



IJ competencia AD- ME PE Puerto.PP 14-16.doc

Expediente: Modificación de Elementos Plan Especial (Plataforma del Morro de Levante).- (PP14/16).

Solicitante: Autoridad Portuaria de Málaga.

Situación: Plan Especial del Sistema General de Interés Territorial Puerto de Málaga.- SGIT-PAM-P.3 (97).

Junta de Distrito nº: 1 Centro.

Asunto: Informe Jurídico sobre competencia para la aprobación definitiva de la modificación.

Al objeto de poder continuar con la tramitación del expediente de referencia, y dado que se ha cuestionado cuál sea la Administración competente para aprobar definitivamente dicha Modificación, incidiendo esta cuestión en los trámites que hayan de realizarse hasta proponer la citada aprobación definitiva, este Servicio emite el siguiente

INFORME JURÍDICO

Antecedentes:

I.- Con fecha **15 de junio de 2018** la Junta de Gobierno Local acordó aprobar inicialmente una Modificación de Elementos del Plan Especial del Sistema General Puerto de Málaga (aprobado definitivamente el 2 de abril de 1998 -BOP de 20 de julio de 1998), promovido por la Autoridad Portuaria, que afectaba a la Plataforma del Morro de Levante, siendo su objeto, posibilitar la implantación en las áreas B y E del Sector 2, de un importante centro hotelero de lujo de 45.000 m²c y una altura de 35+3 plantas (con categoría cinco estrellas) que complete y potencie los usos ciudadanos y comerciales del Muelle 1 y 2.

Conforme al informe jurídico de propuesta emitido por el Departamento de Planeamiento y Gestión de esta Gerencia el 7 de junio de 2018, en el citado acuerdo, se fundamentó la competencia de los órganos que debían de intervenir en las distintas fases de aprobación de la siguiente forma:

“**CONSIDERANDO** que, dado que la Modificación de Elementos que tramitamos viene referida a un Plan Especial que ordena un Sistema General de Interés Territorial, los **órganos competentes** para resolver sobre las distintas aprobaciones son los siguientes:

-La Junta de Gobierno Local para la **aprobación inicial**, de conformidad con lo previsto en el artículo 127.1 d) de la *Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases del Régimen Local*.

-El Excmo. Ayuntamiento Pleno para la **aprobación provisional**, a tenor de lo indicado en el artículo 123.1 i) de la *Ley 7/1985 de 2 de abril, de Bases del Régimen Local*.

-El órgano correspondiente de la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio para la **aprobación definitiva**, de conformidad con lo establecido en el art. 31.2.B) b) de la LOUA puesto en relación con el *Decreto 36/2014 de 11 de febrero que regula el ejercicio de las competencias de la administración de la Junta de Andalucía en materia de ordenación del territorio y urbanismo.*”



II.- El 6 de agosto de 2019, se recibe en esta Gerencia escrito de la Delegación Territorial en Málaga de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, de fecha 5 de agosto de 2019, que suscribe la Jefa del Servicio de Urbanismo. En dicho escrito se concluye, tras una relación de las anteriores modificaciones que ha sufrido el Plan Especial del Puerto y que han sido aprobadas definitivamente por el municipio, lo siguiente:

“En consecuencia, teniendo en cuenta que la Modificación planteada ni por su objeto ni por su naturaleza tiene incidencia o interés supramunicipal, es por lo que al amparo de lo dispuesto en el artículo 3.1.B).c) de la LOUA, se entiende atribuida a esa administración municipal la competencia para la aprobación definitiva de la misma.”

