrestre, en la línea que establece el art. 18.3 de la L 27/1992 (recuerda el TS en el mencionado FJ TERCERO). En definitiva, si estas directrices tienen como objetivo último velar por la consecución de los fines propios de las Autoridades Portuarias. Pero no para los *usos no portuarios*.

4.5. La planificación de los “usos no portuarios” en la Zona de Servicio de los Puertos

La posibilidad antes apuntada de que se radiquen en los puertos instalaciones aunque no se disponga de Plan Especial aprobado no valdría sin embargo para las llamadas *actividades complementarias* (previstas en el art. 3.6 de la L27/1992) que tanto pueden localizarse dentro como fuera del puerto. En efecto, a priori no sería imprescindible para el correcto funcionamiento del puerto y el cumplimiento de los fines últimos para los que éste se ha creado, la presencia de estas *actividades complementarias* en todo escenario. Consecuentemente con ello Rivas Andrés concluye en su artículo antes mencionado (13) que si se opta en un puerto por “introducir usos terciarios ya no hay condicional que valga: hay que redactar un Plan Especial”.

Para tan rotundo planteamiento se apoya el autor sobre los fundamentos jurídicos de la reseñada sentencia 40/1998 del Tribunal Constitucional. Señala el TC en relación con las *actividades complementarias o equipamientos* que la Ley 27/92 “**autoriza la existencia de esas actividades y equipamientos en el espacio portuario, pero no las impone**. 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” (FJ32). Continúa el TC diciendo “los **concretos espacios** que se dedicarán...a equipamientos **culturales o recreativos**...deberán ser **definitivamente delimitados** por la **Administración** con competencia **urbanística y no por la Autoridad Portuaria**”. Y por tanto, “es claro que el hecho de que incluyan... zonas destinadas a actividades...recreativas, feriales, etc., no menoscaba las competencias que sobre el desarrollo de tales actividades pueda tener la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentran...”, ya que, en

definitiva, “la posibilidad de que se desarrollen ...que-dará **siempre supeditada** a las determinaciones del **Plan Especial del Puerto**” (FJ33); vuelve a recalcar en este punto el TC que este **instrumento** lo tramita y **aprueba la Administración urbanística competente**. No se olvide lo señalado por Jiménez de Cisneros ya en 1993 (8) en relación con la existencia en los puertos de actividades complementarias o **equipamientos culturales, recreativos, certámenes, etc.**: esta **posibilidad** es **consentida** por el art. 3.6 de L27/1992. Pero **no obligatoria** (como el mismo Abogado del Estado sostiene en la STC 40/98, FJ 32), su **presencia solo** es posible siempre que **globalmente no se perjudique** el desarrollo de las operaciones de **tráfico portuario**. Más aún, los estrictos condicionantes para estos “**usos no portuarios**” se han visto incrementados desde la aparición de la **Ley 48/2003**. En efecto, su posible habilitación se vincularía desde entonces con encontrarse el **suelo portuario** donde se ubicaran en circunstancias de **obsolescencia o infrautilización portuaria**.

En este sentido, el artículo 94.1 requiere para este dominio público 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***”. Por último, que ese terreno no reúna las características naturales de dominio público marítimo terrestre, de acuerdo con la definición de la Ley de costas. No perdamos de vista en otro orden de cosas que el artículo 106.2 de misma Ley 48/2003 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*”. Pero ya se han expuesto antes las precisiones del Tribunal Constitucional (40/98) y Supremo (*ejecución de obras*) sobre las *actividades complementarias* previstas en el art. 3.6 y la necesidad del control previo municipal para garantizar su adecuación a la ordenación urbanística pormenorizada: “*La facultad del Estado de incidir sobre la competencia urbanística...se limita, por tanto, a las obras portuarias en sentido estricto, pero no puede alcanzar a aquellas otras que...son de naturaleza diversa; en tales casos será de aplicación la legislación urbanística gene-*



Muelle Santa Catalina.
Puerto de Las Palmas.
Travesía
inaugural QM2.

