

**GRUPO DE TRABAJO:**

**Análisis de los instrumentos de planificación y ordenación portuaria en la normativa española y su tramitación ambiental.**

---

**Antecedentes:**

La normativa portuaria en el Estado Español ha tenido sucesivas modificaciones, afectando a la planificación portuaria, y en concreto a los instrumentos que las Autoridades Portuarias utilizan como base para el diseño de su estrategia a futuro, su desarrollo infraestructural, su planeamiento urbanística, etc.

Desde la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, base del ordenamiento jurídico estatal actual, se han dado sucesivas reformas parciales a través de las siguientes leyes: Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992; Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, y Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003. Finalmente, el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que ha sufrido a su vez modificaciones puntuales a través de diferentes normativas.

Las diferentes competencias que concurren dentro del espacio portuario han dado lugar a un sistema complejo de instrumentos de planificación, ordenación portuaria y planeamiento urbanístico, los cuales han ido experimentando modificaciones en su regulación como consecuencia de estos cambios en el marco legal.

Actualmente nos encontramos con las siguientes figuras de planificación, ordenación y planeamiento, según los artículos 52, 56 y 69 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante TRLPEDM):

- Plan de Empresa: elaboración anual
- Plan Director de Infraestructuras
- Plan Estratégico
- Plan Especial
- Documento de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios.

Para la tramitación de los dos primeros, la Autoridad Portuaria elabora los citados documentos cuyo contenido será acordado con Puertos del Estado, para posteriormente ser aprobados o ratificados por el Consejo Rector de Puertos del Estado y por el Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias.

No es hasta la Ley 48/2003 cuando se regula la necesidad de redactar un Plan Director de Infraestructuras que apoye el desarrollo futuro del Puerto. El paso de Planes de Espacios Portuarios a Delimitaciones de Espacios y Usos Portuarios aparece en la Ley 33/2010, que aunque en la práctica puedan parecer similares no lo son a los efectos de tramitaciones ambientales, y por tanto de información que deben incluir.

Se recoge como Anexo I a este documento una redacción detallada de cada instrumento, así como de los aspectos más significativos a tener en cuenta en su tramitación.

Esta diversidad de instrumentos supone que los gestores portuarios se encuentren ante un complicado y sobretodo largo camino previo a la hora de mejorar su infraestructura portuaria, realizar una modificación de su planeamiento o ejecutar un desarrollo que suponga una modificación sustancial de su fisonomía. Es necesario dotar a los gestores portuarios de las herramientas necesarias para que, si un puerto necesita modificar su planeamiento para ser más competitivo, mejorar su capacidad y optimizar sus infraestructuras, pueda realizarlo siguiendo unos pasos concretos, conociendo la normativa que debe aplicar, los plazos de los trámites a seguir, y con el pleno conocimiento de la tramitación que corresponde, incluida su tramitación ambiental.

La dificultad de tramitación de la planificación portuaria se pone de manifiesto en la cantidad de modificaciones o planes nuevos que se tramitan y culminan con éxito los pasos a seguir. Si el instrumento de planificación requiere tramitación ambiental, la incógnita primero de qué trámites se debe seguir y segundo en qué plazo se consiguen realizar, se incrementa.

### **Objetivos:**

Los objetivos que se plantean en este grupo de trabajo son dos:

1. Analizar y estudiar en detalle cada uno de los instrumentos de planificación y ordenación portuaria existentes en la actualidad, con el fin de elaborar una guía que facilite su redacción y tramitación (tanto propia del instrumento como, en los casos que se requiera, ambiental), así como la de sus modificaciones. Este documento debe servir de guión a los gestores portuarios que crean necesario una mejora de la infraestructura portuaria, realizar una modificación de su planeamiento o ejecutar un desarrollo que suponga una modificación sustancial de su fisonomía. Una herramienta que permita a un puerto que necesita una ampliación conocer los pasos concretos a seguir, la normativa que debe aplicar, los plazos existentes, etc.:
2. En base al análisis anterior, identificar aquellos aspectos de la normativa en materia de planificación y ordenación portuaria que pudieran ser desarrollados, aclarados o, incluso, modificados, especificando propuestas concretas relativas a los distintos instrumentos, y facilitando la tramitación de cada uno de ellos, concretando la misma.

