

REMODELACIONES URBANISTICO-PORTUARIAS

EL MARCO JURIDICO

La necesidad de conjugar competencias de Administraciones diferentes obliga a establecer unos mecanismos de coordinación permanente

La Ley de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo de la Comunidad de Madrid, del 28 de marzo de 1995, dedica su título VII a la gestión urbanística. Aunque no desarrolla una regulación completa que sustituya a la general de la Ley del Suelo, sí introduce importantes innovaciones que abren nuevas perspectivas a la siempre difícil ejecución de los planes.

Texto: FRANCISCO JAVIER JIMENEZ DE CISNEROS CID

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Universidad Autónoma de Madrid

A la hora de rehabilitar un espacio portuario e integrarlo en la ciudad es preciso tener en cuenta que en esta zona concurren las competencias de varias Administraciones, y, por lo tanto, es necesario coordinarlas para no caer en la ineficacia.

Competencias, según el Tribunal Constitucional

A los problemas de articulación entre la legislación sectorial y urbanística, se ha añadido la dificultad de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas (y Municipios) sobre los espacios portuarios, en función de la atribución, de una parte, al Estado de las competencias sobre la explotación portuaria de los puertos y obras públicas de interés general y régimen general de comunicaciones (art. 149.1.20, 21 y 24 de la Constitución española), y de otra a las Comunidades Autónomas y Municipios sobre ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, y ordenación del litoral (arts. 148.1.3 de la Constitución y 25.2.b, d, f, h, l y m de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local).

La exigencia de coordinar la ejecución y explotación de las grandes obras públicas portuarias con la ordenación territorial y urbanística ha sido reiterada por la doctrina del Tribunal Constitucional, presupuesto inmediato de los artículos 15, 18 y concordantes de la vigente Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que ha tratado de dar una solución definitiva a estas cuestiones. Para ello hay que considerar los elementos jurídicos que condicionan cualquier planteamiento:

a) Los terrenos portuarios son parte integrante del término municipal

Esta cuestión no plantea mayor problema, puesto que la jurisprudencia del Tribunal Supremo viene manifestando de forma reiterada que "no existe una división entre terrenos municipales y de dominio público", sino que el territorio nacional se divide en términos municipales, sin que quede exento de su inclusión en ellos ningún bien o superficie, cualquiera que sea su naturaleza o condición jurídica. De ahí la conclusión del Tribunal Supremo: "... la necesidad de rechazar todo intento de despojar a los Municipios de las competencias urbanísticas en las zonas marítimo-terrestre, playas y zonas portuarias, tanto en punto a la intervención singular por la vía de la licencia como en punto a la ordenación urbanística; es decir, en suma, se insiste en que la ordenación y la ejecución urbanística es competencia exclusiva que a los Ayuntamien-

tos corresponde en las precitadas zonas, como en general en el territorio que pertenece a los términos municipales de aquéllos".

Este mismo cuerpo doctrinal ha sido utilizado por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 77/1984, de 3 de julio, al resolver un conflicto de competencias planteado por el Estado contra las resoluciones del Departamento de Política Territorial y Obras Públicas del Gobierno Vasco, que aprobó definitivamente la modificación del Plan General de Ordenación Urbana de Bilbao y su comarca y el Plan Especial para la ejecución de la infraestructura viaria de la solución Ugaldebieta.

b) La competencia estatal sobre los puertos de interés general

Ya se sabe que los puertos de interés general son ante todo un conjunto de obras e instalaciones que prestan unos servicios capaces de atender eficazmente las necesidades de transporte y tráfico marítimo, por lo que se califican de dominio público estatal (arts. 4.11 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y 14 y 53 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado).

El Estado ostenta sobre estos terrenos y obras la competencia, tanto para su definición y regulación como para su explotación, sin que puedan admitirse perturbaciones e interferencias autonómicas o municipales que impidan o menoscaben el ejercicio de las competencias estatales.

c) La necesidad de articular ambas competencias

La doctrina del Tribunal Constitucional que puede extraerse de sus Sentencias 113/1983, 77/1984, 56/1986, 227/1988, 103/1989, 149/1991 y 198/1991 apunta a la necesidad de coordinar las competencias estatal y autonómica, dentro del marco de un mínimo respeto entre ambas: si la planificación territorial estableciera los usos del suelo y aprovechamientos urbanísticos en la zona de servicio portuaria, de tal modo que la explotación, gestión y conservación del dominio público portuario y el de las obras e instalaciones incluidas en su ámbito viniera condicionada por tal asignación de usos o zonificación, resultaría evidente que se impediría el ejercicio de la competencia portuaria estatal, y resultaría una intromisión ilegítima en el marco de las competencias portuarias del Estado ejercidas por las autoridades portuarias. Y viceversa, si la explotación portuaria se hiciera sin enmarcarse en una mínima referencia territorial y de acuerdo con su inserción en el modelo de ciudad, resultaría inadmisibles al condicionar e imponer determinados usos, desvinculados del modelo urbano y territorial.