ral". Pero en estos casos, no nos encontramos ante una necesidad sectorial (portuaria) perentoria ni urgente que justifique la premura en la toma de decisiones, o incluso valorar la posibilidad de prescindir excepcionalmente del planeamiento. No se debe perder de vista que los privilegios que la legislación sectorial estatal atribuye a las obras públicas portuarias, como exoneración de licencias municipales e innecesaria de previsión en planeamiento urbanístico, están previstos para garantizar que las Autoridades Portuarias puedan cumplir eficazmente los fines que se le han asignado: los servicios y actividades portuarias. Pero no para cualesquiera otras actividades *no portuarias*, cuya presencia en la Zona de Servicio debe estar perfectamente justificada y prevista en el planeamiento urbanístico pormenorizado que le corresponde al Ayuntamiento.

Aún así, ni siquiera el Plan Especial parece ser suficiente cobertura para amparar la presencia de cual-

quier actividad *no portuaria* en el *demanio portuario*. En efecto, sentencias del Tribunal Supremo del año 2006 vienen a ratificar esta doctrina determinando que los servicios generales de las Administraciones (locales o autonómicas) no pueden localizarse en la Zona de Servicio de los puertos, sino solamente aquellos vinculados con la actividad portuaria por su complementariedad y que sean acordes con los fines portuarios. En la actualidad el artículo 94.1 de la Ley 48/2003 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. Es por esta razón que el Tribunal Supremo (11-10-2006) ha anulado el otorgamiento de concesión administrativa (Vigo) para la Xunta de Galicia destinada a servicios administrativos generales en demanio portuario.



Puerto de Valencia. Intervención para la Copa América.

Otro recurso en relación con este mismo asunto (mismo recurrente con análogo objetivo) fue fallado 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. También el Supremo (STS 4-10-2006) ratificó la sentencia el TSJG dando la razón al recurrente al entender que el Ayuntamiento de Vigo no debería haber aprobado esta parte del Plan Especial del puerto. Para el TS se ha producido una infracción de lo dispuesto en el artículo 55 de la L27/1992 (hoy derogado al sustituirse por el 94 de la L48/2003), ya que "en las zonas de servicio de los puertos, las activi-

des, 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". El TS explica que no cabe cobijar estas actividades en la regla general del art. 55.1 de la Ley 27/1992 "por el **carácter limitativo** que le otorga la expresión de que <<solo podrán llevarse a cabo>>". Para el juzgador esto ha de interpretarse en el sentido de que sólo es posible lo que sea "acorde, esto es, conforme, concorde, en armonía o consonancia con los usos portuarios y con los fines propios de las Autoridades Portuarias". Afirma el TS que **su localización en el puerto debe estar justificada en el Plan Especial por su lógica relación con el tráfico portuario o por los lógi-**

cos servicios que pueda prestar a los usuarios del puerto.

En cuanto a la posibilidad de permitir la presencia de otras actividades *no portuarias* en virtud del Art. 3.6 de la L27/1992, solamente está prevista “cuando éstas tengan carácter complementario de la actividad esencial, o equipamientos culturales o recreativos, certámenes ferials 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”. Se refiere al edificio de servicios administrativos generales de la Xunta. A efectos interpretativos de lo dispuesto en esta materia por la L27/1992, se apoya el TS (FJ Cuarto) en las determinaciones mas precisas de la L48/2003 (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 mas o menos directa con los usos y actividades portuarias y que en ningún momento alcanzan a las autorizadas en el supuesto que resolvemos”.

No deja de sorprender la contundencia con que el TS rechaza la presencia de estos *usos institucionales/administrativos no portuarios* en la Zona de Servicio del puerto, mientras que no se observan mayores inconvenientes para ordenar urbanisticamente usos terciarios de puro ocio o comerciales, así como culturales, feriales etc. Parece desprenderse que la legislación sí avalaría la posible radicación en los puertos de *usos urbanísticos* como centros comerciales, entendiendo que se trataría de un *uso complementario admisible*, siempre que se pudiera justificarse suficientemente que con ello se ofrece un servicio a los pasajeros portuarios y otros usuarios del mismo. Pero la argumentación no profundiza en el carácter comercial-terciario, básicamente *no portuario*, de estos equipamientos, que además de estar destinados fundamentalmente a los *ciudadanos no portuarios* están regulados por una normativa específica sobre grandes superficies comerciales.

