

Ignacio Saíz Mugica

The Current Role of Urban
and Port Planning in Spain

**El papel actual del planeamiento
urbanístico y la ordenación portuaria
del suelo en España**



El objeto del presente trabajo es exponer, de manera muy simplificada, el modelo actual existente en España para la ordenación de los espacios portuarios, que está encomendada al planeamiento urbanístico y a la planificación portuaria, cuyos propósitos y agentes impulsores son muy diversos. No se trata de exponer la historia de la legislación urbanística, ni de la legislación portuaria en España, sino de presentar a grandes rasgos cómo funciona cada una y como se aplican coordinadamente a los puertos de interés general.

Las relaciones entre las Administraciones Públicas

La cuestión que se aborda es cómo ejercen actualmente los Ayuntamientos y las Autoridades Portuarias españolas sus propias competencias en los espacios terrestres y marítimos, que están destinados a ser el soporte material de los puertos de interés general. Resulta innegable que la planificación de las infraestructuras portuarias, encomendada a la Administración General del Estado¹, tiene una influencia importante sobre el urbanismo y la ordenación territorial, cuya competencia corresponde a otras Administraciones Públicas. Por tanto, nos situamos ante el problema de cómo han de ejercer las distintas Administraciones Públicas sus propias competencias en los espacios portuarios, es decir, la práctica del ejercicio de competencias concurrentes sobre el mismo espacio. Como ha mostrado el profesor García de Enterría² la experiencia francesa, en la que los excesos del "municipalismo" derivados de decisiones de la Asamblea Constituyente fueron corregidos por los jacobinos primero y por Napoleón más tarde, llevó con algunos retoques a establecer en España un régimen centralizador, que a través de una línea jerárquica, dispone la ejecución periférica o territorial de las tareas estatales. Únicamente se reconoce un ámbito de actuación municipal en cuanto a "asuntos privativos" que no tocan objetos de interés general. La construcción moderna de nuestro

The work aims to give a simplified overview of the current Spanish model for the planning of port areas and the tasks of urban and port planning, which respond to a wide variety of objectives and are performed by different parties. We do not intend to narrate the entire history of urban planning law, or port legislation in Spain, but rather to outline how each one works and how they are applied in a coordinated way to the ports of general interest.

Relations between Public Administrations

The case in point is how Spanish City Councils and Port Authorities currently exercise their own powers and responsibilities in the land and maritime areas designated to provide material support to the ports of general interest.

It cannot be denied that the planning of port infrastructures, for which the General Administration of the State is responsible¹, has a considerable influence on urban and territorial planning, which are the responsibility of other Public Administrations. We are therefore facing a problem of how the different Public Administrations exercise their own powers in the port areas, in other words, the performance of concurrent powers in the same area.

As Professor García de Enterría² has shown, the French experience in which the excesses of "municipalism" derived from decisions by the Constitutional Assembly were corrected first by the Jacobites and later by Napoleon. After some changes, this led to the establishment in Spain of a centralising system using a hierarchical approach to dictate how state-wide tasks are to be performed in the outlying or territorial regions. There is only one municipal field of action in terms of "prerogatives" that does not concern objects of general interest. The modern construction of our local system is built strictly upon this model. State services are distributed territorially by the Governor through his subordinates, the Mayors.

As time goes by, this framework is starting to change, especially due to the need to resolve the financial burdens weighing upon Local Administration and to the trend towards an uncontrolled development of the peripheral Administration.

Meanwhile, City Councils and port management bodies, institutions that were traditionally ignored, tended to exercise their powers independently, which gave rise to conflict over the years. Each Administration had adopted its decisions without seeking any coordination or cooperation with the others.

In effect, from the mid-19th century, ports have been the exclusive responsibility of the State Administration and for their part, City Councils, as bodies of the Local Administration, have remained under the protection of the Central Administration and have come a long

way towards achieving more freedom of action throughout their territory, especially in terms of taxation (real estate tax), urban planning (land planning) and building (construction permits), all of which are matters that affect the occupation of port land. That search for municipal autonomy has led to certain confrontations.

This situation has changed radically in Spain since the 1978 Constitution, which recognises the autonomy of the Local Corporations³. The references to Local Administration in the Constitution establish some general guidelines to be enacted by the subsequent regulations and represent a significant new element, not only with respect to the situation prior to the current constitution, but in relation to practically all legislation enacted since the Law on Economic and Political Government of the Provinces dating back to 1823, which was based on a centralist concept of the subordination of local bodies to the Central Government⁴, as we explained above.

The municipality currently enjoys a legal status enabling it to perform its duties, as defined in the Law on the Local Regime. The municipal autonomy provided for in the Constitution means the recognition of the capacity of City Councils to manage their affairs without the overwhelming protection of the Central Administration that was present between 1939 and 1978. Therefore, City Councils are already political and management bodies for solving the day-to-day problems of the Municipal community.

