

I. LA PROYECCIÓN DE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES SOBRE  
LAS AGUAS INTERIORES

La cuestión competencial no se ciñe únicamente a la problemática del territorio autonómico, sino también a la municipal. Han existido opiniones doctrinales que defienden la extensión de la competencia municipal a las aguas interiores<sup>1</sup>.

El TS reconoció tradicionalmente las competencias urbanísticas municipales en los espacios portuarios. La STS, 2-10-1967<sup>2</sup> ya sostenía la competencia municipal en las zonas marítimo-terrestre y portuaria, tanto en lo que se refiere a licencias de apertura de establecimientos industriales y mercantiles como en el control de obras y edificaciones, sin perjuicio de la concurrencia de otros permisos o autorizaciones que correspondan a los órganos de la Administración Estatal. Señala el TS que:

“El territorio nacional se divide, en su integridad, en términos municipales y no, de una parte en términos municipales y, de otra, en terrenos de dominio públicos, pues tal tesis, postulada en ocasiones por determinados Departamentos ministeriales, llevaría al absurdo, y por ello rechazable, de que las zonas demaniales no integrarían el territorio del estado español”.

La citada STS continúa refiriéndose al dominio público como relación de propiedad entroncando con la doctrina de HARIOU y permitiendo de ese modo el ejercicio de competencias municipales:

“Ha de distinguirse entre (...) la jurisdicción que el municipio, como persona jurídico-pública, ejerce y la competencia que los órganos de un ente ministerial tienen atribuida de carácter genérico, proyectada en el ámbito espacial constituido por el llamado término municipal y del que, repetimos, forman parte integrante los terrenos y las zonas de dominio público marítimo, siquiera la titularidad dominical corresponda a otro ente público, pues lo contrario equivaldría a incurrir en el confusionismo de identificar los conceptos de dominio o relación de propiedad y de jurisdicción o relación de “imperium” o “soberanía” ... porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está

---

1 Cfr. PONS CÁNOVAS cita los trabajos de GUAITA (“Derecho Administrativo Especial”), BOQUERA OLIVER (“Las licencias urbanísticas en las zonas marítimo-terrestre, marítima y portuaria”), GUTIÉRREZ COLOMINA (“Régimen jurídico urbanístico del espacio rural”).

2 Vid. también SSTS 16-12 1977, 17-3-1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957.

LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS.  
PROFESOR: CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

concebido en nuestro Derecho positivo, no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad<sup>3</sup>".

Por lo tanto, la citada STS, reconoce que el dominio público no es un título atributivo de competencias, sino la identificación de a quién le corresponde el derecho de propiedad.

Más recientemente, la STC 8/2013, de 13 de enero, recuerda que:

“los puertos y a la zona marítima-terrestre, que unos y otra forman parte del término municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos<sup>4</sup>".

¿En qué momento se proyecta la citada competencia municipal?

La STS, Sala 3ª, de 18 de mayo de 1984<sup>5</sup>, diferenció dos fases en el proceso de construcción sobre el mar territorial:

- La inicial, en la que se realizan obras sobre un elemento que baña la costa y que todavía no es mar territorial a efectos urbanísticos. En este concepto deben ser incluidas las obras preparatorias y los movimientos de tierras necesarios para que esa transformación física se produzca y el puerto se convierta en realidad<sup>6</sup>.
- La posterior, cuando los terrenos ganados al mar a consecuencia de obras anteriores pasan a formar parte de la zona marítimo-terrestre por accesión artificial y, formando parte ya del término municipal, se sujetarán a la normativa urbanística como cualquier otro propietario<sup>7</sup>.

La citada STS concluye que ésta es la única interpretación posible pues cualquier otra "llevaría a la conclusión de que la jurisdicción municipal se

---

3 Vid. extensamente GARCÍA PÉREZ M., "La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial", Marcial Pons, 1995, pág. 49 y ss.

4 Vid. F. 5.

5 RJ 1984/2905

6 Vid. STS, Sala 3ª, 28-2-1996 (rec. 794/1993).

En el mismo sentido STS, Sala 3ª, 24-1-1997 (rec. 10612/1991).

7 Vid. STS, Sala 3ª, 7-2-1995 (rec. 1814/1991).

extiende de forma ilimitada dentro de las aguas interiores del Estado hasta el mar libre (...) lo cual excede de la finalidad y determinaciones de las facultades urbanísticas y resulta contrario a la realidad social”.

La STC 38/2002 se refiere al mar territorial como “elemento móvil” y que las aguas “por obvias razones físicas no pueden adscribirse de modo permanente a un lugar determinado”.