Debe aclararse que la referencia al artículo de la LOUA, lo es al 31.1 B) c), en el que se indica que corresponde a los municipios la aprobación definitiva de: *“Los Planes Municipales de ámbito municipal, salvo aquellos que su objeto incluya actuación o actuaciones urbanísticas con incidencia o interés supramunicipal o determinaciones propias de la ordenación estructural de los Planes Generales de ordenación Urbanística.”*

III.- Por otro lado, con fecha **23 de octubre de 2019**, se ha recibido en esta Administración municipal un escrito de 12 de octubre de 2019 de la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, suscrito por el Jefe del Servicio de Planificación Subregional del Litoral y con el visto bueno del propio Director General, en el que se indica que la Modificación en cuestión no está sometida a informe de incidencia territorial y, además añade, con relación a la competencia para la aprobación definitiva de la misma, que :

“... ”

- c) El artículo 31.2 de la LOUA regula las competencias para la formulación y aprobación de los instrumentos de planeamiento, determinando en los apartados A.a) y B.b), que corresponde a la consejería competente en materia de urbanismo, respectivamente, la formulación y aprobación definitiva de *“cualquier instrumento de planeamiento que por su objeto, naturaleza o entidad tenga incidencia o interés supramunicipal”*.
- d) El interés supramunicipal del Puerto de Málaga es consustancial con las características propias de esta infraestructura de interés general del Estado, y no deviene del objeto, naturaleza o entidad del Plan Especial del Sistema General Portuario, y menos aún en el caso de una modificación del vigente, ya que se trata de instrumento de planeamiento de desarrollo subordinado a la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios aprobada por el Ministerio de Fomento. En consecuencia, no puede considerarse que la Modificación del Plan Especial tenga interés supramunicipal y, en base a ello, invocando apartado B.b) del artículo 31.2 de la LOUA, atribuir la competencia para su aprobación definitiva a la consejería competente en materia de urbanismo.

La singularidad de este tipo de planes especiales se manifiesta en que su formulación corresponde a la Autoridad Portuaria y su aprobación definitiva al municipio correspondiente, articulándose así la coordinación entre las administraciones con competencias concurrentes en el espacio portuario, el Estado, por tratarse de un puerto titularidad estatal, y el municipio en el que se localiza el puerto.

- e) En consonancia con lo anteriormente expuesto, tanto el Plan Especial del Puerto de Málaga, como sucesivas modificaciones del mismo, fueron aprobadas definitivamente por el Ayuntamiento de Málaga, tal como se pon de manifiesto en la documentación aportada por el Ayuntamiento.

“... ”



Fundamentos Jurídicos:

I.- Como punto de partida debemos de indicar que el artículo 36.1 de la LOUA dice, que cualquier innovación de los instrumentos de planeamiento deberá ser establecida por la misma clase de instrumento, observando iguales determinaciones y procedimiento regulados para su aprobación, publicidad y publicación, y teniendo idénticos efectos; así pues, el órgano competente para la aprobación de un plan, debe de ser el mismo que apruebe definitivamente su modificación.

El Plan Especial del Sistema General del Puerto fue aprobado definitivamente por acuerdo del Excmo. Ayuntamiento Pleno de 26 de marzo de 1998, por ser, en aquel momento, competencia municipal conforme a lo previsto en los artículos 116 c) y 118 del **Real Decreto legislativo 1/1992 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley del suelo y Ordenación Urbana**, aplicable en virtud de la *Ley 1/1997 de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, puestos en relación con los artículos 12.12 y 24 del *Decreto 77/1994 de la Junta de Andalucía*.

II.- Posteriormente, tras la entrada en vigor de la **Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía** el 31 de diciembre de 2002 (LOUA), se diferenciaron, en el artículo 31, los supuestos en los que la Consejería competente en materia de urbanismo aprobaría definitivamente un planeamiento de aquellos en los que serían competencia municipal, y con relación al supuesto que analizamos se indica:

- La Consejería aprueba cualquier instrumento de planeamiento que por su objeto, naturaleza o entidad tenga incidencia o interés supramunicipal.
- El Municipio, los planes especiales de ámbito municipal, salvo aquellos cuyo objeto incluya actuación o actuaciones urbanísticas con incidencia o interés supramunicipal o determinaciones propias de la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística.