This municipal autonomy cannot be defined as genuine "sovereignty", rather as independence with respect to other bodies in the decision-making. There is no place for "political supervision" or "checks on the appropriateness" of the acts corresponding to the specific powers of the City Councils. Legality checks correspond to the Judiciary⁵.

The Constitution also states that coordination mechanisms shall be established in the relations between the different Administrations that are to exercise their concurrent powers on the same territory. It should be pointed out that the definition of these coordination mechanisms between the powers of the City Councils and those of the Port Authorities only arrived with the enactment of the 1992 State Ports and Merchant Navy Law. At that time, several Autonomous Communities appealed on grounds of unconstitutionality, which were finally resolved by Ruling 40/1998 of the Constitutional Court of 19 February 1998, which fully confirmed the constitutionality of that Law. In this connection, there is also a significant ruling by the same Court of 2 April 1998 concerning ports in Galicia, which occurred straight after the first ruling, and also dealt with the issue of concurrent powers and repeated the criteria laid down in the previous ruling. The amendments to the Spanish port legisla-



Algeciras, Acceso Norte al Puerto-Ciudad
Algeciras, North access to the city-port

régimen local se efectúa rigurosamente sobre este modelo. La fórmula de distribución territorial de los servicios estatales es la del Gobernador actuando a través de sus subordinados los Alcaldes.

Con el tiempo, este cuadro comienza a alterarse, especialmente a través de la necesidad de solucionar las cargas económicas que gravitaban sobre la Administración Local y la tendencia al desarrollo hipertrófico de la Administración periférica.

Mientras tanto, los Ayuntamientos y los órganos gestores de los puertos han sido instituciones que, en general, se han ignorado y han tendido a ejercer sus competencias de forma independiente, lo que a lo largo de los años ha dado lugar a algunos conflictos. Cada Administración había venido adoptando sus decisiones sin buscar la coordinación o la cooperación con las otras.

En efecto, desde mediados del siglo XIX, los puertos han sido competencia exclusiva de la Administración del Estado y por su parte, los Ayuntamientos, como entes de la Administración Local, han permanecido bajo la tutela de la Administración Central y han recorrido un largo camino hasta alcanzar mayores cotas de autonomía de actuación, extendida a todo su territorio, especialmente en materia fiscal (imposición sobre bienes inmuebles), de urbanismo (ordenación del suelo) y en el control de la edificación (licencias de construcción), cuestiones que afectan a las ocupaciones en suelo portuario. Esa búsqueda de autonomía municipal propiciaba la aparición de enfrentamientos.

Esta situación ha cambiado radicalmente en España a partir de la constitución de 1978, que reconoce la autonomía de las corporaciones locales³. Las referencias de la constitución a la administración local establecen unas líneas generales a desarrollar por la normativa posterior y suponen importantes novedades, no sólo con respecto al régimen anterior al constitucional actual, sino con relación a prácticamente toda la legislación promulgada desde la

Ley para el gobierno económico político de las provincias de 1823, y que ha estado basada en una concepción centralista de subordinación de las entidades locales al Gobierno Central⁴, como se ha expuesto anteriormente.

El municipio en la actualidad tiene personalidad jurídica para el cumplimiento de sus fines, que están definidos en la ley reguladora de las bases del régimen local. La autonomía municipal que establece la Constitución significa el reconocimiento de la capacidad de los ayuntamientos para dirigir sus asuntos, sin la abrumadora tutela de la administración central que prevaleció entre 1939 y 1978. Por tanto, los ayuntamientos ya son órganos políticos de gestión para resolver día a día los problemas de la Comunidad municipal.

Esta autonomía municipal no equivale a "soberanía", sino que supone cierta independencia respecto de otras instancias en la toma de decisiones. No cabe una "tutela política" o un "control de oportunidad" sobre los actos que se corresponden con las competencias específicas de los ayuntamientos. Los controles de legalidad corresponden al poder judicial⁵.

La constitución, además, manda establecer mecanismos de coordinación en las relaciones entre las distintas administraciones, que deben ejercer sus propias competencias, concurrentes sobre un mismo territorio. Ha de destacarse que la definición de estos mecanismos de coordinación en el ámbito de los espacios portuarios entre las competencias propias de los ayuntamientos y de las autoridades portuarias, debió esperar hasta la promulgación de la ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante en 1992. En ese momento varias comunidades autónomas interpusieron recursos de inconstitucionalidad, los cuales finalmente fueron resueltos por la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, del 19 de febrero, confirmando plenamente la constitucionalidad de la refe-

tion of 1997 and 2003 brought in some slight changes to non-substantial aspects of the issues discussed here, and therefore of the coordination mechanisms established by the 1992 State Ports Law.

