

**BERNARDO SÁNCHEZ PAVÓN**

*IGETI. Instituto Universitario de Estudios Marítimos de la Universidad de Coruña.*

*Miembro de la Asociación Española de Ciencia Regional y de la European Regional Science Association.*

Este trabajo ha sido seleccionado y ha obtenido el **Accésit Premio Estudios Financieros 2004** en la Modalidad de **DERECHO ADMINISTRATIVO**.

El Jurado ha estado compuesto por: don Tomás-Ramón FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, don Luis VACAS GARCÍA-ALÓS, don Salvador VICTORIA BOLÍVAR, don Jesús María GONZÁLEZ PUEYO, don Santiago GARCÍA IZQUIERDO y don Juan Antonio ALIAGA MÉNDEZ.

Los trabajos se presentan con seudónimo y la selección se efectúa garantizando el anonimato del autor.

**Extracto:**

**Los** poderes públicos, tanto estatales como comunitarios, han optado por una decidida potenciación del transporte marítimo y ferroviario en detrimento del efectuado por carretera. La trascendencia económica de los puertos de interés general y su imperativo desarrollo no admiten, sin embargo, dar la espalda al hecho de que buena parte de los puertos de interés general del Estado se hallan enclavados en el entorno de núcleos urbanos.

Las ciudades y puertos, otrora fuertemente entrelazados en una mutua comunidad de intereses, se encuentran actualmente en una compleja situación en la que se impone cohonestar las necesidades del transporte marítimo con el máximo respeto a las comunidades de población. Desde el punto de vista del Derecho Administrativo, se genera un interesante campo de intersección de tres clases de instrumentos: la planificación portuaria, la planificación territorial y la planificación urbanística.

En la búsqueda de un deseable contexto sinérgico, conviene reparar en la existencia de los planes especiales, que pueden significar un eslabón esencial en aras a compatibilizar la planificación portuaria y la urbanística.

---

---

## Sumario:

---

1. Los puertos de titularidad estatal.
2. Relevancia económica de los puertos.
3. Las competencias sobre puertos en la Constitución Española de 1978.
4. El dominio público portuario estatal.
5. Los puertos y sus relaciones con las ciudades.
6. Ordenación del territorio y urbanismo.
7. Los planes especiales.
8. Los planes de utilización de los espacios portuarios y los planes especiales de los puertos de interés general.
9. Conclusiones.

Bibliografía.

## 1. LOS PUERTOS DE TITULARIDAD ESTATAL

El Diccionario de la Lengua Española define *obra* como la «cosa hecha o producida por un agente» y califica de *obra pública* aquella «que es de interés general y se destina a uso público». Es ésta una definición parcialmente coincidente con la que ofrecía el ilustre administrativista gallego Manuel COLMEIRO para quien «son obras públicas aquellas que interesan a la universalidad del reino, o a una comunidad de habitantes en cuanto forman parte del todo político y queda oscurecido su carácter de persona moral»<sup>1</sup>. Por otra parte, conceptúa el lexicón la *infraestructura*<sup>2</sup>, como la «parte de una construcción que está bajo el nivel del suelo» y, en sentido figurado, como el «conjunto de elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera»<sup>3</sup>.

La doctrina, como señala VILLAR EZCURRA<sup>4</sup>, ha venido utilizando la expresión *obra pública* para referirse a una misma realidad, pero a finales del pasado siglo comienzan a vislumbrarse las diferencias existentes entre aquella expresión y la de *infraestructura*.

Como se ha podido advertir, lo que diferencia a la *obra pública* de la *infraestructura* es la posibilidad de que en esta última se integren servicios, esto es, elementos no tangibles<sup>5</sup> («conjunto de elementos o servicios») y, especialmente, el *contenido finalista del concepto infraestructura*, com-

<sup>1</sup> COLMEIRO, M., *Derecho Administrativo Español*, 3.ª edición, 1865, pág. 95.

<sup>2</sup> Sobre el concepto de *infraestructura* cabe reseñar las siguientes obras:

- AGUADO, M.J. y JIMÉNEZ, M., «La inversión pública en infraestructura y el Programa de Convergencia», *Cuadernos de Actualidad*, Hacienda Pública Española, 5/1992.
- HIRSCHMAN, A.I., *La estrategia del desarrollo económico*, FCE, 1981, México.
- BALLESTEROS, J.F., «El gasto público en infraestructuras», *Cuadernos de Actualidad*, Hacienda Pública Española, 9/1991.
- BIEHL, D., «Infraestructuras y desarrollo regional», *Papeles de economía española*, núm. 35, págs. 293-310.

<sup>3</sup> Infraestructura aérea, sociopolítica, económica, etc.

<sup>4</sup> VILLAR EZCURRA, J.L., «Las infraestructuras Públicas: viejos y nuevos planteamientos», en *Nuevo Derecho de las Infraestructuras*, Montecorvo, 2001, págs. 82 y ss.

<sup>5</sup> La asociación del término *obra pública* con resultado material y tangible se produce, asimismo, en la actual legislación como puede comprobarse acudiendo al Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, en cuyo artículo 120 establece que se entiende por contrato de obras el celebrado entre la Administración y un empresario cuyo objeto sea:

.../...

preensivo de todo lo indispensable para que funcione una organización («elementos o servicios que se consideran necesarios para la creación y funcionamiento de una organización cualquiera»).

La asociación de obra pública a resultado material se constata desde el albor del *Derecho de las Infraestructuras*. Así, la Instrucción de Obras Públicas, de 10 de octubre de 1845, consideraba como *obras públicas* «los caminos de todas clases, los canales de navegación, de riego y desagüe, los puertos de mar, los faros (...) y cualesquiera otras *construcciones* que se ejecuten para satisfacer objetos de necesidad o conveniencia general»<sup>6</sup>.

A la vista de las definiciones señaladas, conviene reparar en la circunstancia de que pueden formar parte de las infraestructuras elementos materiales e *inmateriales*, caracterizados estos últimos por ser una parte muy importante de ciertas infraestructuras como las de telecomunicaciones<sup>7</sup>. Cabe concluir, pues, que el término infraestructura es, en su significado, notablemente más amplio que el de obra pública.

En orden a la clasificación de las infraestructuras físicas y desde un punto de vista económico, GIL CANALETA, PASCUAL ARZOZ y RAPÚN GÁRATE<sup>8</sup> distinguen dos grandes categorías:

- *Infraestructuras económicas*. Apoyan directamente a las actividades productivas. La *infraestructura* económica comprende el conjunto de equipamientos conocidos como «infraestructura básica». A su vez, procede distinguir entre ellas:
  - a) Las destinadas a la prestación de servicios públicos de abastecimiento de agua, electricidad y gas natural, recogida de basuras y depuración de residuos.
  - b) Las destinadas a la prestación de servicios de telecomunicaciones: servicios telefónicos, postales y por cable.
  - c) Las relacionadas con el transporte: carreteras, ferrocarriles, vías fluviales, *puertos* y aeropuertos.

.../...

1. La construcción de bienes que tengan naturaleza inmueble, tales como carreteras, ferrocarriles, puertos, canales, presas, edificios, fortificaciones, aeropuertos, bases navales, defensa del litoral y señalización marítima, monumentos, instalaciones varias, así como cualquier otra análoga de ingeniería civil.
2. La realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección del impacto medioambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otros análogos.
3. La reforma, reparación, conservación o demolición de los definidos en las letras anteriores.

<sup>6</sup> Artículo 1 del Real Decreto de 10 de octubre de 1845, por el que se aprueba la Instrucción de Obras Públicas.

<sup>7</sup> El concepto de obra pública no engloba todo lo que sirve de soporte a esta actividad, tal es el caso de las ondas hertzianas o los programas informáticos que nada tienen de obra.

<sup>8</sup> GIL CANALETA, PASCUAL ARZOZ y RAPÚN GÁRATE, «La Política de Infraestructuras y Equipamiento en la Unión Europea», en *Economía y Política Regional en España ante la Europa del Siglo XXI*, MELLA MÁRQUEZ, J.M. (coordinador), Akal, 1998, págs. 461 y ss.

- d) Las relacionadas con la gestión del suelo, como mejora de drenajes, prevención de inundaciones, irrigación, entre otras.
- *Infraestructuras sociales*. Permiten proveer servicios sociales vinculados directamente al bienestar social del consumidor e indirectamente a las actividades productivas. La *infraestructura social* está integrada por instalaciones educativas, sanitarias, centros asistenciales, culturales y una serie de edificios administrativos y bienes de equipo utilizados por la Administración.

Desde el punto de vista jurídico, siguiendo a VILLAR EZCURRA <sup>9</sup>, las infraestructuras pueden clasificarse en:

- *Infraestructuras públicas*. Son consideradas como bienes de dominio público <sup>10</sup>. Sus manifestaciones más importantes son:
  - Infraestructuras ferroviarias.
  - Carreteras.
  - Autopistas.
  - *Puertos*.
  - Aeropuertos.
  - Infraestructuras hidráulicas.
- *Infraestructuras privadas de interés público*. Son bienes patrimoniales de titularidad privada, afectos al uso público. La delimitación de este grupo incluye las actividades que han pasado del servicio público clásico a ser *actividades reguladas*. Tales actividades e infraestructuras son:
  - Las telecomunicaciones y sus soportes físicos o tecnológicos (Ley General de Telecomunicaciones 32/2003, de 3 de noviembre).
  - La energía eléctrica y las infraestructuras ligadas a este sector (Ley 54/1997, de 27 de noviembre).
  - El gas y los hidrocarburos con todas las infraestructuras de gaseoductos y oleoductos (Ley 34/1998, de 7 de octubre).

<sup>9</sup> José Luis VILLAR EZCURRA, *op. cit.*, págs. 86 y ss.

<sup>10</sup> Estas infraestructuras son de titularidad pública, aunque puedan darse equipamientos como terminales, depósitos, almacenes, hoteles, etc., de titularidad privada.

Finalmente, conviene destacar la existencia de una categoría de infraestructuras, las consideradas de *interés general del Estado*, cuya especial trascendencia lleva a atribuir la competencia sobre las mismas a esta instancia territorial <sup>11</sup>.

El contenido finalista del concepto infraestructura y su vinculación a una organización, a un todo más amplio, supone que cualquier infraestructura sea configurable o bien como una *red* o bien como una parte de la misma. Se introduce así un nuevo concepto, el de *red* <sup>12</sup>, que puede definirse como «la ordenación de las infraestructuras de una determinada manera, caracterizándose, precisa-

<sup>11</sup> El artículo 149.1.24.ª de la Constitución declara la competencia exclusiva del Estado sobre las «obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma».

<sup>12</sup> El término red es utilizado de modo reiterado en la legislación sobre infraestructuras. A título de ejemplo, y sin ánimo de exhaustividad, pueden relacionarse los siguientes supuestos:

- a) La Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras en su artículo 4 dice que las carreteras integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma constituyen la *Red de carreteras del Estado*; más adelante, en este mismo artículo considera itinerarios de interés general aquellos que enlazan las Comunidades Autónomas, conectando los principales núcleos de población del territorio del Estado de manera que formen una *red continua* que soporte regularmente un tráfico de largo recorrido. En el artículo 37 de la misma Ley, se define red arterial como el conjunto de tramos de carretera actuales o futuras, que establezcan de forma integrada la continuidad y conexión de los distintos itinerarios de interés general del Estado, o presten el debido acceso a los núcleos de población afectados.
- b) La Ley 16/1987, de 30 de julio, de Ordenación de los Transportes Terrestres, en el artículo 155 señala que las líneas y servicios ferroviarios de transporte público que deban formar parte de la estructura básica del sistema general de transporte ferroviario, así como aquellos cuya adecuada gestión exija una explotación conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento del referido sistema general de transporte, compondrán de forma unitaria la *Red nacional integrada de transporte ferroviario*.
- c) La Ley 8/2000, de 28 de diciembre, del Plan Regional de Carreteras de la Comunidad Autónoma de La Rioja, establece en su Exposición de Motivos que la planificación es necesaria para conocer la funcionalidad de las distintas carreteras y su incidencia en la ordenación del territorio y en los flujos regionales de transporte, clasificarlas de acuerdo con unos criterios predeterminados, adecuar la oferta a la demanda en función del tráfico y de la situación real de las infraestructuras que la componen, definir los objetivos que se pretenden alcanzar y establecer los medios para su logro, coordinar las actuaciones de la región al respecto con las de las comunidades limítrofes, *integrar las redes de carreteras de los distintos niveles en un sistema suprarregional para la funcionalidad* y calidad de servicio y programar las inversiones y gastos para optimizar su rentabilidad social.
- d) La Ley 8/1998, de 17 de diciembre, de Carreteras de Aragón, la Ley 7/1993, de 30 de septiembre, de Carreteras de Cataluña y la Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de Carreteras de Galicia, se refieren a las *redes autonómicas* y establecen su composición.
- e) La Carta Europea de 1983 se refiere a la ordenación del territorio como *la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad* y estableciendo como objetivo fundamental de la política territorial la utilización racional y equilibrada del territorio, definiendo los usos aceptables o a potenciar para cada tipo de suelo, creando las adecuadas *redes infraestructurales* e incluso fomentando, con medidas incentivadoras, aquellas actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.

La conexión que la actual legislación realiza entre los conceptos de infraestructura y red puede verse nítidamente en la Ley 4/1997, de 24 de julio, de Construcción y Explotación de Infraestructuras de la Región de Murcia, en cuyo artículo 1.1 dice que «se consideran infraestructuras, a los efectos de esta Ley, las redes viarias, instalaciones afectas al transporte, redes de saneamiento, depuradoras, redes de abastecimiento de aguas, desaladoras, aeropuertos, puertos y cualesquiera otras obras e instalaciones destinadas a un uso o servicio público, complementarias o no de las anteriores, de características análogas».

En la Comunidad Autónoma de Galicia, el Decreto 80/2000, de 23 de marzo, por el que se regulan los *Planes y Proyectos Sectoriales de Incidencia Supramunicipal*, el artículo 2.2 establece que los planes y proyectos sectoriales garantizarán la adecuada inserción en el territorio de las infraestructuras, dotaciones e instalaciones y su conexión con las *redes* y servicios correspondientes.

mente, por la forma en que procede enlazar los distintos puntos de la misma al servicio de una finalidad concreta <sup>13</sup>». Las notas características del concepto de red serían, pues:

- a) La *continuidad*, enlazando distintos puntos.
- b) La *organización*, formando no un mero agregado sino un todo sistemático.
- c) El *servicio a una finalidad superior* que trasciende a la de cada una de sus partes.