La Junta de Andalucía, a la vista de lo previsto en la Disposición Final única de la LOUA, ha dictado una serie de Decretos de atribución de competencias a los distintos órganos que conforman la Consejería con competencias en materia de urbanismo: Decreto 193/2003; Decreto 220/2006; Decreto 525/2008 y **Decreto 36/2014** que es el actualmente vigente.

En el artículo 4.3 d) de este último, se atribuye a la persona titular de la Consejería la siguiente competencia en materia de urbanismo:

“d) Formular y resolver sobre la aprobación definitiva de los instrumentos de planeamiento urbanístico, así como sus innovaciones cuando afecten a la ordenación estructural, que por su objeto, naturaleza o entidad tengan incidencia o interés supramunicipal y afecten a algún municipio que reúna las características señaladas en el apartado a) anterior, así como aquellos que se elaboren en desarrollo de los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional, todo ello de conformidad con el artículo 31, apartados 2.A.a) y 2.B.b) y artículo 14.2.c) de dicha Ley. Se exceptúan los Planes Especiales de actuaciones de interés público en suelo no urbanizable, cuya competencia de formulación y aprobación se regula en los artículos 6.2.c); 12.1.h) y 13.3.b) de este Decreto.”



III.- Evidentemente, aun cuando el Plan Especial fuese aprobado definitivamente en su día por este Ayuntamiento, por ser la Administración entonces competente, ello no significa que, automáticamente, deba de aprobar definitivamente las modificaciones del mismo, pues habrá que estar a la normativa actualmente vigente.

Como ha quedado expuesto, esta Administración municipal, al entender que la Modificación que nos ocupa tiene incidencia e interés supramunicipal, ha considerado que es la Comunidad Autónoma la competente para aprobar definitivamente la presente Modificación de Elementos del Plan Especial del Puerto en base a lo indicado en el artículo 31.2 B) b) de la Ley 7/2002 de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA), pues es la que aprueba: *“Cualquier instrumento de planeamiento que por su objeto, naturaleza o entidad tenga incidencia o interés supramunicipal.”*

Por su parte, la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio entiende que esta Modificación no tiene incidencia territorial y tampoco interés supramunicipal y que, por lo tanto, la competencia es municipal conforme a lo indicado en el artículo 31.1 B) c) de la LOUA que dice que corresponde a los municipios la aprobación definitiva de los: *“Los planes especiales de ámbito municipal, salvo aquellos cuyo objeto incluya actuación o actuaciones urbanísticas con incidencia o interés supramunicipal o determinaciones propias de la ordenación estructural de los Planes Generales de Ordenación Urbanística”*.

A la hora de determinar cuál sea la Administración competente, la disensión se centra en que la Comunidad Autónoma considera que esta Modificación, al igual que todas las tramitadas hasta ahora con relación al Plan Especial que recibiera aprobación definitiva el 2 de abril de 1998, no tiene ni incidencia territorial ni interés supramunicipal y, por tanto, debe de ser aprobada definitivamente por este Ayuntamiento.

IV.- Como ya hemos dicho, la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio considera que las modificaciones operadas en el Plan Especial del Puerto no tienen ni incidencia ni interés supramunicipal y, por ello, atribuye la competencia de su aprobación definitiva a este Ayuntamiento; siendo ambos aspectos, o uno de ellos, determinantes para concretar quién deba resolver definitivamente la aprobación de esta Modificación y, en consecuencia, como deba de continuar tramitándose el expediente, pasamos a continuación a analizarlos:

A-) En cuanto a la incidencia territorial:

Establece el artículo 32.1 regla 2ª de la LOUA que:

“...
Cuando se trate de Plan General de Ordenación Urbanística, Plan de Ordenación Intermunicipal, Plan de Sectorización o **Plan Especial de ámbito supramunicipal** o cuando su objeto incida en competencias de **Administraciones supramunicipales**, se practicará, también de forma simultánea, comunicación a los restantes órganos y entidades administrativas gestores de intereses públicos con relevancia o incidencia territorial para que, si lo estiman pertinente, puedan comparecer en el procedimiento y hacer valer las exigencias que deriven de dichos intereses. Igual trámite se practicará con los Ayuntamientos de los municipios colindantes cuando se trate de Planes Generales de Ordenación Urbanística.