La solución del derecho positivo: la Ley de Puertos

La Ley de Puertos pretende dar respuesta a la situación descrita, para lo cual incluye una serie de determinaciones con incidencia urbanística, que pueden resumirse en los siguientes puntos:

- Declaración de la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario, y consiguiente obligación de los Planes Generales y demás instrumentos de ordenación urbana de su calificación y consideración como sistema general de comunicación (art. 18.1).

- Prohibición dirigida a los Planes Generales de incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria (art. 18.1).

- Ordenación jurídica de la zona de servicio a través de un Plan Especial o instrumento equivalente, sometido en cuanto a su aprobación y contenido a la legislación urbanística (art. 18.2).

- Establecimiento de cautelas e instrumentos de coordinación en la tramitación y aprobación del planeamiento especial (art. 18.2.c).

- Obligación de establecer las medidas y determinaciones necesarias para desarrollar y conectar el sistema portuario con el resto de los sistemas generales de transporte terrestre (art. 18.3).

- Obligación de adecuar las obras a realizar en el espacio portuario al planeamiento urbanístico, a través de la emisión previa de un informe municipal (cuando se ejecutan directamente por la autoridad portuaria) o mediante el otorgamiento de la correspondiente licencia (obras ejecutadas por concesionarios) (art. 19.1 y 3).

- La inexistencia de Plan General o planeamiento especial no puede paralizar la actividad portuaria ni la ejecución de obras en la zona de servicio, basando su compatibilidad con los Planes de Utilización de los espacios portuarios (art. 19.2), que en ningún caso podrán sustituir las funciones y estándares del planeamiento urbanístico.

Las nuevas tendencias

a) Planeamiento urbanístico y ordenación de espacios portuarios

Las relaciones puerto-ciudad están presididas por el marco normativo expuesto. Las operaciones urbanísticas (Bilbao, Port Vell –Barcelona–, Alicante, Gijón-Avilés, Mahón, Palma de Mallorca) se integran en instrumentos urbanísticos tramitados como Planes Especiales, anteriores a la Ley de Puertos o, en algún caso, aprobados con posterioridad a su entrada en vigor.

El problema fundamental es la ordenación de las zonas de transición portuaria o de borde con la ciudad, en cuya regulación confluyen dos tendencias diferentes: la vocación urbanístico-ciudadana, con progresivo abandono de actividades y usos típicamente portuarios, y la necesidad de seguir manteniendo el control sobre los usos y finalidades de dichos terrenos por parte de los puertos.

Realmente, en muchos casos los usos establecidos para estas zonas limítrofes son difícilmente encuadrables entre las finalidades y usos característicos portuarios, si bien los artículos 3.6 y 15.6 de la Ley de Puertos permiten extender la zona de servicio también a otros usos y finalidades complementarias de aquéllas o que sirvan de equipamiento y dotaciones para la ciudad, sin perder por ello su condición de dominio público portuario y su calificación como sistema general de comunicaciones.

Paradójicamente, su mantenimiento como dominio público portuario en la zona de servicio permite conjugar la vocación urbana (uso dotacional o eminentemente ciudadano) con la erección de un límite o barrera a la competencia urbanística municipal, garantizándose la asignación de usos pormenorizados de forma coherente con el resto de los terrenos de la zona de servicio. Desde la perspectiva municipal, el objetivo primordial está cumplido, puesto que dichos terrenos serán destinados a los citados usos de equipamiento o dotacionales, con independencia de quién sea su titular, y con la ventaja adicional de que la implantación de dichos usos no implica la obligación de indemnizar para adquirir los terrenos ni la de conservar y mantener el uso dotacional; desde la óptica de la autoridad portuaria, también se ha llegado a cubrir el objetivo primordial, es decir, que estas zonas de transición sirvan para amortiguar la presión ciudadana sin abandonar de inmediato los terrenos y obras portuarias todavía insertados en el centro de la ciudad.