### **Normativa y textos de referencia:**

- Marco legal de referencia:
  - o Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante
  - o Ley 21/2013 de Evaluación Ambiental
  - o Directiva 2001/42/CE relativa a Evaluación Ambiental Estratégica de Planes y Programas con incidencia en el medio natural.
- Informe de Abogacía del Estado de fecha 18 de septiembre de 2012 sobre Delimitación de Espacios y Usos Portuarios y su tramitación
- Tramitaciones realizadas por los puertos de interés general para la aprobación de sus instrumentos de planificación portuaria (fuente: Puertos del Estado / Autoridades Portuarias)

**Aspectos a tratar en el grupo:**

Trabajos previos.- existe una fase previa de investigación y análisis de la documentación de referencia, en concreto:

- A. Análisis del marco legal existente para la tramitación de los documentos de planificación portuaria
- B. Análisis del marco legal existente para la tramitación medioambiental de los documentos de planificación portuaria
- C. Análisis de los tramites seguidos por otros puertos, indicando plazos, trámites realizados, inversiones incluidas, fechas de inicio de tramitación y fecha final de aprobación, etc. Se propone el análisis de dos casos concretos de dos puertos con tramitaciones de planes y ambientales completas, y según la normativa vigente.
- D. Análisis de incoherencias normativas, tanto de planificación como medioambientales

En base a los estudios realizados y los casos ejemplos analizados, se elaborará una guía para la tramitación según la normativa actual de una ampliación portuaria o una infraestructura que conlleve la modificación en la planificación portuaria, especificando los trámites ambientales necesarios.

Por último, el grupo elaborará propuestas de posibles cambios normativos que permitan mejorar el sistema actual.

**Documentos finales:**

1. Elaboración de Guía para la Planificación Portuaria, útil para los gestores portuarios
2. Posibles propuestas de modificación de la normativa portuaria en lo referente a planificación y ordenación portuaria

**Disciplinas que se consideran adecuadas para los miembros del GT**

Este grupo, debido a la amplitud de temas a abordar, y al objetivo final que persigue, debería contar con los siguientes miembros, de manera que el apoyo y colaboración de personas de los diferentes grupos que a continuación se mencionan ayuden a la elaboración del resultado más adecuado y al éxito final del trabajo del grupo:

- Gestores y Responsables de Dominio Público, Infraestructuras, Medio Ambiente y Jurídicos de Autoridad Portuarias y Puertos del Estado, conocedores de la normativa existente y de las tramitaciones a realizar, y principales interesados en facilitar las tramitaciones a seguir.

- Responsables del Ministerio de Medio Ambiente para la tramitación medioambiental de proyectos de obras y de planes y programas: su colaboración es indispensable para poder elaborar una guía que englobe los pasos a seguir desde el punto de vista medioambiental.
- Consultores especializados en la redacción de los instrumentos de Planificación Portuaria.
- Consultores especializados en la redacción de memorias medioambientales tanto de proyecto de infraestructura como de instrumentos de planificación portuaria.
- Miembros con reconocidas capacidades en el campo de la investigación de la planificación portuaria, tanto en el sistema español como fuera de él, de manera que puedan trasladarse a la normativa española los modelos de éxito de otros países.

## ANEXO – INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN PORTUARIA

### - Plan Estratégico:

Art. 53 del TRLPEMM.- *Con el fin de establecer el modelo de desarrollo y la posición estratégica de la Autoridad Portuaria, ésta podrá elaborar un Plan Estratégico que contemple los puertos de su competencia, que incluirá, al menos, un análisis y diagnóstico de la situación actual, la definición de las líneas y objetivos estratégicos, los criterios de actuación y el plan de acción.*

Este instrumento de planificación interna podrá ser aprobado por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria. Marca las líneas maestras de estrategia del puerto, las directrices generales para su desarrollo a futuro. No se especifica plazo para esa visión estratégica, pudiendo los puertos adaptar los plazos según las características de esas grandes líneas estratégicas que marcan.

### - Plan Director:

Art. 54 del TRLPEMM.- *La construcción de un nuevo puerto de titularidad estatal, la ampliación o realización de nuevas obras de infraestructura de uno existente que supongan una modificación significativa de sus límites físicos exteriores en el lado marítimo, requerirá la previa aprobación de un Plan Director de Infraestructuras del Puerto que contemple la nueva configuración.*

En el Plan Director sí se establece un horizonte temporal de al menos 10 años. La tramitación ambiental estratégica, si se requiere, será previa a su aprobación. Posteriormente se dará audiencia a la autoridad autonómica competente en materia de ordenación del territorio.