De conformidad con el artículo 2 de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante <sup>14</sup>, se denomina *puerto marítimo* al conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera de la mar o de las rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario <sup>15</sup>; requiriéndose, además, que sea autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración competente <sup>16</sup>. Por otra parte, se consideran *instalaciones portuarias* las obras civiles de infraestructura y las de edificación o superestructura, así como las instalaciones mecánicas y redes técnicas de servicio construidas o ubicadas en el ámbito territorial de un puerto y destinadas a realizar o facilitar el tráfico portuario.

<sup>13</sup> G. ARIÑO, DE LA CUÉTARA Y AGUILERA, *Las telecomunicaciones por cable*, Marcial Pons, 1996, pág. 26.

<sup>14</sup> Es preciso señalar que la Ley 27/1992 no es aplicable a los siguientes puertos:

- Los puertos pesqueros, que son los destinados exclusiva o fundamentalmente a la descarga de pesca fresca desde los buques utilizados para su captura, o a servir de base de dichos buques, proporcionándoles algunos o todos los servicios necesarios de atraque, fondeo, estancia, avituallamiento, reparación y mantenimiento.
- Los destinados a proporcionar abrigo suficiente a las embarcaciones en caso de temporal, siempre que no se realicen en él operaciones comerciales portuarias o éstas tengan carácter esporádico y escasa importancia.
- Los que estén destinados para ser utilizados exclusiva o principalmente por embarcaciones deportivas o de recreo.
- Aquellos en los que se establezca una combinación de los usos a que se refieren los apartados anteriores.

<sup>15</sup> Se entiende por tráfico portuario las operaciones de entrada, salida, atraque, desatraque, estancia y reparación de buques en puerto y las de transferencia entre éstos y tierra u otros medios de transporte, de mercancías de cualquier tipo, de pesca, de avituallamientos y de pasajeros o tripulantes, así como el almacenamiento temporal de dichas mercancías en el espacio portuario.

<sup>16</sup> Para su consideración como puertos, estos espacios deberán disponer de las siguientes condiciones físicas y de organización:

- *Superficie de agua*, de extensión no inferior a media hectárea, con condiciones de abrigo y de profundidad adecuadas, naturales u obtenidas artificialmente, para el tipo de buques que hayan de utilizar el puerto y para las operaciones de tráfico marítimo que se pretendan realizar en él.
- *Zonas de fondeo, muelles o instalaciones de atraque*, que permitan la aproximación y amarre de los buques para realizar sus operaciones o permanecer fondeados, amarrados o atracados en condiciones de seguridad adecuadas.
- *Espacios para el depósito y almacenamiento de mercancías o enseres*.
- *Infraestructuras terrestres y accesos adecuados* a su tráfico que aseguren su enlace con las principales redes de transporte.
- *Medios y organización que permitan efectuar las operaciones de tráfico portuario* en condiciones adecuadas de eficacia, rapidez, economía y seguridad.

El objeto de este estudio lo constituyen los *puertos comerciales de interés general*, esto es, aquellos que, en razón a las características de su tráfico, reúnen condiciones técnicas, de seguridad y de control administrativo que los cualifican para albergar actividades comerciales portuarias <sup>17</sup> de especial trascendencia en el conjunto del *sistema portuario español* <sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Conviene tener presente que, en orden a la aplicación de la actual Ley de Puertos, no tienen la consideración de actividades comerciales portuarias:

- Las operaciones de descarga y manipulación de la pesca fresca excluidas del ámbito del servicio público de estiba y desestiba.
- El atraque, fondeo, estancia, avituallamiento, reparación y mantenimiento de buques pesqueros, deportivos y militares.
- Las operaciones de carga y descarga que se efectúen manualmente, por no estar justificada económicamente la utilización de medios mecánicos.
- La utilización de instalaciones y las operaciones y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas en este apartado.

<sup>18</sup> Según el artículo 5.1 de la Ley de Puertos, son puertos de interés general los que figuran en el anexo de la Ley clasificados como tales por serles de aplicación alguna de las siguientes circunstancias:

- Que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales.
- Que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma.
- Que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional.
- Que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado.
- Que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.

La relación de puertos calificados de interés general aparece en el Anexo de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. En base a este precepto, son puertos de interés general y por lo tanto, de acuerdo con el artículo 149.1.20.<sup>a</sup> de la Constitución Española, competencia exclusiva de la Administración del Estado, los siguientes:

- Pasajes y Bilbao en el País Vasco.
- Santander en Cantabria.
- Gijón-Musel y Avilés en Asturias.
- San Cibrao, Ferrol y su ría, A Coruña, Vilagarcía de Arousa y su ría, Marín y ría de Pontevedra y Vigo y su ría, en Galicia.
- Huelva, Sevilla y su ría, Cádiz y su bahía (que incluye el Puerto de Santa María, el de la zona franca de Cádiz, Puerto Real, el Bajo de la Cabezueta y Puerto Sherry), Tarifa, Algeciras-La Línea, Málaga, Motril, Almería y Carboneras en Andalucía.
- Ceuta y Melilla.
- Cartagena (que incluye la dársena de Escombreras) en Murcia.
- Alicante, Gandía, Valencia, Sagunto y Castellón en la Comunidad Valenciana.
- Tarragona y Barcelona en Cataluña.
- Palma de Mallorca, Alcudía, Mahón, Eivissa y La Savina en Baleares.
- Arrecife, Puerto Rosario, Las Palmas (que incluye el de Salinetas y el de Arinaga), Santa Cruz de Tenerife (que incluye el de Granadilla), Los Cristianos, Guía de Isora, San Sebastián de la Gomera, Santa Cruz de la Palma y la Estaca en Canarias.

Para finalizar, es preciso reseñar dos artículos de la Ley 27/1992. Por un lado, el artículo 12 indica que los puertos, bases, estaciones, arsenales e instalaciones navales de carácter militar y zonas militares portuarias quedan fuera del ámbito de aplicación de esta Ley, estando reservados a la Administración del Estado, que ejercerá sus competencias sobre estos espacios a través del Ministerio de Defensa. Por otra parte, el artículo 13 preceptúa que la Administración del Estado podrá reservarse espacios de dominio público marítimo-terrestre, con destino a las instalaciones navales y zonas portuarias que sean precisas para el cumplimiento de los fines que la legislación vigente atribuye a la Guardia Civil y que quedarán excluidas del ámbito de aplicación de la Ley de Puertos.

## 2. RELEVANCIA ECONÓMICA DE LOS PUERTOS

En el año 2002, el comercio marítimo mundial arrojó un resultado de 5.900 millones de toneladas de mercancías embarcadas, lo que supone un incremento del 0,8% con respecto al año anterior <sup>19</sup>. La parte correspondiente a las exportaciones marítimas de los países en vías de desarrollo ascendió al 49,4% y la de los países desarrollados al 40,4%.

Los costos medios de las seis líneas de transporte regular más importantes en las principales rutas marítimas comerciales <sup>20</sup> relativos al período 2000-2002 han descendido; no obstante, el análisis de los datos históricos sobre los costos del transporte marítimo revela que los índices de precios de las líneas de transporte regular han sufrido un aumento en el período 1970-2000. Las causas de esta tendencia alista, en opinión de la Organización Mundial del Comercio, son las tarifas portuarias más altas y el aumento de la velocidad de los buques.

Las tasas de flete difieren mucho según las rutas y no son simétricas <sup>21</sup>. Los factores explicativos de las diferencias entre países en las tasas de flete marítimo pueden encontrarse en los desequilibrios comerciales; la composición de productos de las exportaciones; la medida en que se utilizan contenedores para el transporte; la distancia media de los países importadores; los costos de manipulación en las terminales y la eficiencia de los puertos.

La eficiencia portuaria es un elemento extraordinariamente relevante. En estudios recientes, se ha calculado que el estar dentro del 25% de los puertos menos eficientes equivale a estar 5.000 millas más lejos del mercado principal más cercano, en comparación con estar en el 25% de los puertos más eficientes, y ello puede influir sobre los costos de flete en orden a un 12%. Los costos de manipulación en puerto son más bajos en los puertos más eficientes.

La calidad de la infraestructura portuaria y la estructura de mercado de los servicios portuarios determinan la eficiencia de los puertos. La mejor calidad de la infraestructura facilita las operaciones portuarias –manipulación de la carga, almacenamiento, abastecimiento de combustible y de agua y servicios de reparación de emergencia– reduciendo el tiempo necesario de estancia en puerto para realizar esas operaciones y mejorando la calidad de los servicios prestados <sup>22</sup>. Por otra parte, la mejora de la reglamentación, el aumento de la competencia interna y la liberalización internacional de la industria de servicios de transporte tienden a mejorar la eficiencia en la asignación de

<sup>19</sup> Datos de la Organización Mundial del Comercio.

<sup>20</sup> EE.UU.-Asia; Asia-EE.UU.; Europa-Asia; Asia-Europa; EE.UU.-Europa y Europa-EE.UU.

<sup>21</sup> La tasa media para el transporte de Asia a los Estados Unidos equivale a más del doble de la correspondiente al transporte de los Estados Unidos a Asia.

<sup>22</sup> A título de ejemplo, las inversiones de más de 1.000 millones de dólares hechas desde 1996 para mejorar el sistema existente de esclusas en el Canal de Panamá han reducido el tiempo total de tránsito en un 20% desde 2000. Actualmente, las embarcaciones que reservan por adelantado y pagan una prima pueden atravesar el Canal en 16 horas, mientras que anteriormente eran precisos, como mínimo, dos días.

recursos –acercando los precios a los costos– y la eficiencia interna –reduciendo los costos de funcionamiento–, operando positivamente sobre los costos de transporte <sup>23</sup>.

El sistema portuario español, constituido por 28 Entes Públicos <sup>24</sup>, puede ser analizado recurriendo a la contemplación de las cuentas agregadas del ejercicio 2002. Este estudio arroja los siguientes resultados:

- a) Se ha producido un *incremento porcentual del tráfico portuario* del 4,6%.
- b) La *cuenta de pérdidas y ganancias* presenta unos beneficios de 185 millones de euros, lo que supone un aumento del 14,6% sobre los resultados de 2001.
- c) El *importe neto de la cifra de negocios* ha alcanzado los 698 millones de euros, con un incremento del 6% respecto al año anterior que supera las previsiones.
- d) Los *ingresos por servicios portuarios* han aumentado un 4% con respecto a 2001; asimismo, los ingresos por concesiones y autorizaciones han alcanzado un saldo positivo del 13,2% sobre el ejercicio anterior.
- e) Los *gastos de explotación* han aumentado un 4,5% sobre 2001, suponiendo un total de 532 millones de euros, y los *resultados de explotación* han subido un 9,4% con respecto a 2001, alcanzando los 177 millones de euros.
- f) El *balance de situación* del sistema portuario de titularidad estatal presenta unos activos totales de 7.422 millones de euros, de los que el 89,6% corresponden al inmovilizado neto total.
- g) En el *cuadro de financiación* del ejercicio 2002, se destaca que los devengos de subvenciones de capital –procedentes, en especial, de los Fondos FEDER y de Cohesión– han alcanzado los 111 millones de euros, suponiendo una fuente de recursos muy relevante (16,7% del total).

La conclusión que cabría extraer de lo hasta aquí expuesto es que el tráfico portuario sigue incrementándose año tras año. En el caso de España, si bien los gastos han sufrido un incremento respecto del ejercicio anterior, los beneficios también se incrementan y en mayor medida, con lo cual los resultados del ejercicio resultan positivos. Las expectativas para los puertos españoles son halagüeñas; no obstante, cabe prestar especial atención a una cierta dependencia en el cuadro de financiación respecto a las subvenciones de capital procedentes de la Unión Europea, teniendo en cuenta las consecuencias que la reciente ampliación puede deparar en este ámbito.

<sup>23</sup> Estudios recientes confirman que las políticas comerciales restrictivas del Estado, como los esquemas de reserva de las cargas –requerir que una parte de la carga comercializada sea transportada solamente por buques nacionales– y otras restricciones impuestas a los posibles proveedores extranjeros de un servicio, así como las prácticas privadas no competitivas –acuerdos de fijación de precios entre transportistas– aumentan significativamente los precios de transporte de las líneas regulares.

<sup>24</sup> El Ente Público Puertos del Estado y las 27 Autoridades Portuarias.

### 3. LAS COMPETENCIAS SOBRE PUERTOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA DE 1978

El constitucionalismo histórico español ha sido testigo de la incorporación de preceptos relativos a los puertos en los textos de las diferentes Cartas. En la primera Constitución Española, promulgada en Cádiz el 19 de marzo de 1812, se indicaba que los puertos de mar, junto con las fronteras, serían los únicos lugares en los cuales cabría ubicar aduanas (art. 354). Posteriormente, la Constitución de 1931, en el artículo 15.6.º, declaraba que sobre los puertos de interés general el Estado ostentaría la legislación, mientras que las regiones autónomas se encargarían de la ejecución, aunque quedaba a salvo para el Estado la reversión, policía y la ejecución directa que decidiese reservar.

En la Constitución de 1978, el esquema competencial regulado en los artículos 148 y 149 atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre los puertos de interés general (art. 149.1.20.ª) dejando los puertos de refugio, los deportivos, y en general los que no desarrollen actividades comerciales, a la posible asunción por parte de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.6.ª). Así pues, al Estado corresponderían los poderes legislativos y ejecutivos en cuanto a los puertos de interés general, mas no debe olvidarse que los Estatutos de Autonomía del País Vasco, Cataluña y Andalucía asumen competencias de ejecución de la legislación del Estado en materia de puertos de interés general. Esta aseveración supone una posibilidad abierta a que el Estado proceda a una descentralización de las funciones ejecutivas sobre tales infraestructuras de interés general, siempre y cuando lo considere conveniente. Como puede comprobarse la lógica de la actual *norma normarum* es justamente la inversa a la de la anteriormente mencionada de 1931: mientras que esta última admitía que el Estado conservase la ejecución si así lo decidía expresamente, la actual se decanta por otorgarle, *prima facie*, tal facultad salvo que decida su transferencia a las Comunidades Autónomas.

Este reparto competencial, empero, no agota las posibilidades de intervención del Estado sobre la totalidad de las instalaciones portuarias, puesto que, en base a otros títulos, esta instancia territorial podrá interferir en diversos aspectos relativos a los puertos de titularidad autonómica.

Ámbito		Título competencial
Estado	Legislación	Tráfico portuario, iluminación de costas y señales marítimas (art. 149.1.20.ª CE); régimen aduanero y arancelario y comercio exterior (art. 149.1.10.ª CE); defensa nacional (art. 149.1.4.ª CE) y sanidad exterior (art. 149.1.16.ª CE).
	Planificación y construcción de puertos autonómicos	Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art. 149.1.13.ª CE); facultades a la titularidad del dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE); regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.ª CE).
		.../...