b) La delimitación de la zona de servicio y la pretensión municipal de “recuperar” espacios portuarios

Directamente conectado con lo anterior, surge el afán municipal de liberar espacios portuarios para su integración en el tejido urbano y su subsunción en la competencia de ordenación urbanística. Nadie niega la competencia muni-

cipal urbanística sobre la zona de servicio de los puertos de interés general, pero su consideración *ope legis* como sistema general portuario supone, en la práctica, un desapoderamiento relativo de su competencia en la ordenación urbanística, máxime cuando tal regulación debe contenerse en un Plan Especial sobre el que la Administración portuaria puede emitir un informe con carácter vinculante. Por ello, en muchas ocasiones el debate urbanístico se centra no tanto en la ordenación a incluir en el correspondiente instrumento de planeamiento urbanístico como en la reducción de los terrenos de la zona de servicio, lo que supone trasladar la discusión jurídico-urbanística al Plan de Utilización de los espacios portuarios, instrumento legal para delimitar esta zona (art. 15 de la Ley de Puertos).

Los casos conocidos hasta ahora (Tarragona, 1994, y Santander, 1995) son un ejemplo de cuanto se acaba de decir. El primero de ellos reduce parcialmente la zona de servicio, en coordinación con lo manifestado por el propio Municipio, si bien de otra parte, ha incorporado mediante compraventa y sin la utilización de mecanismos jurídicos coactivos unas 150 hectáreas a dicha zona de servicio. El segundo supuesto, que ha servido como modelo para definir la documentación y contenido de los Planes de Utilización para el resto del sistema portuario español, ha reducido de forma considerable su zona de servicio, con ligeras ampliaciones, de otra parte, en absoluta coordinación y coherencia con la ordenación urbanística municipal, de forma tal que los usos portuarios asignados son perfectamente compatibles con los atribuidos en la revisión del Plan General municipal.

Iguals consideraciones cabe realizar sobre los Planes de Utilización tramitados hasta la fecha, sin aprobación ministerial todavía: Huelva, donde se han desafectado los terrenos incluidos en el Plan Especial de Reforma Interior de Zafra y los Recintos Colombrinos, y se ha incorporado una pequeña zona en el polígono pesquero norte y en la zona de transversales en el polígono industrial de la Punta del Sebo a fin de dar continuidad a la zona de servicio; Castellón, donde no hay desafecciones previstas y sí pequeñas incorporaciones de terrenos de otras Administraciones Públicas (RENFE y Comandancia de Marina), pero a la vez se efectúa una ordenación muy generosa en lo que se refiere al establecimiento de usos de equipamiento y náutico-deportivos destinados a usos lúdicos y de ocupación ciudadana; Algeciras, en donde se han desafectado las playas de La Línea, Palmones, Rinconcillo, Getares, y los espacios destinados a aparcamientos en el Río de la Miel y en el Paseo de la Conferencia, y la muralla en Tarifa, habiéndose previsto unas pequeñas incorporaciones en la frontera con Gibraltar, y 46.900 m² de propiedad privada para el acceso norte del puerto, en Algeciras; La Coruña, donde se han desafectado la playa de Oza, los jardines y el viario en la dársena de La Marina y los terrenos del Hotel Finisterre y Club Deportivo, incluyéndose como incorporaciones pequeñas superficies enclavadas en la zona de Oza o en la Cala de San Pedro; y finalmente, Sevilla, donde se ha hecho un generoso esfuerzo para excluir de la zona de servicio todas las parcelas comprendidas en el PERI TR-6, en virtud de convenio suscrito entre el Ayuntamiento de Sevilla y la autoridad portuaria, y otros espacios situados al este del muelle de Tablada a fin de homogeneizar el viario de la ciudad y determinar la línea de la zona de servicio.

CONCLUSIONES

Como conclusión, cabe subrayar la metodología que impulsa la Ley y que está presente en todo el proceso de ordenación urbanística de los puertos: la necesidad de conjugar competencias de Administraciones diferentes y usos distintos en dichos espacios obliga a establecer unos mecanismos de coordinación permanente, que no concluyen en el momento de la aprobación de la ordenación, sino que están presentes en la ejecución y gestión de dicho planeamiento. En otras palabras, de una forma gráfica puede decirse que las autoridades portuarias y los Municipios, en donde se integran sus espacios y terrenos, están condenados a entenderse, so pena de producir tales tensiones que hagan ineficaces a dichos puertos y produzcan la descoordinación absoluta de tales infraestructuras del resto del modelo territorial.