En contraposición, esta postura ha sido calificada por autores como PONS CÁNOVAS como “una grave desconfianza respecto al papel de los planes de ordenación territorial y urbanística y priva completamente a las Comunidades Autónomas y a los Municipios de las facultades para ordenar las superficies marítimas más próximas a la ribera del mar y controlar las actividades proyectadas en tales superficies<sup>8</sup>”.

Por su parte, la STC 40/1998, de 19 de febrero, sobre la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, se refiere al ejercicio de las competencias municipales en el interior de los puertos:

“la competencia estatal sobre puertos de interés general debe tenerse en cuenta que la existencia de un puerto de interés estatal implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales <sup>9</sup>”.

Una vez realizada la transformación física e incorporado el puerto al término municipal, las competencias urbanísticas municipales se realizarán a través de la aprobación del correspondiente Plan Especial de Ordenación de los Espacios Portuarios<sup>10</sup> y de la emisión del informe urbanístico municipal –que sustituye a la licencia- con carácter previo a la realización de obras por las autoridades portuarias<sup>11</sup> y de la sujeción a licencia por las obras realizadas directamente por los concesionarios.

## 2. LA ORDENACIÓN TERRITORIAL Y URBANÍSTICA DE LOS SISTEMAS PORTUARIOS

---

8 Cfr. PONS CÁNOVAS F., “El régimen jurídico de los (...)”, op. cit., págs.. 187-188.

9 Vid. F. 30, que se remite a su vez a la STC 77/1984, de 3 de julio, F. 2.

10 *Ibidem*, F. 34.

11 *Ibidem*, F. 39.

## LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS. PROFESOR: CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

Todas las Comunidades costeras en virtud de la Constitución (art. 148.1.3) y de sus Estatutos<sup>12</sup> han asumido la competencia exclusiva de Ordenación del Territorio y urbanismo, complementada en algunos casos con la de ordenación del litoral (País Vasco, Cataluña, Galicia, Andalucía, Valencia y Baleares). Esa competencia lleva aparejada la correspondiente a la ordenación de las zonas portuarias<sup>13</sup>, si bien, como se verá más adelante, se trata de una competencia compartida con los municipios en lo que se refiere a la potestad de planeamiento<sup>14</sup>.

Como señala CARBALLEIRA RIVERA: “Es bien sabido que todo puerto, con independencia de la vocación que tenga, constituye un centro atractor de gran poder que incide y mediatiza gran parte de las potencialidades de un determinado espacio territorial. Los puertos fueron siempre plataformas para la realización de actividades e intercambios y en este sentido podemos destacar como uno de sus efectos más sobresalientes el reconocido poder de influencia que tienen sobre la ordenación del territorio, el medio ambiente y los sectores económico y laboral<sup>15</sup>”.

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 en el que se incluyen los terrenos adscritos al servicio portuario<sup>16</sup>.

---

12 Arts. 10.31 Estatuto de Autonomía del País Vasco; 9.9 Estatuto de Autonomía de Cataluña; 27.3 Estatuto de Autonomía de Galicia; 13.3 Estatuto de Autonomía de Andalucía; 10.1.b Estatuto de Autonomía de Asturias; 22.3 Estatuto de Autonomía de Cantabria; 10.1.b Estatuto de Autonomía de Murcia; 31.9 Estatuto de Autonomía de Valencia; 29.11 Estatuto de Autonomía de Canarias; 10.3 Estatuto de Autonomía de Baleares (Cfr. ZAMBONINO PULITO, M<sup>a</sup>, *Puertos y Costas: Régimen de los Puertos Deportivos*, Tiranch Lo Blanch, Valencia, 1997, pág. 333).

13 Cfr. ZAMBONINO PULITO, M<sup>a</sup>, *Puertos y Costas (...)*, op. cit., págs. 333-334.

14 *Ibidem*, pág. 336.

15 Cfr. CARBALLEIRA RIVERA, M<sup>a</sup>, T., “Puertos Deportivos”, *Ordenación del litoral*, AA.VV., Coord. Carballeira Rivera M<sup>a</sup>. T., Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2001, pág. 257.

16 STC nº 226/1998, de 26 de noviembre (F.2). Señala esta sentencia que sobre la realidad física del puerto y sobre la actividad en él desarrollada pueden incidir otros títulos competenciales, como el urbanismo y la ordenación del territorio, “pero lo que no es posible es la concurrencia del mismo título competencial pues entonces -tal y como sostiene el Abogado del Estado- se produce la identidad tanto del objeto físico como del jurídico» (STC 40/1998, fundamento jurídico 12.º)”.

## LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS. PROFESOR: CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

La relevancia urbanística de este espacio es puesta de manifiesto por las DOT<sup>17</sup>, cuando establecen que el planeamiento urbanístico municipal configurará el entorno de los puertos pesqueros tradicionales como áreas de centralidad, identidad cultural e imagen urbana. Así mismo, se establece la necesidad de mejorar la integración de los espacios portuarios con sus contornos urbanos y territoriales desarrollando actuaciones de eliminación de barreras y de integración puerto-ciudad, garantizando, en todo caso, la funcionalidad portuaria<sup>18</sup>.

La reciente Ley 2/2013, de 29 de mayo<sup>19</sup>, modifica el apartado 1º y añade un nuevo apartado 4º al art. 49 de la LC, conteniendo una importante precisión en materia de usos en el espacio portuario, para permitir una mayor integración puerto-ciudad:

“En la zona de servicio portuaria de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos, que no reúnan las características del artículo 3, además de los usos necesarios para el desarrollo de la actividad portuaria, se podrán permitir usos comerciales y de restauración, siempre que no se perjudique el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico. En todo caso, se prohíben las edificaciones destinadas a residencia o habitación<sup>20</sup>”.

El art. 56<sup>21</sup> del RDLeg. 2/2011, de 5 de septiembre, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante,

---

17 Vid. determinación “orientativa” 6.7, Directrices Ordenación del Territorio, Ed. Xunta de Galicia, pág. 321.

18 Determinación orientativa 4.4.6 Directrices Ordenación del Territorio, DOG nº 36, 22-2-2011.

19 Vid. Disposición adicional 16ª.

20 Se difiere a un posterior reglamento la fijación de los criterios de asignación de superficie máxima para los citados usos comerciales y de restauración, teniendo en cuenta el número de amarres del puerto y los demás requisitos necesarios para no perjudicar el dominio público marítimo-terrestre, ni la actividad portuaria.

21 Esa previsión ya se contenida en similares términos en el derogado art. 18.1 de la Ley 17/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante:

“Para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, 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”.

## LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS. PROFESOR: CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

establece la obligatoriedad de que los planes generales y demás instrumentos de ordenación urbanística califiquen la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario.

Sin embargo, no se trata de un “sistema general” de trascendencia urbana, sino de un elemento integrante del sistema de transportes e intercambio de mercancías de relevancia nacional y autonómica<sup>22</sup>.

Asimismo, con la creación de puertos exteriores en las ciudades de Ferrol y Coruña, se prevé la posibilidad de liberar del uso portuario los muelles interiores, creando oportunidades de regeneración urbana a través de proyectos de integración puerto ciudad<sup>23</sup>.

Para la realización de esas operaciones de honda transformación urbanística<sup>24</sup> resulta fundamental la “desafectación<sup>25</sup>” del uso portuario de los terrenos que resulten innecesarios a tal fin.

La implantación de infraestructuras portuarias supone una importante capacidad transformadora del espacio<sup>26</sup> litoral que requiere una planificación conjunta y coordinada por parte de las Administraciones Públicas implicadas. Todo ello con el fin de establecer:

- La localización de los puertos en un espacio determinado y sus ampliaciones o modificaciones.

---

22 Cfr. CHINCILLA PEINADO, J.A., “La gestión urbanística de los espacios Puerto-Ciudad (...)”, op. cit., pág. 635.

23 *Ibidem*, págs. 142-143.

24 CHINCILLA PEINADO señala que tales operaciones, en muchos casos de gran envergadura, al margen de la rentabilidad económica perseguida por la Autoridad Portuaria, buscan un nuevo posicionamiento de las ciudades portuarias. Cita como ejemplos en España: Barcelona (Port Vell), Valencia (Balcón al mar), Bilbao (Zorrozaurre), Las Palmas (Gran Marina), La Coruña (Puerto Viejo). (Cfr. CHINCILLA PEINADO, J.A., “La gestión urbanística de los espacios *Puerto-Ciudad*. ¿Aplicación de las limitaciones de la Ley de Costas a los terrenos del dominio público portuario que son desafectados?”, *El Derecho de Costas en España*, La Ley, Madrid, 2010, págs. 613-614.

25 Los arts. 44 y 45 del vigente Real Decreto Legislativo 2/2011, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, establecen el procedimiento de “desafectación”.