.../...	Gestión de los puertos	Tráfico portuario, iluminación de costas y señales marítimas (art. 149.1.20.ª CE); régimen aduanero y arancelario y comercio exterior (art. 149.1.10.ª CE); defensa nacional (art. 149.1.4.ª CE) y sanidad exterior (art. 149.1.16.ª CE).
<b>Comunidades Autónomas</b>	Legislación Planificación y construcción de puertos autonómicos Gestión de los puertos	Legislación portuaria de los puertos propios. Obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio (art. 148.1.4.ª CE). Competencias que correspondían al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, y, en general, las que se deriven de su legislación sobre la materia.

#### 4. EL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO ESTATAL

El *espacio portuario* puede ser definido como aquel territorio en el que las autoridades portuarias ejercen, con plenitud, sus competencias.

Con respecto a la naturaleza jurídica del *espacio portuario*, la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, introdujo una importante modificación al permitir, en el artículo 49.4, la desafectación del dominio público portuario y su patrimonialización por las Autoridades Portuarias <sup>25</sup>. Así pues, se advierte la posible existencia de un patrimonio privado de las Autoridades Portuarias y que viene avalada, además, por el artículo 53 b) de la Ley 27/1992 que contempla la adquisición de bienes por aquellas que no sean afectados al dominio público.

El artículo 53 de la Ley 27/1992 se dedica a regular el contenido del *dominio portuario estatal*. En este precepto, se indica que pertenecen al Dominio Público Portuario estatal:

- a) Los terrenos, obras e instalaciones fijas portuarias de titularidad estatal afectados al servicio de los puertos.
- b) Los terrenos e instalaciones fijas que las Autoridades Portuarias adquieran mediante compra-venta, expropiación o por cualquier otro título para el cumplimiento de sus fines, *cuan-do sean debidamente afectados*.

<sup>25</sup> Se producía, con este precepto, una alteración del régimen establecido por la Ley de Patrimonio del Estado en sus artículos 80 a 85, y por la Ley de Entidades Estatales Autónomas de 26 de diciembre de 1958, en su artículo 10. Ambas normas declaran terminantemente que los bienes de dominio público adscritos a los Organismos Autónomos no pierden su calificación jurídica originaria, y que éstos no pueden adquirir su propiedad; la primera, incluso llega a negarles la titularidad de un patrimonio propio (art. 84 Ley de Patrimonio del Estado), al señalar que, los bienes inmuebles propiedad de estos organismos que sean necesarios para el cumplimiento de sus fines, se incorporarán al Patrimonio del Estado.

- c) Las obras que el Estado o las Autoridades Portuarias realicen sobre dicho dominio.
- d) Las obras construidas por los titulares de una concesión de Dominio Público Portuario, una vez extinguida ésta.
- e) Los terrenos, obras e instalaciones fijas de señalización marítima, afectados a las Autoridades Portuarias para esta finalidad.
- f) Los espacios de agua incluidos en la zona de servicio de los puertos.

A esta enumeración hay que añadir el hecho de que, según el artículo 14.1 de la Ley 27/1992, las aguas marítimas, terrenos, obras e instalaciones fijas de los puertos de competencia de la Administración del Estado son considerados, asimismo, bienes de *dominio público portuario estatal* <sup>26</sup>.

La Ley 27/1992, en opinión de ACERO IGLESIAS, permite distinguir dentro del espacio portuario los siguientes tipos de bienes <sup>27</sup>:

1. *Bienes integrados en la zona de servicio del puerto.*

- a) Bienes de dominio público portuario estatal.

Dentro de este grupo cabe distinguir:

- Bienes adscritos a las Autoridades Portuarias por parte del Estado.
- Bienes adquiridos por las Autoridades Portuarias.

- b) Bienes de propiedad privada.

- c) Bienes patrimoniales de las Autoridades Portuarias.

2. *Bienes excluidos de la zona de servicio* (bienes patrimoniales de las Autoridades Portuarias). No obstante, como tuvo la oportunidad de señalar MENÉNDEZ REXACH <sup>28</sup>, también cabría hablar de un dominio público portuario situado fuera de la zona de servicio del Puerto, como es el caso del formado por las instalaciones de señalización marítima.

---

<sup>26</sup> El dominio público marítimo-terrestre ocupado por un puerto de competencia de una Comunidad Autónoma mantiene su titularidad estatal, si bien tiene la condición de adscrito a dicha Comunidad. La adscripción de bienes de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas no devengará canon a favor de la Administración del Estado. Las concesiones o autorizaciones que las Comunidades Autónomas otorguen en el dominio público marítimo-terrestre adscrito devengarán el correspondiente canon de ocupación a favor de la Administración del Estado.

<sup>27</sup> Vide ACERO IGLESIAS, P., *Organización y régimen jurídico de los puertos estatales*, Aranzadi, 2002, págs. 132 y 133.

<sup>28</sup> Vide MENÉNDEZ REXACH, A., «El dominio público portuario estatal», en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 145 bis, 1995, pág. 98.

La calificación de los puertos como bienes de dominio público tiene una larga tradición en nuestro ordenamiento jurídico y ya en Las Siete Partidas de Alfonso X el Sabio, se hacía referencia a estas infraestructuras. Según la Ley 6, del Título 28, Partida Tercera: «[...] los puertos pertenecen a todos los hombres comunalmente, en tal manera que tanto pueden usar de ellos los que son de otra tierra extraña, como los que moran y viven en aquella tierra de donde son [...]». La Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866 ratifica la condición de los puertos como bienes de dominio público, pero haciendo una distinción entre los puertos de *uso general* y los *militares*, perteneciendo, estos últimos, privativamente al Estado. Las Leyes de Puertos de 1880 y 1928, en la misma línea, califican a los puertos como bienes de dominio público, aunque manteniendo la distinción entre bienes de dominio público y puertos propiedad del Estado.

La Constitución de 1978 no se refiere en su artículo 132 a los puertos como bienes de dominio público pero indirectamente los está incluyendo en esta categoría de bienes dado que se sitúan siempre en la zona marítimo-terrestre y en el mar territorial. Poco antes de la publicación de la nueva Ley de Puertos, la Ley de Costas, en su artículo 4, completó esta calificación señalando que los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal formaban parte del *dominio público marítimo-terrestre estatal*.

El *dominio público portuario* es, por tanto, una dependencia demanial que se encuadra dentro de la más amplia categoría del *dominio público marítimo-terrestre*, por disposición tanto de la Ley de Costas, como de la Ley de Puertos. En definitiva, los puertos en el ordenamiento jurídico español son bienes de dominio y uso público, sin perjuicio de que también sean el soporte de diversos servicios públicos.

El *patrimonio de la Autoridad Portuaria* podría ser definido como el conjunto de bienes y derechos que, para el cumplimiento de sus fines, les adscribe la Ley. Este concepto genérico de patrimonio comprendería tanto a los bienes de dominio público portuario, como a los bienes patrimoniales *stricto sensu*, que pertenecen a las Autoridades Portuarias y que se encuentran sujetos al Derecho privado. Esta clasificación coincide plenamente con el concepto de *patrimonio de las Administraciones públicas* que se indica en el artículo 3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas<sup>29</sup>. En este precepto se señala que tal patrimonio está constituido por el conjunto de sus bienes y derechos, cualquiera que sea su naturaleza y el título de su adquisición o

<sup>29</sup> En la Exposición de Motivos de esta norma, recientemente aprobada, se indica que una de las preocupaciones fundamentales de la misma ha sido hacer posible la articulación de una política patrimonial integral para el sector estatal, que permita superar el fraccionamiento de los sistemas de administración de los bienes públicos y coordinar su gestión con el conjunto de políticas públicas. De esta manera, la globalidad u omnicomprensividad del enfoque se ha extendido tanto a la delimitación subjetiva de su ámbito de aplicación, como al tratamiento que da a su objeto de regulación.

Así, desde el punto de vista subjetivo, la Ley ha optado por considerar de forma conjunta el régimen patrimonial de la Administración General del Estado y el de los organismos públicos dependientes de ella. Con ello se ha querido superar el carácter fraccionario y, en cierta medida, residual que tradicionalmente ha tenido la regulación de los bienes de los organismos públicos, abordando de forma integral y homogénea su problemática patrimonial. La generalidad del enfoque legal encuentra su vehículo de expresión más acabado en el nuevo significado de que se dota al término tradicional *Patrimonio del Estado* que pasa a designar el conjunto de bienes de titularidad de la Administración General del Estado y sus organismos públicos. Ha de precisarse, sin embargo, que la reconducción conceptual de estas masas patrimoniales

.../...

aquel en virtud del cual les hayan sido atribuidos<sup>30</sup>. Posteriormente, el artículo 4 de la misma norma precisa que, por razón del régimen jurídico al que están sujetos los bienes y derechos que integran el patrimonio de las Administraciones públicas pueden ser de dominio público o demaniales<sup>31</sup> y de dominio privado o patrimoniales<sup>32</sup>.

La definición de *patrimonio de la autoridad portuaria* antes reseñada parece, empero, encontrarse en cierta contradicción con lo que dispone el artículo 49.2 en su párrafo primero de la Ley<sup>33</sup>, pero lo cierto es que el dominio público adscrito a las Autoridades Portuarias es uno de los elementos básicos de su actividad y por ello, estas Entidades disponen de unos amplios poderes de administración y gestión sobre el mismo y perciben como propios los ingresos que se derivan de esta gestión.

.../...

a la nueva categoría así definida no se ha realizado con el propósito de absorber la titularidad separada que corresponde a la Administración General del Estado y a los organismos públicos sobre sus respectivos patrimonios, o erosionar su autonomía de gestión. El concepto no pretende hacer referencia a una relación de titularidad, de difícil construcción jurídica desde el momento en que falta el referente subjetivo, sino que su acuñación tiene una finalidad meramente instrumental, y sirve a los objetivos de permitir un tratamiento conjunto de esos conjuntos de bienes a determinados efectos de regulación, y destacar la afectación global de los patrimonios de la Administración General del Estado y de sus organismos públicos, como organizaciones subordinadas al cumplimiento de los fines del Estado.

<sup>30</sup> No se entenderán incluidos en el patrimonio de las Administraciones públicas el dinero, los valores, los créditos y los demás recursos financieros de su hacienda ni, en el caso de las entidades públicas empresariales y entidades análogas dependientes de las Comunidades Autónomas o corporaciones locales, los recursos que constituyen su tesorería.

<sup>31</sup> De conformidad con el artículo 5 de la Ley 33/2003, son *bienes y derechos de dominio público* los que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público, así como aquellos a los que una ley otorgue expresamente el carácter de demaniales. El artículo 6 de esta misma Ley compele a ajustar la gestión y administración de los bienes y derechos demaniales por las Administraciones públicas a los siguientes principios:

- Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.
- Adecuación y suficiencia de los bienes para servir al uso general o al servicio público a que estén destinados.
- Aplicación efectiva al uso general o al servicio público, sin más excepciones que las derivadas de razones de interés público debidamente justificadas.
- Dedicación preferente al uso común frente a su uso privativo.
- Ejercicio diligente de las prerrogativas que la presente ley u otras especiales otorguen a las Administraciones públicas, garantizando su conservación e integridad.
- Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
- Cooperación y colaboración entre las Administraciones públicas en el ejercicio de sus competencias sobre el dominio público.

<sup>32</sup> Según el artículo 7 de la Ley 33/2003, son *bienes y derechos de dominio privado o patrimoniales* los que, siendo de titularidad de las Administraciones públicas, no tengan el carácter de demaniales. El régimen de adquisición, administración, defensa y enajenación de los bienes y derechos patrimoniales será el previsto en esta ley y en las disposiciones que la desarrollen o complementen y, supletoriamente, se aplicarán las normas del Derecho administrativo, en todas las cuestiones relativas a la competencia para adoptar los correspondientes actos y al procedimiento que ha de seguirse para ello, y las normas del Derecho privado en lo que afecte a los restantes aspectos de su régimen jurídico. Conforme al artículo 8 de la ley, la gestión y administración de los bienes y derechos patrimoniales por las Administraciones públicas se ajustarán a los siguientes principios:

- Eficiencia y economía en su gestión.
- Eficacia y rentabilidad en la explotación de estos bienes y derechos.
- Publicidad, transparencia, concurrencia y objetividad en la adquisición, explotación y enajenación de estos bienes.
- Identificación y control a través de inventarios o registros adecuados.
- Colaboración y coordinación entre las diferentes Administraciones públicas, con el fin de optimizar la utilización y el rendimiento de sus bienes.

<sup>33</sup> Conforme a dicho artículo, los bienes estatales que se adscriban a las Autoridades Portuarias y estén afectados a su servicio conservarán su calificación jurídica originaria, debiendo utilizarlos exclusivamente para el cumplimiento de los fines determinantes de su afectación o adscripción. Esto indica que, en vez de pertenecer al patrimonio de las Autoridades Portuarias, los adscritos por el Estado pertenecen al patrimonio del Estado, ya que el dominio público portuario viene calificado precisamente como estatal.

## 5. LOS PUERTOS Y SUS RELACIONES CON LAS CIUDADES

Los puertos desempeñan un papel importante en la cadena de transporte, tanto en su condición de *parte del transporte marítimo* como por ser *nodos de transferencia modal* y por su función de *plataformas logísticas*, con una serie actividades de valor añadido que exceden las de carga, descarga y almacenamiento <sup>34</sup>.

La evolución del tráfico marítimo mundial está íntimamente relacionada con la actividad portuaria; sin embargo, ésta no se reduce exclusivamente al atraque y desatraque de los buques sino que incorpora además una serie de servicios (centro combinado de transporte marítimo-terrestre) que no se pueden obviar. El puerto es una *realidad multifuncional y polivalente* con importantes efectos sobre la cadena logística y la vida de las ciudades en las que se sitúa.

### CARACTERÍSTICAS Y OPORTUNIDADES QUE PRESENTAN LOS PUERTOS

Características	Oportunidades
El puerto es un acceso.	Lugar de atraque y desatraque de buques.
El puerto es una parte del litoral.	Configuración de la fachada litoral de las ciudades.
El puerto es un espacio urbano.	Espacios para urbanizar y destinar a diversos usos que permitan potenciar la urbe.
El puerto es una zona industrial.	En los recintos portuarios no sólo se pueden realizar tareas de carga y descarga, sino que también caben las de manipulación de productos.
El puerto es un punto de conexión intermodal.	Permite la confluencia de distintos modos de transporte (marítimo, ferrocarril, carretera) en espacios próximos, con las correspondientes ventajas competitivas.
El puerto es un área logística y de almacenamiento.	En las inmediaciones del puerto, las empresas pueden establecer puntos de recepción de mercancías para su acumulación, clasificación, embalaje, etc.
El puerto es un espacio lúdico y de esparcimiento para los ciudadanos.	Unas instalaciones abiertas a los ciudadanos permitirían su utilización para actividades deportivas, exposiciones, ferias, congresos, paseo, etc.
El puerto es una zona comercial.	Diversas zonas de los recintos portuarios permiten su utilización para instalar locales comerciales relacionados con las principales actividades desarrolladas en los mismos.
El puerto es un elemento del paisaje.	La configuración y el diseño de un puerto pueden coadyuvar a caracterizar el paisaje de todo un territorio.