Some Principles of Town Planning and Urban Management

Urban planning and management in Spain are currently derived from a series of basic considerations established in urban planning legislation⁶, from which the following points are a summary:

→ All parts of the territory pertain to a municipal area, and are managed by a Town or City Council.

→ Urban planning is conducted through a hierarchical system of Plans. A series of Master Plans have been drawn up to organise the entire territory of a municipality and, where appropriate, Subsidiary Planning Standards, which are a more simplified variant of the Plans.

→ City Councils are responsible for the urban planning of their municipal territory within the legislation in force.

→ Responsibilities for urban planning are exercised in the territory and not in the

maritime areas (public state domain waters).

→ City Councils have the power to issue building permits in their territory. The issuing of permits is regulated: they are granted if a request complies with the rules. Otherwise, they are refused.

→ Urban planning must define all the parameters for issuing building permits throughout the entire municipal territory (definition of parcels, distances from the building, heights, uses...).

→ The Master Plan for Urban Planning (hereinafter PGOU) essentially classifies municipal land as: urban, authorised for development, for general systems, and not authorised for development. The PGOU provides different levels of categories according to the classes of land.

→ On land given over to general systems, the PGOU requires a Special Plan establishing the corresponding categories to be approved.

Port Planning and Development.

The Plan for the Use of Port Areas

The Plan for the Use of Port Areas (hereinafter PUEP) is the appropriate instrument for delimiting and planning the

maritime and land areas of the ports of general interest⁷. The PUEP is one product of the port planning system that is fundamentally responsible for assigning uses to different port areas. The intention is for each Port Authority⁸ to draw up a Strategic Plan and a Port Infrastructures Master Plan within the Strategic Framework⁸ for the system of ports of general interest. The performance of the works envisaged in a Port Infrastructures Master Plan will require changes to the PUEP. Therefore the PUEP is not generated automatically, but rather emerges as the result of the approved port planning. One consequence of port planning is the defining of areas reserved for port use, which could lead to them being allowed to be developed in future, when they would then have to be included in the PUEP.

The PUEP must ensure the maximum leveraging of the port's potential (facilities, use of the public port domain and attraction of traffics and activities), during the period of validity of the plan, whilst ensuring that it is satisfactorily connected with the territorial and urban model of which it is a part.

The PUEP must attempt to achieve the aims of port activity through the planning of port uses in the port areas according to different port parameters (location of each area, available or foreseeable facilities, land and maritime accessibility, state of repair...).

The PUEP essentially rests upon the following principles:

→ It delimits the land and water areas necessary for the port to perform the activities defined in port legislation.

→ It defines and assigns uses to the different areas into which port areas are divided.

→ It must justify its categories.

As we have just seen, port legislation requires the justification of the division into areas or zones and the assigning of uses within them. To make this division, it is recommended that a study be carried out on demands, port traffics and operative needs, along with the appropriate forecasts of port management.

The legal requirement for justification is based on the legal regime for the public domain (the characteristics of which are that it is inalienable, imprescriptible and nonseizable) to be established for areas

rida ley. En este punto, también es de reseñar la sentencia del mismo tribunal del 2 de abril de 1998 en materia de puertos en Galicia, inmediatamente posterior, en la que también se aborda la cuestión de las competencias concurrentes y se reiteran los criterios expuestos en la anterior sentencia. Las modificaciones de la legislación portuaria española de 1997 y 2003 han introducido algunos ligeros cambios en aspectos no sustanciales de las materias que consideramos, por lo que a estos efectos siguen siendo válidos los mecanismos de coordinación establecidos en la Ley de Puertos del Estado de 1992.

Algunos principios del planeamiento y de la gestión urbanística

El planeamiento y la gestión urbanística actualmente en España se derivan de una serie de consideraciones básicas establecidas en la legislación urbanística⁶, de las que se enumeran resumidamente las siguientes:

→ Toda porción del territorio pertenece a un término municipal, que es gestionado por un ayuntamiento, sin excepción alguna.

→ El planeamiento urbanístico se establece a través de un sistema jerarquizado de planes. Para ordenar urbanísticamente todo el territorio de un municipio se han establecido los Planes Generales y, en su caso, las Normas Subsidiarias de Planeamiento, que son una variante simplificada de los anteriores.

→ Los ayuntamientos tienen la competencia de la ordenación urbanística de su territorio municipal en el marco de la legislación vigente.

→ La competencia urbanística se ejerce en el territorio y no en los espacios marítimos (aguas de dominio público estatal).

→ Los ayuntamientos tienen la competencia de otorgar licencias de edificación en su territorio. El otorgamiento de las licencias

está reglado: si una solicitud se ajusta al ordenamiento debe concederse. En caso contrario, se deniega.