26 Cfr. PONS CANOVAS, F., *El Régimen Jurídico (...)*, op. cit., pág. 176.

LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS.  
PROFESOR: CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

- El emplazamiento de las actividades, industrias, establecimientos y edificios relevantes desde un punto de vista espacial.
- La planificación de los accesos viarios y ferroviarios al puerto y de los sistemas de conexión con la red general común.
- La prevención o disminución de las perturbaciones ambientales o urbanísticas en los espacios portuarios colindantes a la zona de servicio.
- Evitar que los usos residenciales, turísticos, recreativos, comerciales o industriales planificados o implantados fuera de la zona de servicio puedan perturbar el desarrollo portuario.
- El control de los vertidos sólidos y líquidos a las aguas portuarias<sup>27</sup>.

A. *El Plan Director Portuario como instrumento de ordenación del territorio*

Las DOT establecen como determinación “excluyente” que la Administración Autonómica elaborará un *Plan Director de Puertos Deportivos*<sup>28</sup> que priorizará el acondicionamiento de los puertos tradicionales e instalaciones existentes para acoger actividades vinculadas a la náutica deportiva, frente a la construcción de nuevas instalaciones portuarias<sup>29</sup>.

Para minorar la afección a la lámina de agua se fomentará la ordenación de fondeos y la instalación de marinas secas, considerando además la protección del patrimonio natural y cultural costero, incluyendo el patrimonio arqueológico subacuático.

A tal fin, se establece como previsión la aprobación de un *Plan Sectorial de Puertos Deportivos*<sup>30</sup>, que desarrollen las previsiones establecidas en las DOT, sin que pueda crearse ningún nuevo puerto deportivo que no esté contemplado en el mismo<sup>31</sup>.

---

27 *Ibidem*, pág. 176.

28 Vid. *in extenso*, CARBALLEIRA RIVERA, M<sup>a</sup> T<sup>a</sup>, “Puertos (...)”, *op. cit.*, págs.. 257-294.

29 Vid. Determinación excluyente 4.4.5 Directrices Ordenación del Territorio, DOG n<sup>o</sup> 36, 22-2-2011.

30 Vid. determinación excluyente 10.1.12.f) Directrices Ordenación del Territorio, DOG n<sup>o</sup> 36, 22-2-2011.

31 Vid. Determinación excluyente 10.1.15 Directrices Ordenación del Territorio, DOG n<sup>o</sup> 36, 22-2-2011.

## LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS. PROFESOR: CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

Recientemente, se ha aprobado el Decreto nº 130/2013, de 1 de agosto, por el que se regula la explotación de puertos deportivos y de las zonas portuarias de uso náutico-deportivo de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia<sup>32</sup>, que recoge entre otras definiciones (art. 2º) las de:

- Puerto Deportivo: Conjunto de aguas, abrigadas natural o artificialmente, o los espacios terrestres contiguos a estas y las obras, infraestructuras e instalaciones necesarias para desarrollar operaciones propias de la flota deportiva.
- Zona portuaria de uso-náutico-deportivo: parte de un recinto portuario preexistente, que se destina a la prestación de servicios a las embarcaciones deportivas y de recreo.
- Marina seca: espacio terrestre situado dentro de un recinto portuario y destinado al depósito de tierra de embarcaciones y que ofrece entre otros servicios de almacenamiento, reparación, depósito y puesta a disposición de medios mecánicos de izada y bajada de embarcaciones.

Hasta el citado Decreto 130/2013 no existía ninguna norma en la Comunidad Autónoma de Galicia que definiese entre otros el concepto de “marina seca”.

Desde la óptica empresarial vinculada al sector portuario, las DOT señalan la previsión de plataformas logísticas asociadas a puertos comerciales autonómicos, a los puertos de interés general del Estado, a los nudos de confluencia de infraestructuras viarias de altas prestaciones o ferroviarias, así como a los núcleos del sistema urbano que destaquen por su accesibilidad<sup>33</sup>.

### B. *La delimitación de usos portuarios, como instrumento de zonificación*

Tras la aprobación del Real Decreto Legislativo nº 2/2011, de 5 de septiembre, por el que fue aprobado el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLR/2011), el tradicionalmente conocido como “Plan

---

Una vez aprobado el Plan Sectorial concreto, no podrán desarrollarse proyectos sectoriales que regulen la implantación de dotaciones, instalaciones o infraestructuras, o la creación de suelo urbanizado destinado a la construcción de viviendas de protección pública, según corresponda, diferentes de las previstas por el citado plan sectorial, debiendo formularse en ese caso su modificación, o, en su caso, su revisión.