<sup>34</sup> Vide SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Los puertos y las zonas de actividades logísticas*, Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras, 2004, págs. 9 y ss.

Los puertos, como puntos de privilegiados de comercio, han participado de forma decisiva en la constitución y el posterior desarrollo de las ciudades; es más, la presencia del puerto en las relaciones comerciales ha influido en la propia supervivencia de la urbe. No obstante, el puerto ha sido, también, una realidad distinta de la propia ciudad lo que ha propiciado la necesidad de articular las relaciones entre ambos. Así, es necesario compatibilizar el necesario desarrollo portuario, derivado de las exigencias de la navegación y transporte marítimo, con el desarrollo del recinto urbano, producido a requerimientos de su población.

En el transporte marítimo de mercancías se ha pasado del concepto «puerto a puerto» al de «puerta a puerta». Este hecho supone la penetración de los *hinterland* portuarios hacia el interior del territorio y la necesidad de hacer confluir los distintos modos en las cercanías de los puertos, lo que implica la necesidad de zonas amplias donde ubicar infraestructuras. Así, se está en presencia de una inquieta mirada del puerto en busca de su «espacio vital».

El vocablo inglés *gentrification*<sup>35</sup> es utilizado para denominar al fenómeno consistente en un mejoramiento de antiguos centros urbanos, culminado en una elevación de su estatus económico y social<sup>36</sup>. La doctrina se ha referido a esto utilizando, también, otros términos: *brownstoning*, *whitepainting* y, en español, *aristocratización*, *gentrificación* o *recentrado*. No obstante, si se tiene en cuenta que el fenómeno descrito es ciertamente complejo en su gestación<sup>37</sup> y resultados, sin que pueda ser reducido a la mera ocupación de un espacio urbano por una clase social emergente, en este trabajo se propone denominar este proceso como reactivación nuclear. Con este término se hace referencia a su verdadera esencia: la recuperación de la actividad perdida en los núcleos de las ciudades<sup>38</sup>.

La *reactivación nuclear de las ciudades* se ha venido desarrollando en los países industrializados, básicamente, a partir de la década de los años setenta del pasado siglo y se caracteriza por la ocupación de los centros de las ciudades por una parte de la clase media, de elevados ingresos, que sustituyen a los habitantes con menor poder adquisitivo. Este movimiento hacia las zonas céntricas de la urbe supone inversiones y mejoras, tanto en las viviendas como en toda el área en general. En conjunto, el fenómeno suele conllevar una recuperación del valor simbólico de los centros

<sup>35</sup> La primera referencia al término *gentrification* se atribuye a R. GLASS en su estudio sobre Londres efectuado en 1964.

<sup>36</sup> Además de la manifestación urbana del fenómeno, recientemente se ha identificado un proceso similar en áreas rurales. Cabe, pues, tanto una *gentrificación rural* como una *gentrificación urbana*. Hasta el momento, empero, el número de estudios sobre la versión rural es muy inferior a los dedicados a la versión urbana.

<sup>37</sup> La doctrina discrepa a la hora de determinar la fuerza motriz de la reactivación de los núcleos urbanos. Por una parte, David LEY otorga un papel clave a la demanda de un tipo de viviendas por un segmento poblacional emergente en la ciudad. Por otro lado, Neil SMITH formula su teoría desde el punto de vista de la oferta de viviendas y espacios, no de la demanda por parte de ocupantes potenciales, otorgando prioridad a la oferta en su explicación, de modo que los factores económicos son preponderantes por encima de los culturales. En general, podría decirse que la reactivación es resultado de una serie de factores interrelacionados, sin que quepa otorgar un protagonismo exclusivo a ninguno de ellos.

<sup>38</sup> SÁNCHEZ PAVÓN, B., *El futuro de las relaciones puerto-ciudad*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Universidad de Coruña, 2003, págs. 23 y ss.

urbanos. Autores como VAN WEESEP<sup>39</sup> señalan que la *gentrification* es la expresión espacial de un cambio social<sup>40</sup>.

La *gentrification* se constituye en un elemento fundamental de la reestructuración metropolitana, contrario a la suburbanización y declive socioeconómico de los centros urbanos. Como efecto más inmediato, produce un cambio en la tendencia a la pérdida de población de cierta relevancia económica en los centros de las ciudades<sup>41</sup>.

Los poderes públicos pueden favorecer el recentrado utilizando, entre otros, los siguientes mecanismos de intervención:

- a) Calificación especial desde el punto de vista patrimonial de las zonas que se deseen reactivar (calificándolas como núcleos históricos).
- b) Concesión de beneficios fiscales para las actuaciones de rehabilitación de edificios<sup>42</sup>.
- c) Mejora de los servicios públicos en las áreas seleccionadas.
- d) Recalificación del suelo.

Estando situados los puertos más antiguos en los centros de las ciudades, la procura de una apertura de áreas ocupadas por los puertos para su edificación puede suponer un apoyo a la recuperación de las áreas aledañas<sup>43</sup>. El mismo efecto puede lograrse, asimismo, mediante una revitalización cultural<sup>44</sup> y medioambiental de estos entornos. Si el puerto deja de ser un foco de contamina-

<sup>39</sup> VAN WEESEP, J., «Gentrification as a research frontier», *Progress in Human Geography*, vol. 18, núm. 1, 1994, págs. 74 y ss.

<sup>40</sup> Estudios recientes muestran que en muchos países la *gentrificación* refleja cómo el papel del gobierno se está redefiniendo, en relación con las tendencias generales de desregularización y privatización de muchas áreas que tradicionalmente han permanecido bajo la tutela gubernamental. Por lo tanto, este fenómeno muestra las consecuencias espaciales de cambios sociales complejos.

<sup>41</sup> Los estudios publicados coinciden en que se trata de un proceso altamente diversificado: puede seguir varias trayectorias, pudiendo transformar totalmente o parcialmente un área, estar protagonizado por un amplio listado de agentes y actores, y siendo sus causas y consecuencias son complejas y difíciles de determinar con claridad. Todo ello ha supuesto que la *gentrification* haya sido calificada por autores como VAN WEESEP de un «concepto caótico».

<sup>42</sup> La rehabilitación de las viviendas puede dar lugar a distintas configuraciones poblacionales de la zona objeto de reactivación en función de la finalidad que persigan los sujetos actuantes:

- a) Promotores de la vivienda que compran una determinada propiedad, la rehabilitan y la revenden con ánimo de lucro.
- b) Particulares que rehabilitan con el fin de vivir en ella.
- c) Propietarios que rehabilitan las viviendas que poseen con el fin de ofrecerlas en alquiler.

<sup>43</sup> El desalajo de los recintos portuarios y su exteriorización con respecto a las zonas céntricas de las ciudades tendría un efecto positivo en la recuperación de los centros urbanos al dejar expeditas grandes superficies de suelo edificable o susceptible de albergar zonas verdes de gran valor paisajístico.

<sup>44</sup> En el marco de las realizaciones concretas resulta interesante el caso de Barcelona. En esta ciudad, el gobierno municipal constituye el principal impulsor del fenómeno de reactivación nuclear, esencialmente a través de la utilización del elemento cultural. En el año 1989 se puso en marcha el *Proyecto Ciutat Vella*, en el marco de la transformación urbana que tuvo lugar en la ciudad de Barcelona con motivo de la celebración de los Juegos Olímpicos de 1992. Una de las principales líneas de actuación fue el *eje cultural*, vertebrado a partir de la nueva ubicación de diversas instituciones y organismos culturales y de la potenciación de las ya existentes.

ción y se hace albergar en el recinto del mismo ciertas actividades sociales (congresos, exposiciones, ferias, etc.), la reactivación de estas zonas sería, prácticamente, un hecho.

La garantía de la intermodalidad, tan necesaria en las infraestructuras portuarias actuales, supone uno de los obstáculos más difíciles de salvar puesto que puede resultar antitética con el mantenimiento de un centro de la ciudad descongestionado y con escasa contaminación (acústica, visual, etc.). Un problema se plantea, asimismo, en cuanto a la dotación y ampliación de equipamientos, pues no es fácil de cohonstar con el mantenimiento de las unas adecuadas relaciones puerto-ciudad. Si las instalaciones crecen horizontalmente, se ocupan nuevos espacios (algo difícil en los puertos enclavados en los centro de las ciudades); si crecen en vertical (solución más probable en los puertos enclavados en núcleos urbanos), se aumenta la barrera entre el puerto y la ciudad <sup>45</sup>.

La principal función del puerto es la de ser la infraestructura que posibilita la unión entre los modos de transporte marítimo y terrestre; no obstante, esta trascendente función induce otras de no menor importancia como las de centro de almacenamiento de mercancías y zona de localización de servicios terciarios. Las funciones de los puertos comerciales son susceptibles de atraer la implantación y desarrollo de otros servicios y actividades en la ciudad de la que forman parte, ofreciendo indudables oportunidades de crecimiento. Uno de los elementos que más pueden influir en el potencial económico del puerto y, a su vez, en el desarrollo de la ciudad es el de las *actividades logísticas* <sup>46</sup> vinculadas a los flujos de transporte <sup>47</sup>. Estas actividades admiten diferentes ubicaciones que, en líneas generales, podría responder a una de las siguientes alternativas:

- a) Localización en los espacios portuarios.
- b) Localización en áreas especializadas próximas y bien conectadas con la zona portuaria.
- c) Localización en la ciudad.

Teniendo en cuenta la variedad de servicios que pueden comprenderse en el concepto *actividades logísticas*, no es en absoluto descabellado afirmar que las alternativas propuestas no son excluyentes sino, más bien, complementarias. Es precisamente esa complementariedad la que puede contribuir a unas fluidas y positivas relaciones entre el puerto y la ciudad, puesto que si tal condición se cumpliera generaría un efecto eslabón entre ambos espacios que se verían interdependientes y mutuamente necesarios.

<sup>45</sup> SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Port Areas Planning and effects of Port-City Barrier, en Regions and Fiscal Federalism*, Universidad de Oporto 2004.

<sup>46</sup> SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Los puertos y las zonas de actividades logísticas*, Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras, 2004, págs. 10 y 11.

<sup>47</sup> Es opinión prácticamente inconcusa el que la calidad de las funciones logísticas tiende a fidelizar los tráficos de mercancías en no pocos puertos. Por otra parte, si bien las actividades de las modernas Terminales portuarias especializadas crean escaso empleo directo en el propio puerto, pueden inducir mayor cantidad de producción y servicios y, por tanto, de creación de empresas y puestos de trabajo, en áreas situadas en la ciudad.

Los espacios portuarios se presentan como una oportunidad trascendental por la posibilidad de la constitución de amplios espacios abiertos junto a los habitualmente congestionados centros urbanos, así como el establecimiento de funciones recreativas y lúdicas que permitan disfrutar del entorno <sup>48</sup>. Asimismo, los nuevos requerimientos de la investigación y la tecnología exigen de las ciudades la localización de establecimientos destinados a estos fines y que pueden situarse sobre los espacios portuarios <sup>49</sup>. Por otra parte, la implantación de edificios universitarios induce una cierta dinámica que facilita la regeneración de los espacios portuarios degradados. Finalmente, la terciarización de la economía urbana requiere un número considerable de sedes y su concentración, los cuales constituyen centros de poder económico y social para la ciudad; las implantaciones de direcciones administrativas, sedes sociales, palacios de congresos y centros comerciales son posibilidades de incrementar la influencia de la ciudad portuaria. En definitiva, dentro de los procesos de integración urbana de espacios portuarios, se deberían incentivar aquellos usos del puerto compatibles con el medio urbano <sup>50</sup> y que han sido denominados como «actividades portuarias de tipo blando» <sup>51</sup>.

En el éxito de las actuaciones van a confluir múltiples factores y requerirán un planeamiento previo que trate de asegurar sus principios y esquemas básicos. Entre ellos van a destacar la necesidad de la recuperación de su significado original o su tradición marítima además de una correcta funcionalidad del conjunto, que recoja, consensuadamente, las demandas sociales dentro de las necesarias restricciones ambientales <sup>52</sup> y cuya gestión pueda ser efectiva. Algunas prioridades que se consideran factores de éxito, como el beneficio o rentabilidad económico-comercial de la actuación, podrían entrar en conflicto con otros tan importantes como las prioridades sociales de las comunidades locales (que sufrirán directamente los costes externos de la operación), la identidad local o la riqueza patrimonial y ambiental.

<sup>48</sup> Los espacios portuarios pueden constituirse en espacio para manifestaciones culturales como es el caso del museo Guggenheim en Bilbao.

<sup>49</sup> La constitución de polos tecnológicos se deja a veces a la iniciativa de los puertos a través de las novedosas funciones de telepuertos o tecnopuertos (como en Osaka, o en Tokio).

<sup>50</sup> CHARLIER, J., «The regeneration of old port areas for new port uses», en HOYLE, B.S., y PINDER, D.A., *European Ports Cities in Transition*, Belhaven Press, págs. 137 y ss.

<sup>51</sup> Estas utilizaciones son las siguientes:

- a) Las terminales para tráfico de pasajeros, con instalaciones adecuadas para líneas regulares de navegación o *ferrys*.
- b) Los tráficos y terminales de cruceros, que han experimentado un gran desarrollo durante la última década y que suelen estar caracterizados por grandes buques de lujo, así como las escalas de grandes veleros, buques de guerra, buques científicos, etc.
- c) La ocupación de las dársenas para marinas o áreas deportivas, que atraen, asimismo, un turismo de calidad.
- d) Las actividades pesqueras, evitando o limitando el acceso a instalaciones de servicio a los barcos, lonjas o factorías de transformación.
- e) Las operaciones de las embarcaciones de los servicios portuarios (prácticos, remolcadores, amarradores, avituallamiento, salvamento, etc.).
- f) Esparcimiento y cultura.

<sup>52</sup> En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo se proclama que:

- Principio 1. Los seres humanos constituyen el centro de las preocupaciones relacionadas con el desarrollo sostenible y productivo en armonía con la naturaleza.
- Principio 10. El mejor modo de tratar las cuestiones ambientales es con la participación de todos los ciudadanos interesados, en el nivel que corresponda.