En esta sentencia, a una actividad *comercial* (el Centro, terciaria a los efectos urbanísticos) básicamente *no portuaria* (en la definición del artículo 94.1 de la L 48/2003) se le da enfoque como *complementaria* para los usuarios del puerto, y con ello se apoya su cobertura legal. Admitida esta excepción, no parece coherente a partir de entonces interpretar rígida-

mente la norma en relación con un *uso no comercial* ni lucrativo (el edificio institucional de servicios administrativos) y declarar su nulidad por no estar justificado en la atención a los usuarios del puerto (o exclusivamente en ellos). La lógica común conduce a que la interpretación jurídica debería ser la misma para ambos supuestos. O una lectura literal de las normas, lo que llevaría a la exclusión absoluta de los dos supuestos, o bien, una más abierta, que permitiría situar ambos equipamientos en el dominio público portuario, siempre que no afectase (negativamente) a las actividades del puerto. Siempre y cuando en ambos casos así se reflejara convenientemente en el planeamiento urbanístico.

Este escenario puede suponer un nuevo escollo que gravite sobre las intervenciones Puerto-Ciudad para la recuperación de antiguas zonas portuarias degradadas u obsoletas con la finalidad de su integración urbana sin perder por completo la condición portuaria (Del Nero (1) y Fernández Pérez (5)). La mayoría de estas complejas operaciones urbanísticas acogen como elementos coadyuvantes de la intervención la presencia de edificios institucionales (administrativos de servicios generales, no estrictamente incompatibles, pero tampoco para finalidades exactamente acordes con la actividad portuaria) por su valor simbólico como referentes de los *nuevos usos ciudadanos*. Ello va a requerir a partir de ahora un importe esfuerzo descriptivo sobre las actividades derivadas de la localización de edificios institucionales dentro la Zona de Servicio de los puertos para una justificación razonable de su presencia.

Intervenciones consideradas tradicionalmente ejemplares, como las del Port Vell en Barcelona, Bilbao o la *marina comercial* del puerto de Alicante, podrían haber tenido mayores dificultades jurídico-administrativas en caso de oposición, si se filtraran por el tamiz de esta nueva interpretación. O la reciente del puerto de Valencia para la *Copa América*, que fue desarrollada sin contar con un Plan Especial específico que ordenara pormenorizadamente ese espacio; ni siquiera está contemplada en el preceptivo Plan de Utilización de Espacios Portuarios. Para estos casos, la solución más segura urbanisticamente sería dirigirlos hacia el campo de la desafectación del dominio público, de conformidad con el artículo 48 de la Ley 48/2003, en los casos que objetivamente se justificara esa opción para el concreto suelo portuario. Una vez se encontraran los bienes en el régimen patrimonial

de la Autoridad Portuaria, se podría ya proceder a los acuerdos con el resto de las administraciones y agentes involucrados.