32 Vid. DOG nº 153, 12-8-2013.

33 Vid. Determinación orientativa 3.2.2., Directrices Ordenación del Territorio de Galicia, DOG nº 36, 22-2-2011.

de Utilización de los Espacios Portuarios<sup>34</sup> ha pasado a denominarse “Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios”.

El alcance del mencionado instrumento, según el art. 69.3 del citado RDLeg. 2/2011, comprende la definición exterior e interior del dominio público portuario, los usos previstos para cada una de las diferentes áreas en las que se divide la zona de servicio del puerto<sup>35</sup>, y la justificación de la necesidad o conveniencia de tales usos, según criterios transparentes, objetivos, no discriminatorios y de fomento de la competencia en la prestación de servicios.

Este instrumento zonificará la zona de servicio del puerto en los siguientes usos (art. 72):

- a) Usos comerciales, entre los que figuran los relacionados con el intercambio entre modos de transporte, los relativos al desarrollo de servicios portuarios y otras actividades portuarias comerciales.
- b) Usos pesqueros.
- c) Usos náutico-deportivos.
- d) Usos complementarios o auxiliares de los anteriores, incluidos los relativos a actividades logísticas y de almacenaje y los que correspondan a empresas industriales o comerciales cuya localización en el puerto esté justificada por su relación con el tráfico portuario, por el volumen de los tráficos marítimos que generan o por los servicios que prestan a los usuarios del puerto.

Asimismo, la *Delimitación de Usos Portuarios* incluirá los espacios necesarios para que los órganos de las Administraciones Públicas puedan ejercer competencias de vigilancia, seguridad pública, inspección, control de entradas y salidas de personas y mercancías del territorio nacional.

Incluirá la relación de usos admisibles que puedan ejercerse en el espacio

---

34 Este *Plan de Utilización de los Espacios Portuarios*, se regulaba inicialmente en el art. 15 de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la marina Mercante, concretando su objeto posteriormente el art. 96.1 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, del siguiente modo:

“El Ministerio de Fomento delimitará en los puertos de titularidad estatal una zona de servicio que incluirá los espacios de tierra y de agua necesarios para el desarrollo de los usos portuarios a que se refiere el artículo 94.1 de esta Ley, los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria y aquellos que puedan destinarse a usos no portuarios mencionados en dicho artículo. Esta delimitación se efectuará a través del plan de utilización de los espacios portuarios”.

## LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS. PROFESOR: CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

portuario por las Administraciones Públicas para el ejercicio de competencias propias, que en todo caso habrán de tener "relación directa" con la actividad portuaria y que deban desarrollarse necesariamente en aquél (art. 72.2 RDLeg. 2/2011).

Tal y como recuerda la STC 40/1998, de 19 de diciembre, la *Delimitación de Usos Portuarios* no tiene un contenido urbanístico, sino que sirve, fundamentalmente, como instrumento de delimitación del perímetro portuario, y tanto la ubicación del puerto como dicha delimitación debe ser decidida por el Estado o la Comunidad Autónoma, según se trate de un puerto de interés general o no.

La *Delimitación de Usos Portuarios* supone la previsión a grandes rasgos de los distintos usos portuarios, debiendo justificarse la necesidad o conveniencia de los mismos. No trata de regular el uso urbanístico de los espacios portuarios, sino de determinar cómo se van a distribuir las actividades portuarias dentro del recinto del puerto. Con ello, no se vacían de contenido las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo de las Administraciones afectadas, pues éstas se ejercitan a través del Plan Especial, que es el instrumento específicamente diseñado para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario<sup>36</sup>, y que será objeto de análisis en otro epígrafe.

Esa *Delimitación de Usos Portuarios* prevalecerá sobre el contenido del Plan Especial, con un carácter estrictamente urbanístico, que ha de adaptarse a las determinaciones de aquélla por su carácter prevalente y originario en el tiempo.

El TS expresa que el *Plan de Utilización de los Espacios Portuarios* es el que delimita la "zona de servicio", que es la que ha de ser calificada por el planeamiento general como "sistema general portuario". En un momento posterior, esa determinación del sistema general ha de ser desarrollada y ordenada urbanísticamente mediante un plan especial o instrumento equivalente<sup>37</sup>.

### C. El Plan Especial del Sistema General Portuario

El *Plan Especial Portuario* se regulaba como una especificidad de la normativa sectorial portuaria, en el art. 18 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Su objeto consiste en regular los

---

36 Vid. STC 149/1991.

37 Vid. STS, Sala 3ª, 14-12-2011, rec. nº 5863/2008.

## LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS. PROFESOR: CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

usos urbanísticos del espacio comprendido en la zona del servicio del puerto, constituyendo los verdaderos instrumentos para la ordenación urbanística del puerto, a través del cual se ejercitan las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo de las Administraciones locales y autonómicas afectadas<sup>38</sup>.