La Autoridad Portuaria elaborará el citado documento, cuyo contenido será acordado con Puertos del Estado, para posteriormente ser aprobados o ratificados por el Consejo Rector de Puertos del Estado y por el Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias. La ejecución de las obras incluidas requerirá la modificación de la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios.

### - Plan de Empresa

Art. 55 del TRLPEMM.- *El proyecto de Plan de Empresa será elaborado anualmente por la Autoridad Portuaria, de acuerdo con los objetivos definidos, en su caso, en los instrumentos de planificación plurianual ... Dicho plan deberá contener, como mínimo: un diagnóstico de situación, las previsiones de tráfico portuario, las previsiones económico-financieras, los objetivos de gestión, los objetivos e indicadores de sostenibilidad ambiental del puerto, la estructura de personal y oferta de empleo, la evolución de los ratios de gestión, la programación financiera, la programación de inversiones públicas, la estimación de inversiones privadas, el objetivo anual de rentabilidad, los coeficientes correctores de las tasas ... y las bonificaciones a las tasas ...*

*La programación de inversiones públicas incluirá las inversiones materiales, inmateriales y financieras que tengan anualidad en el año a que se refiere el Plan de Empresa o en el período asociado al plan de actuación plurianual considerado, con el correspondiente reparto de anualidades que requiera el proyecto.*

*Deberán realizarse los correspondientes estudios de rentabilidad económico-financiera y, en su caso, la evaluación de impacto ambiental, en aquellas actuaciones incluidas en la programación de inversiones públicas que sean relevantes...*

La Autoridad Portuaria elaborará el citado documento, cuyo contenido será acordado con Puertos del Estado, para posteriormente ser aprobados o ratificados por el Consejo Rector de Puertos del Estado y por el Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias.

Se añade aquí que las inversiones recogidas deben ser acordes con las incluidas en los instrumentos de planificación plurianual, y además que deberán pasar la tramitación ambiental que corresponda.

### - Plan Especial

Art. 56 del TRLPEMM .- Dicho sistema general portuario se desarrollará a través de un plan especial o instrumento equivalente, que se instrumentará de la forma siguiente:

a) La Autoridad Portuaria formulará dicho plan especial.

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

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

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

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

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

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

...

3. El plan especial 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.

No existe obligatoriedad en la Ley de redacción de Plan Especial. Asimismo, destacar su complicada tramitación, y su conexión con el DEUP (deberá formularse previamente) y con el Plan Director.

- Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP)

Art. 69 del TRLPEMM.-

1. El Ministerio de Fomento determinará en los puertos de titularidad estatal una zona de servicio que incluirá los espacios de tierra y de agua necesarios para el desarrollo de los usos portuarios a que se refiere el artículo 72.1 de esta ley, los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria y aquellos que puedan destinarse a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad mencionados en dicho artículo. Esta determinación se efectuará a través de la Orden Ministerial de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios.

2. El espacio de agua incluido en la zona de servicio comprenderá las áreas de agua y dársenas donde se realicen las operaciones portuarias de carga, descarga y trasbordo de mercancías y pesca, de embarque y desembarque de pasajeros, donde se presten los servicios técnico-náuticos y donde tenga lugar la construcción, reparación y desguace de buques a flote, así como las áreas de atraque, reviro y maniobra de los buques y embarcaciones, los canales de acceso y navegación y las zonas de espera y de fondeo, incluyendo los márgenes necesarios para la seguridad marítima y para la protección ante acciones terroristas y antisociales. También comprenderá los espacios de reserva necesarios para la ampliación del puerto. El espacio de agua se subdividirá en dos zonas:

a) Zona I, o interior de las aguas portuarias, que abarcará los espacios de agua abrigados ya sea de forma natural o por el efecto de diques de abrigo.

b) Zona II, o exterior de las aguas portuarias, que comprenderá el resto de las aguas.

3. La Autoridad Portuaria elaborará el expediente de propuesta de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios, que incluirá la definición exterior e interior del dominio público portuario, los usos previstos para cada una de las diferentes áreas en las que se divida la zona de servicio del puerto a los que se refiere el artículo 72 de esta ley, y la justificación de la necesidad o conveniencia de tales usos, según criterios transparentes, objetivos, no discriminatorios y de fomento de la competencia en la prestación de servicios.