→ El planeamiento urbanístico debe definir todos los parámetros para otorgar licencias de construcción en todo el territorio municipal (definición de parcelas, distancias de la edificación, alturas, usos, ...).

→ El Plan General de Ordenación Urbana (PGOU, en adelante) clasifica básicamente el suelo municipal en urbano; urbanizable; para sistemas generales; y no urbanizable. El PGOU presenta distintos niveles de determinaciones según las clases de suelo.

→ En el suelo destinado a sistemas generales, el PGOU requiere que se apruebe un Plan Especial en el que se establezcan las correspondientes determinaciones.

La Planificación y la Ordenación portuaria del suelo.

El Plan de Utilización de los espacios portuarios

El Plan de Utilización de los espacios portuarios (en adelante PUEP) es el instrumento apto para delimitar y ordenar los espacios marítimos y terrestres de los puertos de interés general⁷.

El PUEP es uno de los productos del sistema de planificación portuaria al que se encomienda fundamentalmente la asignación de usos a las diferentes áreas portuarias. Dentro del marco estratégico del sistema portuario de interés general, se ha previsto que se elabore el Plan Estratégico de cada autoridad portuaria⁸ y el Plan Director de Infraestructuras del Puerto⁹. La ejecución de las obras previstas en un Plan Director de Infraestructuras requerirá, en su caso, la modificación del PUEP. Por tanto, el PUEP no se genera autónomamente sino que surge como consecuencia de la planificación portuaria aprobada.

Una consecuencia de la planificación portuaria es la definición de las áreas con uso de reserva portuaria, que podrán permitir en el futuro su desarrollo y que deberán incluirse en el PUEP.

of the port service zone which in some cases shall require the expropriation of private lands.

The documentation that must comprise each PUEP is not specifically defined, but essentially there should be a Report and a group of Plans.

The approval process of the PUEP as established by port legislation should include the opinion of City Councils, Autonomous Communities and different Ministries, and the public body Puertos del Estado, which sends the dossier and its proposal to the Ministry of Public Works for approval. These reports comprise an initial coordination mechanism, since they inform the decision-making bodies as to the criteria of the Administrations that provide information.

The PUEP has important effects in port planning and management, as well as urban effects, since an occupation of port lands subject to concession or authorisation must be in accordance with the terms of the PUEP.

In the 1928 Ports Law, repealed by the 1992 State Ports Law, the predecessor of the PUEP was the so-called "Project for delimiting the port service area". This

document was approved by Ministerial order and, as its title suggests, its main aim was to establish the boundaries of the port area, especially as the foundation of procedures for the expropriation of private lands or change of ownership of public property belonging to other Departments. As a result, in the "Project for delimiting the port service area" there was no plan to define either uses or planning of port areas. These definitions could be established internally by the Port Authority with total flexibility, since they could be changed by a simple decision by the competent body.

The current PUEP has considerably reduced the flexibility of the previous "delimiting project", but on the other hand it does establish co-ordination with urban planning, as we shall explain below. The first additional provision of the 1992 Ports Law establishes that, until the PUEP has been approved, all land areas included in the existing service area before the aforementioned Law came into effect and the water areas included in areas I and II delimited for each port for the purposes of charging fees shall be consid-

ered as a service area of the ports under state responsibility. This provision closes the loophole that would otherwise have existed until the corresponding PUEP were approved.

Planning and Urban Development of the Port: The Special Port Development Plan

Port legislation establishes that in the Special Port Municipal Development Plan (hereinafter PGOU) all port land must be classified as general port system and the PGOU may not include categories that interfere with or hinder port operations¹⁰. This is a second coordination mechanism between urban planning and port planning.

One problem that often appears when preparing and approving PGOUs is that the extension of the general port system in the PGOU does not coincide with the actual port service area. It normally covers a smaller area. In such cases, whilst the PGOU is being approved, the Port Authority must state the corresponding boundaries and provide documents to justify this.

One effect of classifying all port land as

general system is that a further document called the Special Port Development Plan (hereinafter PEOP) is then required to define all the parameters necessary for issuing building permits.

Port legislation establishes that the PEOP must follow on from the PUEP¹¹.

THE PUEP should define the limits of the port service area and establish the organisation of uses within it. The PEOP should organise the entire port area by defining its land accesses (road and rail) and the urban parameters of its buildings (maximum height, volume, type, maximum occupation on the plot...). The PEOP must be coordinated with the PGOU, which it enacts. In other words, it must be based on the definitions and categories of the PGOU. Port legislation calls upon the Port Authority to draft and formulate the PEOP.