El *Plan Especial del Sistema General Portuario* recae sobre el ámbito territorial de la zona de servicio, y se instrumenta para permitir el ejercicio de las potestades urbanísticas en coordinación con las correspondientes al dominio público portuario de titularidad estatal<sup>39</sup>.

Actualmente, el art. 56.2 del TRLP/2011 dispone que el sistema general portuario se ordenará a través de “un plan especial o instrumento equivalente” en una clara remisión con esta última acepción al planeamiento urbanístico que habilite la legislación autonómica<sup>40</sup>.

El actual TRLP/2011 no concreta las determinaciones de los planes especiales más allá de indicar que contendrá las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación del espacio portuario, su desarrollo y su conexión con los sistemas generales de transporte terrestre<sup>41</sup>. Todo ello sin perjuicio de que contenga las necesarias para el desarrollo del planeamiento en correspondiente y, en todo caso, las propias de su naturaleza y finalidad, debidamente justificadas y desarrolladas en los estudios, planos y normas correspondientes<sup>42</sup>.

---

38 Vid. STC 40/1998, de 19 de enero (FJ 34 a 38).

39 Cfr. CHINCHILLA PEINADO, J.A., “La gestión urbanística de los espacios puerto-ciudad (...)”, op. cit., pág. 637.

40 Vid *in extenso* RIVAS ANDRÉS, R., “En el interior de los puertos el Plan de Utilización de los espacios portuarios no puede sustituir al Plan Especial Urbanístico”, *RDU*, nº 196, 2002, págs. 33-70.

Señala que la diferencia estriba en el que el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios se aprueba por una Administración no urbanística, bajo la influencia del concesionario y sin participación vecinal. Frente a ello el Plan Especial recoge el interés público municipal al estar el Ayuntamiento legitimado democráticamente y reforzado por la tramitación públicas, esto es, por la participación ciudadana (pág. 35).

41 Vid. art. 56.3 TRLP/2011.

42 Vid. art. 68.3 LOUGA.

## LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS. PROFESOR: CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

Tal y como recuerda el TS<sup>43</sup>, su singularidad se manifiesta en que su formulación la lleva a cabo la Autoridad Portuaria y su aprobación definitiva<sup>44</sup> el municipio correspondiente y en caso de desacuerdo el Consejo de Ministros u órgano equivalente de la Comunidad Autónoma<sup>45</sup>. Esas singularidades obedecen a la exigencia de articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencias concurrentes en el espacio portuario.

Existe una subordinación del Plan Especial a la “Delimitación de Usos Portuarios”, en tanto que ésta acota el ámbito espacial del Puerto y asigna usos sobre los que desplegar las competencias propias de la actividad portuaria, que no pueden ser menoscabadas por las Administraciones competentes en materia

---

43 *Ibidem*.

44 El procedimiento actual de aprobación lo regula el art. 56.2 TRLP/2011:

“ Dicho sistema general portuario se desarrollará a través de un plan especial o instrumento equivalente, que se instrumentará de la forma siguiente:

a) La Autoridad Portuaria formulará dicho plan especial.

Con carácter previo a la formulación del plan especial o instrumento equivalente que ordene la zona de servicio de un puerto, deberá encontrarse delimitada ésta mediante la aprobación de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios en dicho puerto, no pudiendo extenderse las determinaciones de aquel plan más allá de la zona de servicio así delimitada.

b) Su tramitación y aprobación se realizará de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística y de ordenación del territorio, por la Administración competente en materia de urbanismo.

c) Concluida la tramitación, y con carácter previo a la aprobación definitiva de dicho plan especial, la Administración competente en materia de urbanismo, en un plazo de quince días, a contar desde la aprobación provisional, dará traslado del contenido de aquél a la Autoridad Portuaria para que ésta, en el plazo de un mes, se pronuncie sobre los aspectos de su competencia.

Recibido por la Autoridad Portuaria el contenido del plan especial, ésta lo remitirá a Puertos del Estado a fin de que formule las observaciones y sugerencias que estime convenientes.

En caso de que el traslado no se realice o de que la Autoridad Portuaria se pronuncie negativamente sobre la propuesta de la Administración competente en materia urbanística, ésta no podrá proceder a la aprobación definitiva del plan especial, debiendo efectuarse las consultas necesarias con la Autoridad Portuaria, a fin de llegar a un acuerdo expreso sobre el contenido del mismo.