Asimismo, se incluirán los espacios necesarios para que los órganos de las Administraciones públicas puedan ejercer competencias de vigilancia, seguridad pública, inspección, control de entradas y salidas de personas y mercancías del territorio nacional, identificación y otras que, por su relación directa con la actividad portuaria, deban desarrollarse necesariamente en el puerto conforme a lo dispuesto en el artículo 72.2 de esta ley.

4. Una vez elaborado el expediente de propuesta de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios por la Autoridad Portuaria, se seguirá el siguiente procedimiento administrativo:

a) La Autoridad Portuaria solicitará informe de las Administraciones urbanísticas, de la Administración con competencia en materia de costas, de pesca en aguas interiores, de ordenación del sector pesquero y deportes, así como en aquellos otros ámbitos sectoriales sobre los que pueda incidir la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios, que deberán informar en los aspectos relativos a sus propias competencias.

b) Simultáneamente, la Autoridad Portuaria someterá a información pública el expediente elaborado por un plazo de 45 días, durante el cual los interesados podrán formular alegaciones. Tras la conclusión del plazo de información pública y del trámite de consultas, la Autoridad Portuaria dará respuesta a los interesados incorporando al expediente la documentación resultante de los trámites efectuados y procediendo a las modificaciones de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios que sean oportunas, a la vista de las alegaciones.

c) Cumplimentada dicha tramitación, se remitirá el expediente con la propuesta de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios a Puertos del Estado. En el caso de que el informe de la Administración con competencia en materia de costas haya sido negativo o la Autoridad Portuaria no haya recogido en su propuesta sus sugerencias, Puertos del Estado convocará a la Autoridad Portuaria y al órgano competente de la citada Administración de costas a un periodo de consultas durante el plazo de un mes desde la recepción de la propuesta, a fin de que puedan contrastar sus posiciones y a fin de que por este último, a través del correspondiente informe, se formulen las observaciones y sugerencias finales que considere oportunas para que, en su caso, sean tomadas en consideración. En el caso de que dicho órgano competente en materia de costas no emita informe en el plazo máximo de un mes después de la finalización del proceso de consultas, se entenderá que es favorable a la propuesta de la Autoridad Portuaria.

d) Simultáneamente, Puertos del Estado recabará informe del Ministerio de Defensa, desde la perspectiva de su posible incidencia sobre los intereses de la defensa nacional, del 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, del Ministerio de Economía y Hacienda en lo que se refiere a los aspectos de vigilancia y control aduanero previsto en la normativa comunitaria y nacional sobre la materia en la entrada y salida de mercancías y personas con destino o procedencia el territorio aduanero comunitario nacional y, cuando proceda, del Ministerio de Industria, Turismo y Comercio en aspectos relacionados con la construcción naval. Estos informes deberán emitirse en el plazo de dos meses desde la recepción de la propuesta, entendiéndose en sentido favorable si transcurriera dicho plazo sin que el informe se haya emitido de forma expresa.

e) Cuando la propuesta de delimitación incluya terrenos y bienes del Patrimonio del Estado destinados en ese momento a usos y finalidades distintos, Puertos del Estado la someterá a informe vinculante del Ministerio de Economía y Hacienda. Asimismo, cuando la propuesta de delimitación

*incluya terrenos y bienes afectos al Ministerio del Interior o al Ministerio de Defensa, se someterá a informe vinculante de dichos ministerios. Dicho trámite se efectuará, cuando proceda, simultáneamente con la petición de informe indicada en el apartado d), y se entenderá favorable si no se emite de forma expresa en el plazo de dos meses desde la recepción de la documentación ampliable a tres meses cuando así lo exijan las circunstancias del destino actual o previsible que han de ser ponderadas, previa comunicación expresa del Departamento que solicite la ampliación en la que se consignent dichas circunstancias, que deberán remitirse a Puertos del Estado con anterioridad a la finalización del plazo inicial.*

*f) Recibidos los informes o transcurrido el plazo para su emisión, Puertos del Estado emitirá informe que lo elevará, junto al expediente, al Ministerio de Fomento. En el caso de que el informe final de la Administración competente en materia de costas resulte desfavorable, Puertos del Estado hará constar expresamente en su informe esta circunstancia, debiendo motivar las razones por las que éstas deben ser tomadas en consideración, así como aquéllas que no puedan aceptarse.*

*g) Corresponde al Ministro de Fomento la aprobación de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios.*