The duty of the City Council is to provide its initial approval and put it to the public for information. Urban planning bodies must be informed during the approval stage. Provisional approval is granted by the City Council. Before final approval, the City Council must request a report from the Port Authority and State Ports

El PUEP debe procurar la rentabilización máxima de las potencialidades del puerto (de instalaciones, de utilización del dominio público portuario y de captación de tráfico y actividades), durante el plazo para el que se establece el plan, sin olvidar que quede satisfactoriamente resuelta su conexión con el modelo territorial y urbanístico del que forma parte.

El PUEP debe perseguir que se alcancen los objetivos propios de la actividad portuaria, mediante la ordenación de los usos portuarios en los espacios portuarios en función de distintos parámetros portuarios (localización de cada área, instalaciones disponibles o previsibles, accesibilidad terrestre y marítima, estado de conservación, ...).

Básicamente el contenido del PUEP es el siguiente:

- Delimita los espacios de tierra y de agua necesarios para desarrollar en el puerto las actividades definidas en la legislación portuaria.
- Define y asigna usos a las diferentes áreas en que se dividan los espacios portuarios.
- Debe justificar sus determinaciones.

Como acabamos de ver, la legislación portuaria exige que se justifiquen la división en áreas o zonas y la asignación de usos en ellas. Para proceder a esta división es recomendable que se realice un estudio de demandas, tráfico portuario y necesidades operativas, junto con las adecuadas previsiones de la gestión portuaria.

La exigencia legal de justificación se fundamenta en el régimen jurídico de dominio público (con sus características de inalienable, imprescriptible e inembargable) que se establecerá para los espacios de la zona de servicio portuaria y que en algunos casos requerirá la expropiación de terrenos privados.

La documentación que ha de integrar materialmente cada PUEP no está expresamente definida, pero básicamente se tratará de una Memoria y de un conjunto de Planos.

En la tramitación del PUEP que establece la legislación portuaria está previsto que informen ayuntamientos, comunidades autónomas y diversos ministerios, así como el organismo público Puertos del Estado, que elevará el expediente con su propuesta al Ministerio de Fomento para su resolución. Estos informes constituyen un primer mecanismo de coordinación, ya que permiten conocer a los órganos decisorios el criterio de las administraciones informantes.

El PUEP tiene importantes efectos en la ordenación y gestión portuaria, así como efectos urbanísticos, ya que todas las ocupaciones de terrenos portuarios, sujetos a concesión o autorización, deben resultar acordes con lo dispuesto en el PUEP.

En la Ley de Puertos de 1928, que fue derogada por la Ley de Puertos del Estado de 1992, el antecedente del PUEP era el llamado "Proyecto de delimitación de la zona de servicio portuaria". Este documento se aprobaba por orden ministerial y, como expresa su título, su finalidad principal consistía en establecer los límites de la zona portuaria, especialmente para fundamentar procedimientos de expropiación de terrenos privados o de mutación demanial de terrenos demaniales adscritos a otros departamentos.

En consecuencia, en el "Proyecto de delimitación de la zona de servicio portuaria" no se contemplaba la definición de usos ni la ordenación de las áreas portuarias. Estas definiciones se podían establecer internamente por la autoridad portuaria, con una flexibilidad total, ya que podrían modificarse mediante una simple decisión del órgano competente.

El actual PUEP ha disminuido enormemente esa flexibilidad del anterior "Proyecto de delimitación", pero en cambio permite establecer una coordinación con el planeamiento urbanístico, como se va a exponer a continuación.

La disposición adicional primera de la Ley de Puertos de 1992



Bilbao, el Museo Guggenheim desde el mar
The Guggenheim Museum in Bilbao

establece que, en tanto no se proceda a la aprobación del PUEP, se considerará zona de servicio de los puertos de competencia estatal el conjunto de los espacios de tierra incluidos en la zona de servicio existente a la entrada en vigor de la referida Ley y las superficies de agua comprendidas en las zonas I y II delimitadas para cada puerto a efectos tarifarios. Con esta disposición se salva el vacío que en otro caso hubiera podido surgir en tanto no fueran aprobados los correspondientes PUEP.

El planeamiento y la ordenación urbanística del puerto: El Plan Especial de ordenación portuaria

La legislación portuaria establece que en el Plan General de Ordenación Urbana municipal (PGOU, en adelante) todo el terreno portuario debe clasificarse como sistema general portuario y que el PGOU no podrá incluir determinaciones que interfieran o perturben la explotación portuaria¹⁰. Este es un segundo mecanismo de coordinación entre el planeamiento urbanístico y la planificación portuaria. Un problema que aparece con frecuencia en la elaboración y tramitación de los PGOU es que la extensión del sistema general portuario que figura en el PGOU no coincida con la zona de servicio portuario. Normalmente suele tener una extensión menor. En estos casos, durante la tramitación del PGOU, la Autoridad Portuaria habrá de alegar los límites que correspondan, aportando la documentación que los justifique.