De persistir el desacuerdo, durante un período de seis meses, contados a partir del pronunciamiento negativo de la Autoridad Portuaria, corresponderá al Consejo de Ministros informar con carácter vinculante, previa emisión del citado informe de Puertos del Estado.

La aprobación definitiva de los planes especiales a que hace referencia este apartado deberá ser notificada a la Autoridad Portuaria con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”.

45 En aquellos puertos que no sean de “interés general”.

LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS.  
PROFESOR: CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

urbanística<sup>46</sup>. Es la citada *Delimitación* la que legitima las obras de construcción del puerto y no el PE<sup>47</sup>.

El TS<sup>48</sup> se ha manifestado recientemente anulando el Plan Especial del Puerto de Sevilla que calificaba los terrenos litigiosos como “sistema general portuario”, “por no estar incluidos en la zona de servicios del puerto ni haberse aprobado previamente el plan de utilización de espacios portuarios”.

Por otra parte, señala el TS<sup>49</sup> que los Planes Especiales no pueden clasificar suelo, dado que ésta es una determinación propia de los Planes Generales o Normas Subsidiarias de Planeamiento, según lo previsto en el art. 76.6 del Reglamento de Planeamiento Urbanístico de 1978 y el art. 53.1.b) de la LOUGA; dado que esos terrenos ganados al mar una vez que constituyan territorio tienen que incorporarse necesariamente al planeamiento general, para posteriormente ser objeto de ordenación pormenorizada por el PE o instrumento equivalente. Así lo recoge actualmente, el art. 56.1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos de 2011, cuando dispone que los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos como “sistema general portuario”.

En mi opinión, con una modificación puntual del planeamiento general podrían incorporarse al término municipal los terrenos ganados al mar y ser ya objeto de ordenación detallada en virtud del art. 109 de la LOUGA, sin necesidad de aguardar a un ulterior PE, dada la clasificación como suelo urbano<sup>50</sup> de los citados terrenos. La modificación puntual si contuviese la ordenación pormenorizada” del espacio portuario podría ser, en este caso, el “instrumento equivalente al Plan Especial.

A mayor abundamiento, cuando los planes especiales incorporen ya un anexo de obras de urbanización, deberán ser objeto de una declaración de impacto ambiental, tal y como recuerda el TS<sup>51</sup>, que anuló la previsión y ejecución de un

---

46 *Ibidem*, pág. 638.

47 Vid. STS, Sala 3ª, 30-10-2009 (La Ley 205822/2009).

48 STS, Sala 3ª, 14-12-2011 (rec. 5863/2008).

49 *Ibidem*.

50 Vid. SSTTS, Sala 3ª, 10-11-2008 (rec. 7021/2004), 1-6-2010 (rec. 3837/2006).

51 Vid. STS, Sala 3ª, 30-10-2009 (rec. 3371/2005).

## LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS. PROFESOR: CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

relleno de más de 300.000 m<sup>2</sup> correspondientes al Puerto de Marín, en la Ría de Pontevedra.

Comparto la opinión de RODRÍGUEZ-PASSOLAS<sup>52</sup> de que actualmente tras la aprobación de la Ley 9/2006, de 28 de abril, queda claro que los planes urbanísticos han de someterse en su tramitación al procedimiento de evaluación ambiental estratégica<sup>53</sup>, articulando la Ley 2/2002, de 25 de marzo, de reforma de la LOUGA, el procedimiento a seguir en el art. 86.1.g<sup>54</sup>) con respecto al planeamiento de desarrollo.

---

52 Cfr. RODRÍGUEZ-PASSOLAS CANTAL, J., "Plan Especial del Puerto de Marín y Pontevedra. Evaluación de Impacto Ambiental", *Práctica Urbanística*, nº 89, 2010, pág. 55.

53 *Ibidem*, pág. 55. Esta necesidad de sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental estratégica del planeamiento de desarrollo es realizada por el vigente art. 15 del Texto Refundido de la Ley de Suelo de 2008 y su omisión puede dar lugar a la nulidad del plan correspondiente (Cfr. SÁNCHEZ GOYANES, E., "Comentario al art. 15", *Ley de Suelo. Comentario Sistemático del Texto Refundido de 2008*, El consultor de los Ayuntamientos, La Ley 2009, págs.. 585-614).

54 Este art. se remite a su vez al art. 84.5 y al art. 85, apartados 2º, 3º, 4º, 5º y 6º, con las peculiaridades de notificación individualizada a los "titulares catastrales", con el tenor que a continuación se expondrá.