No cabe duda de que resulta difícil compatibilizar las necesidades del puerto y de la ciudad. Ello deriva de una serie de factores como la diferencia de *ritmos de crecimiento* (mayor en las infraestructuras portuarias en comparación con los relativos al desarrollo urbano), la diferente vocación de estabilidad de la zonificación en términos urbanísticos y portuarios (la primera, aconseja la irreversibilidad y estabilidad de sus decisiones; la segunda ha de ser indicativa y flexible para poder adecuarse a los cambios que pueda sufrir la demanda, evitando congelar ordenaciones que puedan obstaculizar la explotación portuaria) y las *cuestiones estéticas*, más importantes en las ciudades que en las áreas portuarias. En definitiva, una nueva orientación de las relaciones puerto-ciudad exigirá tener en cuenta las siguientes cuestiones:

- a) Los espacios portuarios han de recuperar su protagonismo urbano, potenciando la utilización de sus instalaciones para diversas actividades ciudadanas.
- b) Debe ser intensificada la función residencial de las zonas aledañas a los puertos.
- c) Es necesario facilitar la accesibilidad al puerto.
- d) Ha de procurarse el mantenimiento de edificios e instalaciones con un cierto carácter histórico y que, de alguna forma, sirvan de identificación de los ciudadanos con el puerto, memoria viva de un pasado común.
- e) Han de eliminarse los efectos medioambientales negativos de las actividades portuarias sobre la ciudad. Especialmente sería importante prestar atención a la contaminación acústica y visual.
- f) Es preciso arbitrar medios de difusión de las externalidades positivas que el puerto proyecta sobre la ciudad. No se trata de hacer constar unas cifras en un anuario estadístico sino de dar información inteligible para todos los ciudadanos en forma tal que sea comprensible a la vez que convincente.
- g) El puerto y sus instalaciones han de convertirse en elemento revalorizador del valor patrimonial de los inmuebles circundantes.
- h) Hay que apostar por una labor informativa por parte de las autoridades portuarias de las futuras necesidades de medios materiales y humanos, con la finalidad de que el sector privado sea capaz de anticiparse a las mismas y ello pueda ser aprovechado como elemento de desarrollo de empleo y producción.
- i) Es indispensable un apoyo decidido de las autoridades portuarias a los investigadores, única forma de conocer adecuadamente todas las oportunidades que las infraestructuras portuarias ofrecen.
- j) En el caso de puertos enclavados en núcleos urbanos, se hace preciso un impulso decidido del ferrocarril como el mejor modo de transporte para garantizar la intermodalidad y, a la vez, un desarrollo sostenible.

## 6. ORDENACIÓN DEL TERRITORIO Y URBANISMO

La ordenación del territorio y el urbanismo, según el Tribunal Constitucional, tienen por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo o espacio físico territorial <sup>53</sup>.

El artículo 40.1 de la Constitución Española indica que «los poderes públicos promoverán las condiciones favorables para el progreso social y económico y para una distribución de la renta regional y personal más equitativa, en el marco de una política de estabilidad económica». Más adelante, en su artículo 45.2, señala la Carta Magna que «los poderes públicos velarán por la utilización racional de todos los recursos naturales, con el fin de proteger y mejorar la calidad de la vida y defender y restaurar el medio ambiente, apoyándose en la indispensable solidaridad colectiva». De una interpretación sistemática de ambos preceptos, cabe concluir que los poderes públicos han de procurar un progreso social y económico armónico en todo el territorio nacional, compatible con el mantenimiento de una adecuada calidad del medio ambiente. Este objetivo no puede ser alcanzado con la circunstancial intersección de políticas económicas y medioambientales concebidas desde la mutua ignorancia, sino que sólo cabe concebirlo como fruto de instrumentos planificadores que permitan conjugar adecuadamente medidas de desarrollo económico y de protección del medio ambiente.

La Carta Europea de 1983 conceptúa la ordenación del territorio como la «expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad» y establece los siguientes objetivos fundamentales de la política territorial:

- 1.º El *desarrollo socioeconómico* equilibrado de las regiones, con una clara tendencia a la eliminación de las grandes diferencias en el nivel de vida.
- 2.º La *mejora de la calidad de vida* que, entre otras cosas, se concreta en una mayor accesibilidad de la población a los equipamientos colectivos de todo tipo y en la mejora de las infraestructuras.
- 3.º La *gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio natural* que haga compatibles la satisfacción de las necesidades crecientes de recursos y su conservación, así como el respeto a las peculiaridades propias de cada comarca en cuanto a sus formas de vida.
- 4.º La *utilización racional y equilibrada del territorio*, definiendo los usos aceptables o a potenciar para cada tipo de suelo, creando las adecuadas redes infraestructurales e incluso fomentando, con medidas incentivadoras, aquellas actuaciones que mejor persigan el fortalecimiento del espíritu comunitario.

<sup>53</sup> Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984.

A la hora de precisar el concepto doctrinal de «ordenación del territorio», puede mencionarse a QUERMONNE quien la define como «el desarrollo armonioso de las regiones en función de sus respectivas vocaciones productivas»<sup>54</sup>. Por otra parte, existen planteamientos que consideran la ordenación del territorio como una disciplina estrictamente basada en la planificación territorial y muy próxima a la planificación urbanística<sup>55</sup>, estando destinada a «superar la dicotomía planificación económica-planificación física», esto es, la diferencia entre la planificación regional y la planificación urbanística, «para plasmar a nivel territorial los programas económicos que definían el desarrollo regional»<sup>56</sup>.

El artículo 47 de la Constitución obliga, positivamente, a los poderes públicos a regular «la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación», legitimándose, pues, la participación de la comunidad «en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos». Esta finalidad última, propugnada por la Carta Magna, impone una minuciosa regulación normativa de los instrumentos de Planeamiento Urbanístico.

El Derecho Urbanístico puede ser definido como *el conjunto de reglas a través de las cuales la Administración coordina los intereses públicos y privados con vistas a la más conveniente ordenación del territorio*<sup>57</sup>. Siguiendo a CARCELLER FERNÁNDEZ<sup>58</sup>, el Derecho Urbanístico sería el «conjunto de normas que por sí mismas o a través del planeamiento regulan el régimen urbanístico de la propiedad del suelo y la ordenación urbana y regulan la actividad administrativa encaminada al uso del suelo, la urbanización y la edificación».

El Derecho Urbanístico comprende las siguientes materias:

- a) La *organización administrativa*: competencial y potestades públicas; participación ciudadana y garantías de los administrados.
- b) El *régimen del suelo*, que contempla la incidencia de la ordenación urbanística sobre el derecho de propiedad.

<sup>54</sup> QUERMONNE, J.-L. y ANTOINE, S., *Aménagement du territoire et développement régional, la Documentation française*, pág. 4. Institut d'études politiques de Grenoble. Tomo I, 1965. El concepto de MASSÉ puede verse en «l'Univers rural et la planification», en la obra dirigida por BOUDEVILLE, J.-R., *L'Espace et les pôles de croissance*, Press Universitaires de France. 1968.

<sup>55</sup> BÉRTOLO CADENAS, J.J. «Ordenación del territorio y Administración local gallega», págs. 21-57, en RODRÍGUEZ ARANA, X. (Director) *Dereito Público Galego*, EGAP. El autor sostiene que la ordenación del territorio ha conocido en España su mayor auge a lo largo de los años 70, para entrar en una fase de decadencia en los años 80. Sin duda, el período de incertidumbre e indefinición de esta tarea hay que analizarla en el contexto de la construcción del Estado de las Autonomías, que durante el período transitorio de traspaso de competencias de la Administración Central a las Autonómicas, había relegado al olvido múltiples directrices de planificación territorial.

<sup>56</sup> BÉRTOLO CADENAS, J.J. «Análisis del origen, evolución y futuro de los P.D.T.C. a través de la experiencia gallega». *Revista de Estudios Territoriales*. Edit. MOPU, núm. 3, Madrid, 1981.

<sup>57</sup> Sobre el tema de la coordinación de los intereses públicos y privados en la actividad urbanística *vide*: JACQUINGNON, L., *Le Droit de l'urbanisme*, París, 1967, pág. 12.

<sup>58</sup> CARCELLER FERNÁNDEZ, A., *Introducción al Derecho Urbanístico*, Tecnos, 1993, pág. 17.

- c) La *gestión urbanística*: sujetos actuantes, recuperación o distribución de plusvalías y régimen financiero del urbanismo.

De conformidad con el artículo 148.1.3.<sup>a</sup> de la Constitución, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en materia de «ordenación del territorio, urbanismo y vivienda». En base a esta habilitación competencial, las distintas Comunidades han procedido a la asunción de competencias en exclusividad sobre la materia «urbanismo». Por otra parte, el artículo 149.1 de la Constitución no permite un apartamiento absoluto del Estado en este ámbito pues existen ciertos puntos de innegable conexión con su espacio competencial propio. Entre otros merecen ser destacados:

- a) *Garantizar la igualdad de todos los españoles* en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (art. 149.1.1.<sup>a</sup>)<sup>59</sup>.
- b) *La legislación civil y la ordenación de los registros públicos* (art. 149.1.8.<sup>a</sup>).
- c) Las bases y coordinación de la *planificación general de la actividad económica* (art. 149.1.13.<sup>a</sup>).
- d) *Las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas* y del *procedimiento* administrativo común, la legislación sobre *expropiación forzosa*, la legislación básica sobre contratos y *concesiones administrativas* y el sistema de *responsabilidad* de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18.<sup>a</sup>).
- e) La legislación básica sobre *medio ambiente* (art. 149.1.23.<sup>a</sup>).

En definitiva, puede afirmarse que el ordenamiento urbanístico se va a caracterizar por la concurrencia de normas estatales y autonómicas.

La STC 61/1997 resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad planteados contra el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana<sup>60</sup>, que constituía la legislación fundamental en esta materia. En esta sentencia se ha reconocido a las Comunidades Autónomas la posibilidad de instaurar un modelo jurídico-urbanístico propio, dejando en manos del Estado, exclusivamente, la posibilidad de dictar una ley en la que se recojan los principios esenciales del estatuto de la propiedad inmobiliaria y otras puntuales cuestiones incardinables en materias como

<sup>59</sup> El Tribunal Constitucional considera la *calificación del suelo una materia básica* que tiene su apoyo en el artículo 149.1.1.<sup>a</sup> de la Constitución Española. La configuración por el legislador estatal de las tres clases de suelo (urbano, urbanizable y no urbanizable) no invade las competencias de las Comunidades Autónomas por no implicar la predeterminación de un concreto modelo urbanístico y territorial.

<sup>60</sup> El Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana fue aprobado por Real Decreto-Ley 1/1992, de 26 de junio.

legislación civil, expropiación forzosa, valoraciones, responsabilidad patrimonial y Registros de la Propiedad y del Notariado <sup>61</sup>.

La *competencia urbanística*, en orden al régimen del suelo, comprende las siguientes funciones:

- a) Procurar que el suelo se utilice en congruencia con la utilidad pública y la función social de la propiedad.
- b) Impedir la desigual distribución de los beneficios y cargas del planeamiento entre los propietarios afectados.
- c) Regular el mercado de terrenos como garantía de la subordinación natural de los mismos a los fines de la edificación y de la vivienda económica.
- d) Afectar el aumento de valor del suelo originado por el planeamiento al pago de los gastos de urbanización.
- e) Asegurar el uso racional del suelo.

El planeamiento urbanístico del territorio nacional, actualmente, se ordena mediante los siguientes instrumentos:

- *Plan Nacional de Ordenación* <sup>62</sup> para el ejercicio de competencias estatales.

---

<sup>61</sup> Dos son los ejes en que se apoya el Tribunal Constitucional para declarar la nulidad de la mayor parte del Texto Refundido de 1992:

1. La *imposibilidad del Estado para dictar normativa supletoria en competencias asumidas como exclusivas por todas las Comunidades Autónomas*. Dado que todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva en materia de urbanismo, el Tribunal concluye que el Estado no puede dictar normas supletorias, al carecer de un título competencial específico que así lo legitime, sin que el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 *in fine* de la Constitución Española.
2. La *vulneración de la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo*. El Tribunal Constitucional deslinda entre:
  - Las competencias urbanísticas más administrativas (ordenación-planteamiento, ejecución, gestión y disciplina). Sobre éstas, reconoce una amplitud normativa plena a las Comunidades Autónomas.
  - Las competencias urbanísticas que se relacionan con el estatuto jurídico de la propiedad del suelo sobre las cuales el Estado ostenta competencia para fijar las condiciones básicas que garanticen la tendencia a la igualdad en el ejercicio de los derechos y deberes de los propietarios, sin que por ello pueda establecer un régimen jurídico uniforme para todo el territorio.

<sup>62</sup> Corresponde al Ministerio de Fomento proponer al *Consejo de Ministros* el Real Decreto de formación del Plan Nacional de Ordenación. Redactado el Plan nacional se elevará a través del Ministerio de Fomento y previo informe de la Comisión Central del Territorio y Urbanismo, al Consejo de Ministros, el cual, si procede, lo elevará a las *Cortes* para su aprobación.

- *Planes Directores Territoriales de Coordinación* <sup>63</sup>, como instrumentos de ordenación del territorio establecidos por la legislación autonómica.
- *Planes Generales Municipales* <sup>64</sup> y *Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento* <sup>65</sup> realizándose en ellos la ordenación urbanística a nivel municipal. Los Planes Generales se desarrollarán, según los casos, en Planes Parciales <sup>66</sup>, Planes Especiales, Programas de actuación urbanística y Estudios de Detalle.

Uno de los elementos, dentro de la ordenación del territorio y el urbanismo, que siguen sin estar adecuadamente implementados en la normativa es la participación en la misma por parte de la Administración Corporativa. La Ley 3/1993, de 22 de marzo, Básica de las Cámaras Oficiales de Comercio, Industria y Navegación, en su artículo 1, califica a éstas como Corporaciones de derecho público con personalidad jurídica y plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines, con-

<sup>63</sup> Establecen las exigencias del desarrollo regional, las directrices para la ordenación del territorio, el marco físico dentro del cual han de desarrollarse las previsiones del propio Plan y el modelo territorial en que ha de integrarse el planeamiento a que afecte. Constituyen un paso más con respecto al Plan Nacional en el proceso de definición progresiva de la estructura del concreto espacio territorial al que se refieren, distribuyendo geográficamente los usos y actividades prioritarias, señalando las áreas que hayan de ser objeto de limitaciones específicas por exigencias de la defensa nacional, o por otras causas de interés público, las medidas en orden a la protección de los recursos naturales, del medio ambiente y del patrimonio histórico-artístico, así como la localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones, abastecimiento de agua, saneamiento, energía, etc. Los Planes Directores Territoriales serán formulados, tramitados y aprobados, según las *normas autonómicas* que sean de aplicación. En defecto de legislación autonómica serán aprobados por el *Consejo de Gobierno*.