Conclusiones

- La participación social en el proceso planificador no solo es un derecho ciudadano cada vez más desarrollado por el cuerpo legal (Ley 27/2006 y Directivas UE por el Convenio Aarhus), sino una pieza relevante para alcanzar sus objetivos.
- El proceso de planificación portuaria es una labor compleja al incidir sobre el mismo diferentes competencias de entidades públicas de ámbitos estatal, autonómico y local, y por tanto, diversa normativa. Es fundamental definir correctamente los objetivos, y consensuarlos previamente entre las administraciones involucradas.
- La competencia propia de las Comunidades Autónomas de *ordenación del litoral* se circunscribe al ámbito terrestre del dominio público; la ordenación del territorio y el urbanismo debe remitirse a su existencia material a posteriori cuando, en su caso, el mar territorial se transforme realmente en suelo.
- Los efectos de la *asignación de usos* del PUEP son subsidiarios ante la ausencia de Plan Especial, y por tanto, provisionales y limitados hasta la ordenación urbanística pormenorizada a través del correspondiente instrumento formal.
- La planificación sectorial, mediante PUEP y PDI, tanto del ámbito de la Zona de Servicio como del modelo de desarrollo de las infraestructuras es una condición necesaria en el sistema portuario, pero no suficiente porque también es preciso acometer en el momento oportuno la ordenación territorial y urbanística.
- En caso de inactividad portuaria para el desarrollo de la ordenación pormenorizada, las corporaciones locales pueden en el ámbito de sus competencias formular y tramitar los instrumentos urbanísticos o territoriales oportunos, ajustándose al informe preceptivo del Estado, ya que es vinculante para las cuestiones esenciales relativas a sus propias competencias.
- Para el desarrollo de actividades *no portuarias* en la Z.S. del puerto no es suficiente la habilitación de tal previsión mediante el Plan de Utilización (imprescindible), sino que requiere así mismo su concreción urbanística con el Plan Especial. Es preciso definir y justificar correctamente su presencia; más aún para las actividades institucionales no estrictamente portuarias, como los servicios generales a los ciudadanos, de implantación más discutible y compleja en el demanio portuario.
- El Proyecto Básico de Ampliación de Puertos, ha perdido parte de su sentido desde la aparición del Plan Director de Infraestructuras y la entrada en vigor de la legislación sobre la evaluación ambiental de planes y programas estratégicos. ♦

Referencias:

- 1. Del Nero Benítez, E. "Los conflictos competenciales en las intervenciones Puerto-Ciudad. Un ejemplo en Las Palmas de Gran Canaria" nº 3.480 Revista de Obras Públicas. Colegio Ingenieros Caminos, Canales y Puertos. Septiembre 2007.
- 2. Del Nero Benítez, E. "Incidencia de la normativa reguladora de los efectos ambientales sobre el proceso de planificación portuaria" Revista Derecho Telecomunicaciones, Transporte e Infraestructuras Nº 30 diciembre 2007 y actualización nº 31 abril 2008.
- 3. Estrada Llaquet, J.L. "El desarrollo portuario y la ciudad" Monografía "Frentes Marítimos"; nº 67/2004 de revista Ingeniería y Territorio del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos)
- 4. Fajardo Spínola, L. "El sistema de planeamiento en Canarias" Editorial Montecorvo S.A. Madrid 2006.
- 5. Fernández Pérez, J. "El litoral en los ambientes portuarios" Monografía "Frentes Marítimos"; nº 67/2004 de revista Ingeniería y Territorio del Colegio de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos).
- 6. Fernández Valverde, R. "Competencias y Urbanismo. La cooperación interadministrativa". IV Congreso Nacional de Derecho Urbanístico. Página WEB Congreso. Las Palmas de Gran Canaria noviembre 2006.
- 7. 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 RDUyMA. 1995.
- 8. Jiménez de Cisneros, F.J. "Los planes especiales de ordenación de los espacios portuarios" nº 134 de la Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente 1.993 y en el libro "La Ordenación Urbanística y la Ley de Puertos" editada por la Zona Franca de Vigo. 1994
- 9. 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. 1998.
- 10. Parejo, L.; Padrón, C.; Santana, J.J.; Villar, F.J. y otros "Veinte años de Derecho Urbanístico Canario" Editorial Montecorvo. Madrid 2007.
- 11. Parejo Alfonso, L. "Dominio público portuario y ordenación territorial: Competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas" nº 135 RDUyMA. 1993.
- 12. Pons Cánova "El Régimen Jurídico de la Ordenación de los Espacios Portuarios" Ed. CEDECS. 2001.
- 13. 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 de la RDUyMA. Septiembre-Octubre de 2002.