Con respecto al documento de "inicio" y de "referencia" el art. 84.5 establece:

5. El municipio promotor del plan general comunicará al órgano ambiental el acuerdo de su formulación, junto con el documento de inicio a que se refiere el apartado anterior.

En el plazo de dos meses desde que reciba la documentación completa, el órgano ambiental dará traslado al ayuntamiento promotor de la amplitud, nivel de detalle y grado de especificación del informe de sostenibilidad ambiental, tras identificar y consultar a las administraciones públicas afectadas y al público interesado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente.

La determinación de la amplitud y nivel de detalle del informe de sostenibilidad ambiental se comunicarán al órgano promotor mediante un documento de referencia que incluirá además los criterios ambientales estratégicos e indicadores de los objetivos ambientales y principios de sostenibilidad aplicables en cada caso.

Igualmente, deberá informarse, en su caso, de la congruencia con los instrumentos establecidos en la Ley 7/2008, de Protección del Paisaje de Galicia".

En lo que se refiere al Informe de Sostenibilidad Ambiental y a la Memoria Ambiental, el art. 85, 2º, 3º, 4º, 5º y 6º dispone.

"2. El ayuntamiento que lo formuló procederá a su aprobación inicial y, a continuación, el plan aprobado inicialmente con todos los documentos integrantes del expediente tramitado, incluido el informe de sostenibilidad ambiental, será sometido simultáneamente a las consultas previstas en el documento de referencia y al trámite de información pública durante un plazo de dos meses, mediante anuncio que se publicará en el «Diario Oficial de Galicia» y en dos de los periódicos de mayor difusión en la provincia. Simultáneamente y durante el mismo plazo, se dará audiencia a los municipios limítrofes. No será necesaria la notificación del trámite de información pública a las personas propietarias de terrenos afectados.

3. Al mismo tiempo que el trámite de información pública, la administración municipal deberá recabar de las administraciones públicas competentes los informes sectoriales que resulten

LA ORDENACIÓN URBANÍSTICA DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS.  
PROFESOR: CARLOS PÉREZ GONZÁLEZ

Ello, sin perjuicio de que en una fase posterior, los proyectos de urbanización deban someterse, en su caso, al procedimiento de evaluación de impacto ambiental regulado en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, aprobatorio del Texto Refundido de la Ley de Evaluación de Ambiental de Proyectos (que los incluye en su Anexo II, grupo 7.b).

---

necesarios, que habrán de ser emitidos en el plazo máximo de un mes, salvo que la legislación sectorial señale otro plazo.

4. El ayuntamiento promotor, una vez transcurrido el período de consultas e información pública, y con carácter previo a la aprobación provisional o a la definitiva cuando aquélla no sea preceptiva, enviará al órgano ambiental la documentación completa del plan que tome en consideración el informe de sostenibilidad ambiental, las alegaciones y los informes presentados en el período de consultas, así como una propuesta de memoria ambiental de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 9/2006, de 28 de abril, sobre evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente. Deberá también enviar los informes sectoriales y un informe sobre el proceso de participación pública.

Si el ayuntamiento promotor presenta la documentación una vez transcurridos tres años o más desde que reciba el documento de referencia, el órgano ambiental deberá valorar la vigencia del informe de sostenibilidad ambiental e indicar, en su caso, al ayuntamiento promotor la necesidad de elaborar uno nuevo o señalar los puntos en los que el informe existente necesita ser modificado.

5. El órgano ambiental en el plazo de dos meses desde la recepción de la documentación completa elaborará la memoria ambiental al objeto de valorar la integración de los aspectos ambientales en la propuesta del plan, en la que se analizarán el proceso de evaluación, el informe de sostenibilidad ambiental y su calidad, se evaluará el resultado de las consultas realizadas y cómo fueron tomadas en consideración y se analizará la previsión de los impactos significativos de la aplicación del plan.

La memoria ambiental contendrá las determinaciones finales que deban incorporarse a la propuesta del plan. Tendrá carácter preceptivo y se tendrá en cuenta en el plan antes de su aprobación definitiva.

Si hubiera transcurrido el plazo para elaborar la memoria ambiental sin que hubiera sido comunicado al órgano promotor, se entenderá aceptada la propuesta de memoria ambiental enviada al órgano ambiental y se podrá continuar la tramitación del plan.

6. El cumplimiento de los trámites a que se refieren los anteriores apartados 4 y 5 interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes se establece en la presente Ley”.