<sup>64</sup> En el escalón municipal, los Planes Generales son la pieza decisiva. Su funcionalidad específica y su grado de concreción varían, no obstante, según las clases de suelo, cuya determinación es un objeto primario de los mismos:

- En el clasificado como *urbano*, la regulación que incorporan es agotadora y llega a la fijación detallada del uso pormenorizado de los terrenos y de la edificación, a la determinación precisa de las operaciones de renovación o reforma interior a realizar y al señalamiento de los programas y medidas concretas de actuación a adoptar para su ejecución.
- En el suelo clasificado como *urbanizable*, en cambio, los Planes Generales se limitan a definir los elementos fundamentales de la estructura general de la ordenación urbanística del territorio, a establecer una regulación genérica de los diferentes usos globales y niveles de intensidad y a fijar los programas de desarrollo a corto y medio plazo, mediante actuaciones públicas o privadas. En el suelo urbanizable el Plan General incorpora, además, el programa concreto a desarrollar, en dos etapas sucesivas de cuatro años, por los Planes Parciales.

El Plan General será formulado por el *Ayuntamiento* y se tramitará conforme al artículo 113 del Texto Refundido, correspondiendo su aprobación definitiva a la *Comunidad Autónoma*.

<sup>65</sup> Las *Normas Complementarias* de los Planes Generales tienen por objeto regular aspectos no previstos o insuficientemente desarrollados por aquéllos. Sin embargo, las Normas Complementarias no podrán en ningún caso modificar la calificación del suelo ni alterar las determinaciones del Plan General. Las *Normas Subsidiarias* de ámbito municipal serán formuladas por los Ayuntamientos. Las Normas Subsidiarias de ámbito Provincial serán formuladas por la Diputación Provincial o por el órgano competente de la Comunidad Autónoma.

<sup>66</sup> El Plan General se comporta como un verdadero Plan Parcial en el suelo urbano, al proporcionarle una regulación pormenorizada, hasta en sus últimos detalles, del uso y aprovechamiento del suelo. En el urbanizable, en cambio, aunque existe una ordenación general, e incluso un concreto programa de actuación, falta esa regulación pormenorizada del uso y aprovechamiento de los terrenos, así como la necesaria concreción de la ordenación general. Aportar ambas cosas para un determinado sector de forma que quede completo el cuadro normativo es, justamente, la función propia de los Planes Parciales. Su formulación corresponderá a las Entidades Locales y a los órganos competentes en el orden urbanístico. La aprobación inicial corresponde al Ayuntamiento, así como la provisional y la aprobación definitiva corresponde a la Comunidad Autónoma, salvo que se trate de Planes Parciales de capitales de provincia y ciudades de más de 50.000, en cuyo caso aprobará el Ayuntamiento.

figurándose como *órganos consultivos y de colaboración con las Administraciones Públicas*, sin menoscabo de los intereses privados que persiguen. Estas entidades, además del ejercicio de las competencias de carácter público que les atribuye la Ley y de las que les puedan encomendar y delegar las Administraciones Públicas, tienen como finalidad la *representación, promoción y defensa de los intereses generales del comercio, la industria y la navegación*.

En el artículo 2 de la Ley 3/1993, se regulan de forma pormenorizada las funciones de las Cámaras Oficiales de Comercio. En el apartado 2 de este artículo, se enumeran una serie de funciones público-administrativas que les corresponderán y que quedan condicionadas a la forma y extensión que determinen las Comunidades Autónomas. Entre esas funciones aparece la de «colaborar con la Administración competente informando los estudios, trabajos y acciones que se realicen sobre la ordenación del territorio y localización industrial y comercial».

A la vista de lo expuesto podría concluirse que la Ley advierte la importancia de la participación de las organizaciones representativas de los intereses del comercio en el procedimiento administrativo generador de instrumentos de ordenación territorial. Es cierto que tal participación ha de ser modulada por las entidades que asumen las competencias sobre ordenación del territorio, esto es, las Comunidades Autónomas, pero lo que no parece condicionado a la libérrima decisión de éstas es el hecho mismo de tal participación.

La intervención de las Cámaras en esta materia debe ser adecuadamente instrumentada si no se desea que quede reducida a simples mesas de trabajo para intercambiar impresiones. Debería establecerse por vía normativa quién ha de participar, en qué se ha de concretar tal participación (informe, audiencia, alegaciones...), cuándo ha de realizarse ésta (su inserción dentro del procedimiento) y qué grado de vinculación tendría lo expuesto para la Administración.

## 7. LOS PLANES ESPECIALES

Los instrumentos de ordenación urbanística tienen por misión establecer la disposición de cosas y actividades en el espacio. Los planes generales, los planes parciales y los planes de reforma interior, cada uno en su escala y con sus peculiaridades, tienen por objeto concretar la utilización del suelo, configurando la red de espacios libres y edificables. Dentro de estos elementos de planificación, conviene destacar los *planes especiales* que se dirigen a completar o mejorar aspectos relacionados con la ordenación urbanística, como el patrimonio arquitectónico, el paisaje, los diversos tipos de infraestructuras o de equipamientos, etc.

Los planes especiales son planes de naturaleza urbanística y, por ende, de iniciativa municipal, si bien en determinados casos pueden tener un alcance supramunicipal. Por este motivo, la legislación no da a los planes especiales el estricto papel de figuras que desarrollan el plan general, sino que pueden ser formulados como un desarrollo directo de planes de ámbito superior como los pla-

nes territoriales sectoriales o los planes directores de coordinación. Incluso, en el caso de infraestructuras territoriales, se pueden redactar directamente planes especiales para determinar su trazado y las condiciones de implantación en el territorio, aunque no haya planes de ámbito superior aprobados. A este aspecto hay que añadir que algunas de las infraestructuras -carreteras, ferrocarriles, aeropuertos- tienen legislación propia que faculta a la administración sectorial competente para formular directamente proyectos. Los planes especiales, cuando alcanzan la concreción de estos proyectos, pueden tener el valor de toma de posición de la administración territorial frente a la administración sectorial ejecutora de la infraestructura, y por este motivo debe entenderse a menudo el plan especial como un punto de partida de un necesario consenso entre Administraciones Públicas <sup>67</sup>.

Los planes especiales pueden tener un contenido casi exclusivamente normativo y regulador de acciones de los agentes urbanísticos privados o públicos, sin implicar ninguna actuación física directa de la administración actuante; no obstante, en casos como los relacionados con la ejecución de infraestructuras, comportan unas acciones concretas derivadas tanto del ejercicio de la potestad expropiatoria como de la propia ejecución de las obras.

Los proyectos de construcción de las infraestructuras son el documento técnico que con mayor precisión expresa las características de las construcciones e instalaciones que deben realizarse, así como el suelo que es necesario ocupar. Las legislaciones sectoriales permiten, en algunos casos, actuar directamente en el territorio a partir de los proyectos sin necesidad de planes especiales e, incluso, al margen del planeamiento urbanístico existente. A este efecto, los mencionados proyectos tienen una tramitación parecida a la de los planes urbanísticos. Por estos motivos, los planes especiales de infraestructuras no han sido un instrumento de frecuente utilización, y no se han llegado a consolidar ni una metodología de elaboración ni su contenido. No obstante, los planes especiales tienen un cometido importante, como lo es el asegurar la correcta inserción urbana o territorial de la infraestructura, estableciendo determinaciones de ordenación de su forma física con relación a los tejidos urbanos o las áreas rurales que resultan afectados.

La relación entre los planes especiales y los proyectos específicos de la infraestructura deben alcanzar, en todo caso, una estrecha vinculación que será aún más necesaria tratándose de infraestructuras especializadas y con tecnologías en continua evolución. Así, los planes especiales de los elementos de estas infraestructuras tendrían los siguientes cometidos:

- a) Ordenar el entorno inmediato -urbano o rural- de estas instalaciones a fin de minimizar sus posibles efectos negativos sobre el espacio y los demás usos del suelo.
- b) Establecer condiciones -alturas, texturas, vallados, arbolado, etc.- a fin de que la infraestructura tenga una buena -o como mínimo aceptable- integración en el paisaje -urbano o rural-.
- c) Regular los volúmenes edificables que comporte la infraestructura y los usos complementarios a que pueden destinarse.

<sup>67</sup> ESTEBAN NOGUERA, J., *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*, Electa, 2003, págs. 261 y ss.

Este último aspecto tiene una importancia creciente en los espacios de las infraestructuras de comunicaciones –ferrocarriles, puertos y aeropuertos<sup>68</sup>–, en los que se suelen prever diversos tipos de usos urbanos –hoteleros y comerciales–, bien sea al servicio de viajeros, bien sea para aprovechar el valor que un flujo importante de usuarios de estos modos de transporte da al lugar en el que se insertan.

## 8. LOS PLANES DE UTILIZACIÓN DE LOS ESPACIOS PORTUARIOS Y LOS PLANES ESPECIALES DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL

El artículo 27 de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 concebía la «zona litoral de servicio» como un espacio, dentro de la zona marítimo-terrestre, destinado a la ejecución de las faenas de «carga y descarga, depósito y transporte de las mercancías y circulación de las personas y vehículos»; de acuerdo con este concepto, lo que la delimitación de la zona de servicio persigue es fijar el espacio necesario para la realización de las operaciones portuarias<sup>69</sup>.

Según el artículo 15 de la Ley 27/1992, el Ministerio de Fomento delimitará en los puertos de competencia estatal una *zona de servicio* que incluirá las superficies de tierra y de agua necesarias para la ejecución de sus actividades, las destinadas a tareas complementarias de aquellas y los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria<sup>70</sup>.

La delimitación de la zona de servicio se hará, a propuesta de la autoridad portuaria, a través de un *plan de utilización de los espacios portuarios* que incluirá los usos previstos para las diferentes zonas del puerto, así como la justificación de la necesidad o conveniencia de dichos usos. Dentro de la zona de servicio de los puertos comerciales podrán realizarse, además de las actividades comerciales portuarias, las 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, de conformidad con las determinaciones de la ordenación del espacio portuario y del planeamiento urbanístico aplicable. La superficie de agua incluida en la zona de servicio se subdividirá en dos zonas:

<sup>68</sup> A este respecto *vide*: SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Planificación urbanística y aeropuertos de interés general. Reflexiones acerca de la intervención de los municipios en la planificación aeroportuaria*, Fundación Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, 2004, págs. 37 y ss.

<sup>69</sup> La zona de servicio estaba compuesta por dos tipos de bienes:

- a) Bienes de dominio público, que serían los expresamente afectados al servicio portuario y bienes tácitamente afectados a este servicio, como eran los muelles y demás obras portuarias, así como los terrenos contiguos a los primeros y los terrenos ganados al mar.
- b) Bienes y derechos de particulares que, por quedar incluidos dentro de la zona de servicio, estaban sujetos a la expropiación forzosa.

<sup>70</sup> Cuando la delimitación incluya terrenos y bienes patrimoniales de la Administración del Estado destinados a usos y finalidades distintas, el Ministerio de Fomento lo someterá a informe del Ministerio de Economía y Hacienda, que se entenderá favorable si transcurren tres meses desde la recepción de la documentación sin que el informe se haya emitido de forma expresa, quedando dichos bienes afectados a la Entidad portuaria correspondiente.

- Zona I, o *zona interior de las aguas portuarias*, que abarcará los espacios incluidos dentro de los diques de abrigo y las zonas necesarias para las maniobras de atraque y de reviro, donde no existan éstos.
- Zona II, o *zona exterior de las aguas portuarias*, que abarcará las zonas de entrada, maniobra y posible fondeo, subsidiarias del puerto correspondiente y sujetas a control tarifario de la Autoridad Portuaria.

Como puede comprobarse, el concepto de «zona de servicio» que tiene el legislador de 1992 difiere del anterior, puesto que no comprende sólo los espacios necesarios para las actividades portuarias, sino que se extiende también a los espacios necesarios para las actividades complementarias y los espacios de reserva.

La actual Ley de Puertos indica que la aprobación del *Plan de Utilización de los Espacios Portuarios* corresponderá al Ministro de Fomento, previo informe de Puertos del Estado, de la Dirección General de Costas y de las Administraciones Urbanísticas sobre los aspectos de su competencia, que deberán emitirse en el plazo de un mes, desde la recepción de la propuesta, entendiéndose en sentido favorable si transcurriera dicho plazo sin que el informe se haya emitido de forma expresa. Esta aprobación llevará implícita la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes de propiedad privada, así como la afectación al uso portuario de los bienes de dominio público incluidos en la zona de servicio que sean de interés para el puerto <sup>71</sup>.

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 (art. 18 Ley de Puertos). Dicho sistema general portuario se desarrollará a través de un *plan especial* o instrumento equivalente. Este instrumento urbanístico deberá incluir entre sus determinaciones 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.

El plan especial de los puertos de interés general se instrumentará de la siguiente forma:

---

<sup>71</sup> Con carácter previo a la aprobación de los planes de utilización de los espacios portuarios o a su modificación sustancial se emitirán informes por el Ministerio de Defensa, desde la perspectiva de su posible incidencia sobre los intereses de la Defensa Nacional, y por el Ministerio del Interior, en lo que se refiere a los aspectos de Seguridad Pública y de control de entradas y salidas de personas del territorio nacional. También informarán, con carácter previo, en lo que se refiere a los aspectos de sus respectivas competencias, las Administraciones Públicas con competencias en materia de pesca en aguas interiores y ordenación del sector pesquero y, en su caso, de industria, construcción naval y deportes. Cualquiera de estos informes se entenderá favorable si transcurre un mes desde la recepción de la documentación sin que el informe se haya emitido de forma expresa.

Una vez probada la delimitación de la zona de servicio, el texto íntegro del acuerdo de aprobación se publicará en el «Boletín Oficial» de la Comunidad Autónoma correspondiente.

- La Autoridad Portuaria formulará el plan.
- 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.
- 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.
- 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.
- La aprobación definitiva de los planes especiales deberá ser notificada a la Autoridad Portuaria con los requisitos establecidos en la Ley de Procedimiento Administrativo.

Conforme al artículo 19 de la Ley 27/1992, las *obras que realicen las Autoridades Portuarias en el Dominio Público Portuario* deberán adaptarse al plan especial de ordenación del espacio portuario <sup>72</sup>. Para la constatación de este requisito deberán someterse a informe de la Administración urbanística competente, que se entenderá emitido en sentido favorable si transcurre un mes desde la recepción de la documentación sin que se hubiera evacuado de forma expresa. En el caso de que no se haya aprobado el plan especial, las obras de superestructura e instalaciones que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público de su competencia deberán ser compatibles con los planes de utilización de los espacios portuarios.