Una consecuencia de que todo el terreno portuario se clasifique como sistema general es que será necesario un documento posterior, el Plan Especial de ordenación portuaria (en adelante, PEOP), en el que se definan todos los parámetros necesarios para el otorgamiento de licencias de construcción.

La legislación portuaria establece que el PEOP debe ser posterior al PUEP¹¹.

EL PUEP debe definir los límites de la zona de servicio portuaria y establecer la ordenación de usos dentro de ella. El PEOP debe ordenar integralmente la zona portuaria, a través de la definición de sus accesos terrestres (por carretera y ferroviarios) y de los parámetros urbanísticos de sus edificaciones (altura máxima, volumen, tipología, ocupación máxima en parcela, ...).

El PEOP debe estar coordinado con el PGOU, al que desarrolla, es decir, debe basarse en las definiciones y determinaciones del PGOU. La legislación portuaria encomienda a la autoridad portuaria que redacte y formule el PEOP. Al ayuntamiento le compete la aprobación inicial del Plan y someterlo a información pública. En la tramitación, deberán informar los órganos competentes en materia urbanística. La aprobación provisional le corresponde al ayuntamiento. Antes de la aprobación definitiva, el ayuntamiento deberá solicitar informe sobre el documento aprobado provisionalmente de la Autoridad Portuaria y de Puertos del Estado. Si este informe no fuera favorable, se abrirá un período de consultas para reducir las diferencias. Si éstas persistieran, transcurridos seis meses informará el Consejo de Ministros con carácter vinculante. Esta tramitación del PEOP es el tercer mecanismo de coordinación entre el urbanismo municipal y la planificación portuaria, y quizás el más importante, ya que requiere un cierto grado de concertación entre las Administraciones competentes.

Similitudes y diferencias entre PUEP y PEOP

Al analizar los documentos de planificación portuaria (PUEP) y de planeamiento urbanístico (PEOP), sucintamente expuestos en los apartados anteriores, se pueden establecer las siguientes similitudes y diferencias entre ellos:

– Ambos deben establecer la misma delimitación de la zona de servicio portuaria, si bien ésta debe ser establecida primariamente, y

on the provisionally approved document. If this report is not favourable, a consultation period shall be opened to resolve differences. If such obstacles remain for a period of six months, then it shall be obliged to inform the Council of Ministers. This approval of the PEOP is the third coordination mechanism between municipal urban planning and port planning, and perhaps the most important, since it requires a certain degree of agreement between the competent Administrations.

Similarities and Differences between the PUEP and PEOP

An analysis of the documents involved in port planning (PUEP) and urban planning (PEOP), explained briefly above, shows the following similarities and differences between them:

- Both must establish the same boundary of the port service area, although this must be established beforehand, and be justified in the PUEP and must then be repeated in the PEOP.
- The justification for delimiting the service area and planning uses must be that they are for the port, in other words they

must be established in the PUEP.

- The PUEP must be based on a port, whilst the PEOP must coordinate categories of the PUEP (port) and the PGOU (urban), and enact them.
- The PUEP concerns port land and water areas, whilst the PEOP only covers the territory.
- The PUEP requires the approval of instruments of port planning, whilst the PEOP requires the approval of both, the PGOU and the PUEP.

Conclusions

The following conclusions can be drawn from all of the above:

- The PUEP and the PEOP are two different documents, with different aims and content, but must be coordinated and be compatible with each other.
- The PUEP cannot replace the PEOP, in other words it should not define urban planning matters that are the responsibility of the PEOP, but rather serves as a support to these. In other words, in the absence of a PEOP, permits, concessions and authorisations may be issued if they comply with the PUEP.
- The PUEP is the legal expression, for-

malised in each port, of the state's responsibility in the ports of general interest. It is therefore the materialisation of the exercise of a competence of the General State Administration. The PEOP is defined by virtue of the urban planning powers corresponding to City Councils and Autonomous Communities. The PUEP and the PEOP are derived from the exercise of the concurrent powers of different Administrations on the same territory.

The Constitutional Court has ruled that this is possible whenever such powers have a different legal object. In these cases, the Spanish Constitution calls for the establishment of coordination mechanisms. Port legislation uses reports to establish this co-ordination. The City Council and the Autonomous Community inform during the approval process of the PUEP; and the Port Authority and State Ports inform before the final approval of the PGOU and PEOP.

The Autonomous Communities, when they appealed on grounds of unconstitutionality, stated that there is a certain imbalance in the previous reports due to the binding nature of the reports issued

by state bodies. The Constitutional Court justified the existence of this imbalance by the presumption of the prevalent character of the exercise of state responsibility due to the location in the country and the determination of the characteristics of the ports of general interest.