## 9. CONCLUSIONES

La delimitación de la *zona de servicio* en los puertos de interés general supone fijar los espacios precisos para las actividades portuarias y complementarias, así como una prospectiva sobre las

---

<sup>72</sup> Las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en Dominio Público Portuario por las Autoridades Portuarias no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general.

necesidades de futuro. Ante estos postulados, resulta congruente, desde el punto de vista jurídico-administrativo, hacer descansar la responsabilidad acerca de los *planes de utilización de los espacios portuarios* sobre los hombros de la Administración Estatal. No obstante, el espacio delimitado por este *instrumento planificador de naturaleza portuaria* no se puede convertir en una especie de «territorio exento» dentro del término municipal. Es más, puede afirmarse que el mantenimiento de los puertos en las ciudades requiere agotar todas las posibilidades de integración de aquéllos en éstas, siendo un acierto loable que la Ley de Puertos exija que las Administraciones Urbanísticas informen el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios en aspectos relacionados con sus competencias.

En orden a lograr un complejo normativo portuario sistemático, el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios no debería contener normas urbanísticas ni constituirse en sustitutivo de instrumentos de esta naturaleza. Si se admite lo contrario, se produciría *de facto* un vaciamiento competencial de las entidades autonómica y local en esta materia. Cuestión distinta es el hecho de que el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios pueda, deba incluso, condicionar las normas urbanísticas afectantes a los espacios portuarios, algo que se produce, por ejemplo, en la calificación de la zona de servicios de los puertos de interés general como *sistema general portuario*<sup>73</sup>, esto es, como una infraestructura vertebradora del territorio nacional y no sólo de una parte del mismo (sistema local).

Al respecto de la relación entre los planes de utilización de los espacios portuarios y los planes especiales, señala JIMÉNEZ DE CISNEROS-CID que las determinaciones de uno y otro son distintas y responden a finalidades diferentes<sup>74</sup>:

- a) El Plan de Utilización de los Espacios Portuarios pretende racionalizar la explotación portuaria, definiendo zonas y usos estrictamente portuarios, en función de criterios técnicos.
- b) El Plan Especial pretende incluir un ámbito espacial dentro de la ordenación territorial y urbanística del término municipal en el que se inserta.

Para JIMÉNEZ DE CISNEROS-CID existe un *doble nivel de regulación jurídica de la zona de servicios*: en primer lugar, la explotación de la actividad portuaria; en segundo lugar, la ordenación urbanística del ámbito físico.

Así pues, una vez aprobado el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios, el espacio por él delimitado debe conectarse con la planificación urbanística y existen razones que aconsejarían redefinir la intervención de las distintas instancias sobre los *planes especiales*.

<sup>73</sup> Para JIMÉNEZ DE CISNEROS-CID los efectos que se derivan de la calificación del espacio portuario, como sistema general, son:

- a) La superficie portuaria no computa a los efectos de determinación de dotaciones, reservas y equipamientos, según los distintos tipos de suelo.
- b) La consideración como sistema general de la zona de servicio del puerto no impide a los municipios establecer reservas de suelo o definir las áreas vinculadas a dichos sistemas generales.
- c) El coste de las obras de urbanización correrá a cargo de la Administración portuaria.

<sup>74</sup> JIMÉNEZ DE CISNEROS-CID, F.J., «La ordenación jurídica de la zona de servicio de los puertos de interés general», *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 134, 1993.

Como se ha tenido la ocasión de comprobar al estudiar el proceso de elaboración de los planes especiales, la Ley 27/1992 procede a escindir la potestad urbanística en dos ámbitos: por una parte la formulación del plan, que corresponde a la autoridad portuaria; por otra, la tramitación y aprobación, que se atribuye a la Administración urbanística. Este esquema, aplicado aquí en lo referente a la planificación portuaria, ha sido analizado críticamente, con ocasión del debate acerca de la Ley de Costas, por el profesor MEILÁN GIL <sup>75</sup> que, tras una brillante argumentación jurídica, justificó cómo el protagonismo en la elaboración de este tipo de instrumentos de planeamiento urbanístico debería recaer en las Comunidades Autónomas y los Municipios, con participación de la Administración del Estado y no al revés. Justamente es éste el nudo gordiano de la cuestión. El Estado ha de tener un título de intervención sobre ese espacio para que la disposición urbanística del mismo se adapte a las necesidades portuarias mas no a la inversa, es decir, no de debe partir de que la planificación urbanística es algo pensable después de haber proyectado en un plano estrictamente portuario y de espaldas a los aspectos urbanísticos. En este punto conviene hacer una breve referencia a la normativa urbanística pergeñada por el legislador de los años 70.

La reforma de la Ley del Suelo, de 2 de mayo de 1975, creó la figura del Plan Director de Coordinación Territorial. Este instrumento se diseñó para garantizar la conexión del planeamiento físico con el planeamiento socioeconómico. Su misión sería la de señalar las grandes directrices que deberían orientar y coordinar la ordenación urbanística del territorio dentro de las previsiones de los Planes de Desarrollo y con la adecuada atención a los problemas del medio ambiente, estableciendo el marco físico para el desarrollo de las previsiones de la planificación económica y social. Con este esquema, se trataba de recuperar un planeamiento integral y básico capaz de reunir en su seno todas las iniciativas y acciones que incidiesen sobre un territorio. Así, el artículo 8 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976 preceptuaba que los Planes Directores incluyesen el señalamiento de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres, marítimas y aéreas. Una vez incorporada al plan Director esta referencia a las infraestructuras, los Ayuntamientos venían obligados, en el plazo máximo de un año, a acomodar las prescripciones de sus planes generales <sup>76</sup>. El paso siguiente consistiría en comprobar si los proyectos concretos de ejecución de las obras a realizar se ajustaban al planeamiento municipal <sup>77</sup>.

Este esquema no prosperó en la práctica ante la inexistencia de su principal basamento: los planes directores territoriales. En efecto, éste y no otro fue el problema capital para la implementación de una política de ordenación territorial que pretendía lo que cabe denominar como una «coherencia por escalones» puesto que, ante la ausencia de los planes directores, los planes municipales no se pudieron ajustar a la planificación territorial de nivel superior, con lo cual tampoco era facti-

<sup>75</sup> Vide, MEILÁN GIL, J.L., «Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 108, 1988, págs. 30 a 33.

<sup>76</sup> Artículo 9.2 del Texto Refundido de 9 de abril de 1976.

<sup>77</sup> En base a este esquema, el legislador generalizó la exigencia de licencia para las obras y actividades que pudieran suponer una transformación del suelo. Los proyectos de infraestructuras, elaborados por el ministerio o la entidad competente, deberían ser objeto de licencia municipal salvo que mediaran razones de urgencia o excepcional interés público, en cuyo caso el trámite de licencia era sustituido por una comunicación del proyecto al Ayuntamiento para que éste, en el plazo de un mes, lo estudiara y comprobara su conformidad con el planeamiento municipal, arbitrándose una eventual discordancia por el Consejo de Ministros a quien correspondería decidir si el proyecto contrario al Plan General habría de realizarse y, por ende, ordenar la propia revisión del plan afectado.

ble exigir que el Estado se plegase a una planificación urbanística municipal desconocedora *a fortiori* de una planificación superior. Sin olvidar el aspecto fáctico, la sistemática diseñada merece ser objeto de reflexión. La circunstancia de que el plan urbanístico preceda al portuario y que éste, conector del interés urbanístico municipal, adopte las medidas de política portuaria debiendo luego, en su caso, proceder a la adaptación del plan municipal presenta, sin duda, un innegable atractivo.

El reconocimiento del carácter urbanístico del plan especial se corrobora con la mera contemplación del artículo 18.2 de la Ley 27/1992, en donde se establece que su tramitación y aprobación se realizarán de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística y de ordenación del territorio. En la STC 40/1998 se señala, asimismo, el evidente carácter urbanístico del Plan Especial. Así, en el Fundamento Jurídico 32, se señala que la mera previsión de espacios para el desarrollo de las actividades portuarias no tiene por qué traducirse en una invasión de las competencias urbanísticas y, si el Estado ampliara desmesuradamente la zona de servicio, la justificación y necesidad de tal medida siempre podría ser objeto de impugnación. He aquí una muestra de cómo el Estado ha de ajustarse, en la procura de la eficiencia del sistema portuario, a criterios de racionalidad y lealtad institucional <sup>78</sup> teniendo un límite inmediato en el urbanismo. El Estado puede señalar espacios pero no extenderlos más allá de lo necesario para satisfacer su interés, pues de lo contrario resultaría afectado el interés de la otra administración. Recientemente, la Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2000, aunque en referencia al sector de las telecomunicaciones, contiene unas reflexiones dignas de ser evocadas <sup>79</sup>. Por una parte el Tribunal estima que la explotación de los servicios portadores o finales de telecomunicaciones lleva aparejada el derecho de ocupación del dominio público en la medida en que lo requiera la infraestructura del servicio y los ayuntamientos titulares del dominio público solicitado no pueden denegar la autorización pertinente; no obstante, la sentencia señala que una cosa es esta obligación y otra muy distinta que la utilización deba ser incondicional y que no puedan los Ayuntamientos fijar las condiciones relativas a cómo ha de llevarse a cabo aquélla. Por el contrario, las actuaciones que se han de realizar afectan a intereses, como el urbanismo, que la Sala Tercera califica de «característicamente municipales» <sup>80</sup>.

<sup>78</sup> De conformidad con el artículo 4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común «las Administraciones Públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán:

- Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias.
- Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquellos cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- Facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias.
- Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias.»

La actual redacción de este precepto se debe a la modificación introducida por la Ley 4/1999, de 13 de enero, que, como corolario del principio general de buena fe aplicado al derecho público, incluye también el principio de lealtad institucional como criterio rector que facilite la colaboración y la cooperación entre las diferentes Administraciones Públicas, recogiendo los pronunciamientos en este sentido del Tribunal Constitucional.

<sup>79</sup> Un pormenorizado análisis de esta sentencia del Tribunal Supremo puede encontrarse en: MARTÍ DEL MORAL, A., «La jurisprudencia del Tribunal Supremo y las competencias de los entes locales relativas a la ordenación de las instalaciones de telecomunicaciones», *REDA*, núm. 115, 2002, págs. 405 y ss.

<sup>80</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de 20 de enero de 2004, Fundamento Jurídico 2.º.

CALVO ROJAS<sup>81</sup> critica duramente el sistema de articulación de competencias establecido por la Ley de Puertos pues, en su opinión, el sistema de ordenación Plan Especial-Plan de Utilización de los Espacios Portuarios implica la imposición de la competencia estatal sobre la local. Las razones con las que avala esta tesis son:

- a) Se priva a la Administración urbanística de la posibilidad de decidir qué figura de planeamiento es la más adecuada para el desarrollo urbanístico del espacio portuario porque la Ley de Puertos declara directamente que debe hacerse mediante un Plan Especial.
- b) El Plan General viene condicionado en su contenido por otro instrumento elaborado por la Administración Portuaria como es el Plan de utilización de los espacios portuarios.
- c) La intervención decisiva en la tramitación del Plan Especial que tienen, por un lado la Autoridad Portuaria y por otro, el Consejo de Ministros.
- d) Las determinaciones directas que establece la propia Ley de Puertos sobre el Plan Especial dejan poco margen a las Autoridades Urbanísticas.
- e) La ordenación sectorial, además de condicionar el planeamiento urbanístico, puede llegar a suplantarlos.

Cuando el Estado, en base a su competencia sobre puertos de interés general, entra a formular el Plan Especial, se estaría arrogando una competencia, urbanismo, que es residenciable, como exclusiva, en las Comunidades Autónomas. A través de la intervención en los planes especiales, ha indicado SUÑÉ, pueden vaciarse de contenido las facultades de ordenación urbanística y proceder a lo que, en este ámbito, se ha denominado una «resurrección de la tutela»<sup>82</sup>. Una afirmación muy clarificadora en este sentido puede encontrarse en el voto particular que formularon RUBIO LLORENTE, DíEZ-PICAZO y PONCE DE LEÓN a la Sentencia 56/1986. En opinión de estos magistrados, si se acepta el principio de que la titularidad de una determinada competencia faculta para actuar en otros campos, en materias respecto de las que no se posee competencia alguna, se estaría en presencia de un acogimiento de la *doctrina de los poderes implícitos*, difícilmente compatible con el sistema de delimitación competencial que resulta de la Constitución y los Estatutos.

En diferente sentido se pronuncia ACERO IGLESIAS<sup>83</sup>, quien sostiene la necesidad de un especial protagonismo del Estado en la tramitación del Plan Especial, en base a que si se pretende que la ordenación urbanística no interfiera en la actividad portuaria, han de establecerse los suficientes mecanismos de cautela que permitan intervenir al Estado para preservar su competencia. En este punto cabe discrepar de este hábil jurista, pues lo realmente clave para que el Estado pueda preservar su competencia no es tanto que sea participe en su elaboración como que esté dotado de los medios ade-

<sup>81</sup> CALVO ROJAS, E., «Ordenación portuaria y planeamiento urbanístico. Obras e instalaciones en el ámbito portuario», en *Jornadas sobre la ordenación urbanística y la Ley de Puertos*, 1994.

<sup>82</sup> Vide, SUÑÉ, E., «Comunidades Autónomas y urbanismo: situación actual y perspectivas», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 106, 1988, pág. 88.

<sup>83</sup> Vide, ACERO IGLESIAS, P., *Organización y régimen jurídico de los puertos estatales*, Aranzadi, 2002.

cuados para reaccionar contra el mismo si interfiriese, negativamente, en la política portuaria estatal; ahora bien, esto último supondría la necesidad de explicitar la política portuaria, a medio plazo al menos, especialmente en lo relativo a las infraestructuras.

En palabras de VILLAR PALASÍ, «el gran problema del Derecho Administrativo ha consistido, desde sus comienzos, en el hallazgo de títulos de potestad que legitimen la acción administrativa»<sup>84</sup>. El tema debiera ser reconducido a la sempiterna cuestión del *interés respectivo*. El artículo 137 de la Constitución Española subraya que la autonomía llega hasta el mismo límite del interés propio defendible por cada entidad. El criterio de interés respectivo es sistemáticamente anterior a la posible invocación de la exclusividad competencial –el primero se halla en el art. 137 de la Carta Magna y el segundo hay que referirlo al 149 del mismo texto y a los correspondientes estatutos– y, además, conceptualmente puede defenderse su prioridad. Es más, la atribución de competencias es instrumental en tanto en cuanto ha de servir como arma para la defensa, protección y satisfacción de los intereses propios. Según la STC 40/1998, la autonomía local prevista en los artículos 137 y 140 de la CE «(...) se concreta, básicamente, en el derecho de una comunidad local a participar a través de sus órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias». Parece fuera de toda duda que planificar la adecuada inserción de las instalaciones portuarias en la ciudad en la que se halla enclavado, se encuentra dentro del ámbito de las competencias urbanísticas y, por ende, en el elenco de materias de titularidad municipal. Por otra parte, es obvio que caen dentro de las competencias estatales la adecuación de las infraestructuras portuarias a la satisfacción de las necesidades del transporte marítimo. De hecho, esta misma sentencia, si bien reconoce que no es posible hablar de «intereses naturales de los entes locales», pues la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, el urbanismo está entre los asuntos de interés municipal. En efecto, refiriéndose a la posible exención de licencia municipal para obras de construcción en espacios portuarios, esta resolución indica que tal disposición no afecta a edificios o locales destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones<sup>85</sup> sino a las construcciones o instalaciones portuarias.

Como ha tenido ocasión de puntualizar la Sentencia del Tribunal Constitucional 77/1984, la concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro de una comunidad autónoma<sup>86</sup> y es que, como reconoce el intérprete de la Carta Magna, el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción del territorio de su entorno, considerándolo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten.

Un elemento se añade para ahondar en la necesidad de dar lógica y coherencia al sistema: la competencia de algunas Comunidades Autónomas sobre ordenación del litoral. Como ha tenido ocasión de señalar MEILÁN GIL<sup>87</sup>, la concreta competencia sobre ordenación del litoral supone algo no

<sup>84</sup> VILLAR PALASÍ, J.L., *La intervención administrativa en la industria*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, pág. 121.

<sup>85</sup> *Vide* artículo 3.6 de la Ley 27/1992.

<sup>86</sup> En este mismo sentido, *vide* STC 113/1983, de 6 de diciembre.

<sup>87</sup> MEILÁN GIL, J.L., *op. cit.*, págs. 13 y ss.

reconducible e identificable agotadoramente con la ordenación del territorio y el urbanismo. Es preciso salvar, en la medida de lo posible, la singularidad de aquella competencia sin subsumirla en la genérica de ordenación del territorio y sin reducirla al urbanismo. Dicho con otras palabras, el protagonismo de la ordenación del litoral debe corresponder, como regla general, a las Comunidades Autónomas, con los límites y excepciones que puedan derivarse de otros títulos estatales. Este título competencial no hace sino corroborar la necesidad de atribución a las Administraciones Urbanísticas del impulso y direccionamiento de los planes especiales.

El supremo intérprete de la Constitución ha admitido la existencia de lo que denomina un «contenido inherente al concepto de cooficialidad» en lo relativo a la atribución competencial para la regulación de la utilización de las lenguas cooficiales<sup>88</sup>. En este sentido, el Tribunal Constitucional, tras reconocer que el ente titular de una competencia sustantiva posee la titularidad para regular el uso de la lengua en ese ámbito material, señala que las Comunidades Autónomas tienen la posibilidad de establecer unas consecuencias genéricas del carácter oficial de sus lenguas que han de ser respetadas como un *prius* por el Estado, sin que las competencias sectoriales de éste puedan bloquear la competencia de aquéllas sobre normalización lingüística. Pues bien, podría hablarse, asimismo, de un «contenido inherente al concepto de ordenación territorial» que implicaría reclamar para la entidad competente en ordenación del territorio una esfera de actuación, aunque el sustrato material sobre el que recaiga no sea exclusivo, sin la cual sería ilusorio hablar de la titularidad sobre ordenación del territorio.

Uno de los elementos a tener muy en cuenta a la hora de plantearse la redefinición de la responsabilidad sobre los planes especiales es el de la financiación de las infraestructuras portuarias. En previsión de posibles períodos de desaceleración económica y teniendo en cuenta la necesidad de partir de criterios de estabilidad presupuestaria, que forzosamente han de limitar los gastos en inversiones reales, la búsqueda de recursos aplicables ha de orientarse hacia fórmulas de cooperación entra la iniciativa pública y privada<sup>89</sup>. Ahora bien, la iniciativa privada encuentra ciertos condicionantes negativos para entrar en la financiación de las grandes infraestructuras: los elevados costes, los riesgos de conservación y explotación, los largos períodos de amortización y un cierto carácter aleatorio en la rentabilidad de la inversión realizada. Con la finalidad de procurar el marco más favorable para incentivar la participación privada, sería de todo punto necesario garantizar las siguientes condiciones en las obras públicas:

- a) Definición clara y precisa del objeto y plazo de los proyectos.
- b) Transparencia en los costes.
- c) Entorno jurídico estable y propicio.
- d) Examen claro de los riesgos.

<sup>88</sup> Vide STC de 24 de abril de 1997, fundamento jurídico 4.º.

<sup>89</sup> Si bien el Libro Blanco del Transporte –elaborado por la Comisión Europea– prevé un crecimiento del transporte del 38% en mercancías y del 24% en viajeros entre 1998 y 2010, los proyectos de la red transeuropea se han visto estancados por problemas de financiación. De los 14 proyectos prioritarios fijados en Essen –diciembre de 1994– sólo 3 se han llevado a cabo (conexión Suecia-Dinamarca, aeropuerto Milán-Malpensa y modificación de la línea ferroviaria Cork-Dublín).

- e) Posibilidad de explotación de actividades conexas con las infraestructuras creadas.
- f) Proyectos de dimensión reducida.

Sobre estos dos últimos puntos convendría detenerse a continuación. En lo que respecta a decidirse por abordar proyectos de más reducida dimensión, las grandes infraestructuras debieran ser fragmentadas en proyectos más pequeños, de esta forma podrían ser respetados en mayor medida los plazos, podrían ser mejor controlados los riesgos y se reducirían las inversiones precisas. En cuanto a la posibilidad de aprovechar la explotación de actividades conexas es preciso traer a colación la reciente Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obra pública y que ha modificado la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, y que incluye dos figuras de la mayor importancia:

- a) En los artículos 130 y siguientes, se hace referencia a la financiación de la obra pública mediante concesión de dominio público. Será aplicable este régimen a aquellos supuestos en los que la obra pública no es susceptible de explotación económica y consiste en la posibilidad de otorgar, como contraprestación a la construcción y/o conservación de la obra pública, una concesión de dominio público en la zona de servicios o en el área de influencia en que se integra la obra.
- b) En el artículo 223 se regulan las zonas complementarias de explotación comercial, destinadas a albergar actividades complementarias, comerciales o industriales, que sean necesarias o convenientes por la utilidad que prestan a los usuarios de las obras y que sean susceptibles de un aprovechamiento económico diferenciado (establecimientos de hostelería, estaciones de servicio, zonas de actividades logísticas, zonas de ocio, estacionamientos, locales comerciales...). Estos espacios quedarán sujetos al principio de unidad de gestión y control y serán explotados por el concesionario de la obra.

A la vista de lo expuesto, las zonas contiguas a las infraestructuras cobran una especial importancia en orden a la financiación de las mismas, esto es, la correcta ordenación de esos espacios —en buena medida dentro de la zona de servicios— y de los terrenos aledaños a los mismos resultará decisivo. Es aquí donde cabe reclamar del poder público la mayor atención a esa planificación, en aras al mejor aprovechamiento de las ventajas que se han de presentar, y son las entidades con competencias en ordenación de territorio y urbanismo las que deben conseguir que todo el territorio y las actividades que sobre el mismo se desarrollen vuelvan la mirada, decisivamente, en esa dirección.

Un tema que, sin duda, podría ser objeto de cabal preocupación por parte de la Administración del Estado es el de la capacidad técnica de la organización municipal a la hora de confeccionar instrumentos planificadores cualitativamente idóneos para estos espacios. No obstante, si no se parte de una admisión de la innata infalibilidad del ente superior o de la presunción *iuris tantum* de incapacidad técnica de los entes territorialmente inferiores, tales recelos resultan seriamente cuestionables. Es preciso señalar, además, que se estaría en presencia de entidades ampliamente dotadas puesto que sólo se debate acerca de los puertos de interés general, lo cual supone referirse a ciudades como Bilbao, Valencia, Barcelona, Santander, Gijón, etc. La desconfianza bien pudiera ser compartida en casos de municipios de más limitados medios, pero en estos casos es difícilmente justificable.

Otro de los posibles inconvenientes a la hora de otorgar un protagonismo principal a las entidades locales en la elaboración del Plan Especial, sería la posibilidad de discordancia entre aquéllas y el Estado en cuanto al contenido del mismo. No obstante, esta eventualidad no sería de fácil producción ni dramática en sus consecuencias. En primer lugar, no sería de fácil producción debido a que los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística no pueden incluir determinaciones contrarias a lo previsto en los Planes de Utilización de los Espacios Portuarios en cuanto a la explotación portuaria (art. 18 Ley 27/1992). En segundo lugar, no tendría irreversibles repercusiones para la adecuada actividad portuaria en cuanto existen mecanismos, aunque bien pudieran articularse otros nuevos, en orden a paralizar la vigencia de un instrumento de planificación portuaria que contraviniese las previsiones de la planificación estrictamente portuaria<sup>90</sup>. Así pues, garantizar la imposibilidad de vigor jurídico de aquéllas sería piedra angular para la prevalencia de los intereses generales del Estado, teniendo en cuenta, además, que la falta de aprobación de los planes especiales no paralizaría el desarrollo portuario puesto que, en tal caso, las obras de superestructura e instalaciones que realizasen las autoridades portuarias en el dominio público de su competencia podrían seguir haciéndose con la única vinculación a los planes de utilización de los espacios portuarios (art. 19.2 Ley 27/1992).

En conclusión, unas fluidas relaciones entre puertos y ciudades, criterios de coherencia jurídico-administrativa y constitucional, así como una prospectiva anticipadora de las necesidades acerca de la financiación de futuras infraestructuras, aconsejarían que la responsabilidad en el impulso, formulación, elaboración y aprobación de los planes especiales de los puertos de interés general del Estado recayesen en las entidades competentes en materia de urbanismo.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACERO IGLESIAS, P., *Organización y régimen jurídico de los puertos estatales*, Aranzadi, 2002.
- BARRAGÁN MUÑOZ, J. M., *Ordenación, Planificación y Gestión del Espacio Litoral*, Oikos-Tau, Barcelona, 1994.
- CASARIEGO, J.; GUERRA, E.; LEY, P., y PALOP, J., *Waterfronts de nuevo. Transformaciones en los frentes urbanos de agua*, Ayuntamiento de las Palmas de Gran Canaria, 1999.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, J.A., *El sistema de transportes y comunicaciones en el A.M. de A Coruña. 1970-1998*, Excma. Diputación de A Coruña, 2000.
- DÍAZ FERNÁNDEZ, J.A., «La articulación territorial de Galicia con el resto del estado. Aportaciones de la conectividad al desarrollo regional», *Revista Estudios de Construcción, Transportes y Comunicaciones*, núm. 82, Ministerio de Fomento, 1999.
- ESTEBAN NOGUERA, J., *La ordenación urbanística: conceptos, herramientas y prácticas*, Electa, 2003.
- GÓMEZ ORDÓÑEZ, J.L., y GRINDLAY MORENO, A.L.: *Problemas medioambientales en las ciudades marítimas: La relación ciudad-puerto*, 1.<sup>er</sup> Congreso Mundial de Salud y Medio Ambiente Urbano, Madrid, 1998.

<sup>90</sup> En el supuesto de planes aprobados por las Comunidades Autónomas el previsto en el artículo 161.2 de la Constitución Española y para el caso de instrumentos aprobados por las entidades locales el artículo 67 de la Ley de Bases del Régimen Local, de 2 de abril de 1985.

- GONZÁLEZ LAXE, F., «Perspectivas de los tráficos marítimos y competitividad portuaria», *Boletín Económico del ICE*, 2000.
- GONZÁLEZ LAXE, F., «Economía marítima y tipologías portuarias», *Boletín Económico del ICE*, núm. 2717, del 21 de enero al 3 de febrero de 2002.
- MEILÁN GIL, J.L., «Comunidades Autónomas y dominio público marítimo-terrestre. El proyecto de Ley de Costas», en *Revista de Derecho Urbanístico*, núm. 108, 1988.
- NAVARRO VERA, J.R., «La relación puerto ciudad. El puerto de Alicante», *Revista OP*, núm. 11, 1989.
- PÉREZ TOURIÑO, E., *Infraestructuras y desarrollo regional: efectos económicos de la autopista del Atlántico*. Civitas, 1997.
- POZUETA ECHEVARRI, J., y UREÑA FRANCÉS, J.M., *Los espacios portuarios en el planeamiento urbano*, Actas del Symposium Territorio, Puerto y Ciudad, Junta de Andalucía, 1986.
- POZUETA ECHEVARRI, J., «El planeamiento ante el espacio portuario. Situación y problemática de la integración de los puertos en la ordenación territorial y urbana», en *La Ordenación del Litoral*, CEMCI, 1992.
- ROMÁN NÚÑEZ, P.J., «Implantación de sistemas de gestión medioambiental en el ámbito portuario», *Puertos del Estado: Boletín Información Mensual*, Ministerio de Fomento, núm. 52, 1998.
- SÁINZ MÚJICA, I., *¿Cómo será la evolución territorial de la ciudad portuaria después del 11 de septiembre de 2001?*, ponencia presentada AIVP-2002-Dalian, Ministerio de Fomento, 2002.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B., «Port Areas Planning and effects of Port-City Barrier», en *Regions and Fiscal Federalism*, Universidad de Oporto 2004.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B., *El futuro de las relaciones puerto-ciudad*, Instituto Universitario de Estudios Marítimos, Universidade da Coruña, 2003.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Los puertos y las zonas de actividades logísticas*, Instituto Gallego de Estudios del Transporte y las Infraestructuras, 2004.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Planificación urbanística y aeropuertos de interés general. Reflexiones acerca de la intervención de los municipios en la planificación aeroportuaria*, Fundación Pi i Sunyer de Estudios Autonómicos y Locales, 2004.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B., «Recientes orientaciones acerca de la posición de los municipios en la salvaguarda de los recursos turísticos: nuevas medidas jurídicas para la protección de la calidad de las aguas en las rías gallegas», en *La Geografía y la gestión del turismo*, Universidad de Santiago de Compostela, 2003.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B., *Aproximación al marco normativo de las relaciones transfronterizas en la euro-región Galicia-Norte de Portugal*, Unión Europea Aranzadi, julio de 2004.
- SÁNCHEZ PAVÓN, B., «Nueva fórmula en la financiación de infraestructuras», en DÍAZ FERNÁNDEZ, J.A. y LOIS FERNÁNDEZ, R.C., *Las infraestructuras de transportes y comunicaciones en el desarrollo territorial de Galicia*, Excma. Diputación Provincial de Pontevedra.
- TOBAL CONESA, C., «Nuevas perspectivas en la geografía portuaria: las relaciones puerto-ciudad», *Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, núm. 24, 20 de abril de 1997.
- WEST, N., *Urban waterfront developments: a geographic problem in search of a model*, Geoforum, vol. 20, 1989.