As a result of this, as expressed above, the Spanish legal system has established a complex system of relations between urban and port planning, which implicitly requires the existence of coordination and co-operation mechanisms between the Public Administrations involved in defining and approving it that goes further than simply issuing reports.

These coordination and co-operation mechanisms must be established from a time before the processing of the planning instruments and must be extended indefinitely during the period in which these are in force, which means that the competent Public Administrations must share the same model for the development of the city port, in other words, urban and port development must be compatible and must have been taken on by the competent public bodies.

de modo justificado, en el PUEP y deberá ser repetida en el PEOP.

- La justificación de la delimitación de la zona de servicio y de la ordenación de usos debe ser portuaria, es decir, debe establecerse en el PUEP.
- El PUEP debe tener una raíz portuaria, mientras que el PEOP debe coordinar determinaciones del PUEP (portuario) y del PGOU (urbanístico), y desarrollarlas.
- El PUEP se refiere a los espacios portuarios, de tierra y de agua, mientras el PEOP únicamente comprende al territorio.
- El PUEP requiere la previa aprobación de instrumentos de planificación portuaria, mientras que el PEOP requiere la previa aprobación de dos: el PGOU y el PUEP.

Conclusiones

De lo anteriormente expuesto, se pueden extraer las siguientes conclusiones:

- El PUEP y el PEOP son dos documentos diferentes, con distinta finalidad y contenido, pero que deben estar coordinados y resultar compatibles entre sí.
- El PUEP no puede sustituir al PEOP, es decir, no debe definir cuestiones urbanísticas que competen al PEOP, pero tiene carácter supletorio, es decir, en ausencia de PEOP, las licencias, concesiones y autorizaciones podrán otorgarse si se adaptan al PUEP.
- El PUEP es la expresión normativa de la ordenación del suelo, plasmada para cada puerto, de la competencia estatal en materia de puertos de interés general. Por tanto, es la materialización del ejercicio de una competencia de la Administración General del Estado. El PEOP se define en virtud de las competencias urbanísticas que corresponden a los ayuntamientos y a las comunidades autónomas.
- El PUEP y el PEOP se derivan del ejercicio de competencias con-

currentes de distintas administraciones sobre un mismo territorio. El Tribunal Constitucional ha dictaminado que esto es posible siempre que esas competencias tengan distinto objeto jurídico. En estos casos, la Constitución Española reclama que se establezcan mecanismos de coordinación. Para establecer esta coordinación, la legislación portuaria utiliza la técnica del informe. El Ayuntamiento y la Comunidad Autónoma informan en la tramitación del PUEP; y la Autoridad Portuaria y Puertos del Estado informan antes de la aprobación definitiva del PGOU y PEOP.

→ Las Comunidades Autónomas, en sus recursos de inconstitucionalidad, alegaron que existe un cierto desequilibrio en los anteriores informes por el carácter vinculante que tienen los informes de los órganos estatales. El Tribunal Constitucional ha justificado la existencia de este desequilibrio por la presunción del carácter prevalente del ejercicio de la competencia estatal para la ubicación en el territorio y la determinación de las características de los puertos de interés general.

En consecuencia, como se ha expuesto, el ordenamiento jurídico español ha establecido un sistema complejo de relaciones entre el planeamiento urbanístico y la planificación portuaria, que requiere implícitamente la existencia de mecanismos de coordinación y cooperación entre las administraciones públicas implicadas en su definición y aprobación, más allá de la simple emisión de informes. Estos mecanismos de coordinación y cooperación se han de establecer desde momentos anteriores a la tramitación de los instrumentos de planificación y prolongarse indefinidamente durante la vigencia de éstos, lo que implica que las Administraciones Públicas competentes habrán de compartir el mismo modelo de desarrollo de la ciudad portuaria, es decir, que el desarrollo urbano y el desarrollo portuario resulten compatibles y sean asumidos por los poderes públicos competentes.

Notas

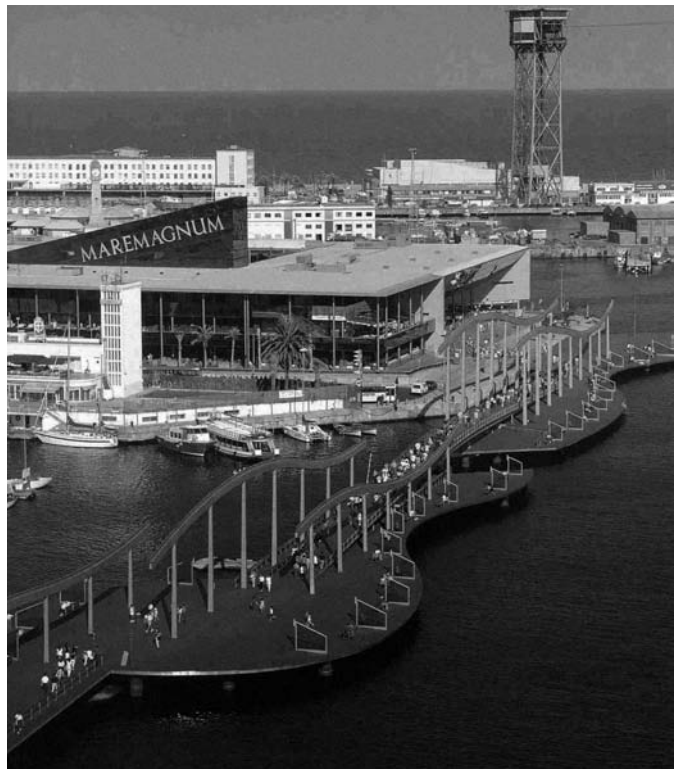
1. Spanish Constitution of 1978, article 149: "1. The State has exclusive jurisdiction in the following areas: 20. ports of general interest".
2. Professor Eduardo García de Enterría has expounded his theory in a number of publications. See especially "chapter 5 of The Spanish Administration", Alianza editorial: Local administration and Outlying administration of the State: Problems of articulation.
3. Spanish Constitution of 1978, article 140: "The Constitution shall guarantee the autonomy of the municipalities. They shall enjoy full legal status ...".
4. Jorge de Esteban and Luis López Guerra: "The Spanish Constitutional System", Volume 2, p. 323.
5. Jorge de Esteban and Luis López Guerra, op. cit., p. 327
6. It was chosen to simplify the exposure of the urban planning rules in force. The PUEP was initially defined in Article 15 of the 1992 State Ports and Merchant Navy Law.
7. Each Port Authority's Strategic Plan must cover the ports in its jurisdiction and include at least an analysis and

- diagnosis of the current situation, a definition of the strategic guidelines and aims, the criteria for action and the action plan.
8. The Infrastructures Master Plan will include a definition of the needs for a port's development over a horizon of at least ten years, the determination of the different development alternatives, an analysis of each one and selection of the most appropriate, any necessary environmental impact studies, forecasts for phases of development, assessment and resources, financial analysis and profitability, and an analysis of land accesses.
10. Article 18 "Urban consideration of ports" of the 1992 State Ports and Merchant Navy Law.
11. The PUEP must have been approved before the Port Authority puts forward the Special Plan designating its service area (section 7 of Article 96 of Law 48/2003, of 26 November on the economic regime and provision of services of the ports of general interest.



Notas

1. Constitución Española de 1978, artículo 149: "1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: 20. ... puertos de interés general".
2. En varias publicaciones el profesor Eduardo García de Enterría ha desarrollado su teoría. Puede consultarse "La Administración española", Alianza editorial, especialmente su capítulo 5: Administración local y Administración periférica del Estado: Problemas de articulación.
3. Constitución Española de 1978, artículo 140: "La Constitución garantiza la autonomía de los municipios. Estos gozarán de personalidad jurídica plena ...".
4. Jorge de Esteban y Luis López Guerra: "El Régimen Constitucional Español", Tomo 2, pág. 323.
5. Jorge de Esteban y Luis López Guerra, op. cit., pág. 327.
6. Se ha optado por simplificar la exposición de la legislación urbanística vigente. El PUEP se definió inicialmente en el artículo 15 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992.
7. El Plan Estratégico de cada Autoridad Portuaria debe contemplar los puertos de su competencia e incluirá, al menos, un análisis y diagnóstico de la situación actual, la definición de las líneas y objetos estratégicos, los criterios de actuación y el plan de acción.
8. El Plan Director de Infraestructuras incluirá la definición de las necesidades de desarrollo de un puerto en un horizonte temporal de 10 años, al menos, la determinación de las distintas alternativas de desarrollo, el análisis de cada una de ellas y selección de la más óptima, estudios de impacto ambiental que procedan, previsión de desarrollo por fases, valoración y recursos, análisis financiero y de rentabilidad, y análisis de accesos terrestres.
9. Artículo 18 "Consideración urbanística de los puertos" de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992.
10. Con carácter previo a la formulación por la Autoridad Portuaria del Plan Especial que ordene su zona de servicio deberá encontrarse aprobado el PUEP (apartado 7 del artículo 96 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general).



Paseo de Abaindobarra con el Palacio de Congresos y de la Música "Euskalduna" al fondo

El Mare Magnum en Barcelona

The Paseo de Abaindobarra with the building of Palacio de Congresos y de la Música "Euskalduna" in the back

The Mare Magnum in Barcelona