...”

La Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía indica en su artículo 5.2, que *las actividades de planificación de la Junta de Andalucía incluidas en el anexo (el anexo II incluye la planificación de los puertos de interés general del estado) tendrán, a efectos de esta Ley, la consideración de Planes con Incidencia en la Ordenación del Territorio y se someterán a las disposiciones sobre contenido y tramitación establecidas en el presente título.* También en la Disposición Adicional Segunda de la citada Ley 1/1994 se dice:

“El Planeamiento Urbanístico General y el Planeamiento Especial a que hace referencia el artículo 84.3 del Texto Refundido de la Ley sobre Régimen de Suelo y Ordenación Urbana contendrán, junto a las determinaciones previstas por la legislación urbanística, la valoración de la incidencia de sus determinaciones en la Ordenación del Territorio, particularmente en el sistema de ciudades, sistema de comunicaciones y transportes, equipamientos, infraestructuras o servicios supramunicipales y recursos naturales básicos.”

La remisión normativa debe de entenderse hoy realizada al artículo 14. a) y b) de la LOUA, sobre planes especiales. Concretamente el apartado a) se refiere a los planes especiales que tienen por finalidad: *“Establecer, desarrollar, definir y, en su caso, ejecutar o proteger infraestructuras, servicios, dotaciones o equipamientos, así como implantar aquellas otras actividades caracterizadas como Actuaciones de Interés Público en terrenos que tengan el régimen del suelo no urbanizable.”*

Pues bien, a la vista de la normativa expuesta, en relación con la *Orden de 3 de abril de 2007 de la Consejería de Obras Públicas y Transporte* y con el artículo 6 del *Decreto 107/2019, de 12 de febrero, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Fomento, Infraestructura y Ordenación del Territorio*, esta Gerencia requirió con fecha 18 de septiembre de 2019, informe preceptivo y vinculante sobre incidencia territorial a la Secretaría General de Infraestructura, Movilidad y Ordenación del Territorio, como entidad gestora de intereses públicos que podían verse afectados con la presente Modificación de Elementos del Plan Especial del Puerto en tramitación.

No obstante, la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio interpreta, en su escrito de 12 de octubre de 2019, que lo que está sometido a informe de incidencia territorial es la “Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios” (DEUP). Efectivamente, en el artículo 38 de la normativa del *Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga* (BOJA 142 de 23 de julio de 2009), relativo a las directrices de desarrollo con relación al Puerto de Málaga, se indica en el punto 3, que el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios del Puerto de Málaga, justificará la conveniencia y necesidad de las distintas instalaciones en función de su incidencia en el territorio. Dicha previsión está en consonancia con lo indicado en el artículo 29 de la *Ley 1/1994 de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, en el que se indica que cuando los órganos del Estado, en el ejercicio de sus competencias, lleven a cabo actividades de planificación deberán recabar informe del órgano de la comunidad Autónoma con competencia en la Ordenación del Territorio.

Una de esas actividades de planificación es la “Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios” (DEUP) que, con relación al Puerto de Málaga, ha sido aprobada por Orden del



Ministerio de Fomento de 6 de julio de 2017 (BOE 161 de 7 de julio de 2017) y que regula el artículo 69 del *Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante*.

Así pues, conforme al POTAUM y a la Ley 1/1994, el informe de incidencia territorial debe de emitirse durante la tramitación de la DEUP.

Por otro lado considera la citada Consejería, que no procede el informe de incidencia territorial en la tramitación de la Modificación que nos ocupa por indicarlo así el artículo 1.1 de la *Orden de 3 de abril de 2007 de la Consejería de Obras Públicas y Transporte por la que se regula la emisión del informe de incidencia territorial sobre los Planes Generales de Ordenación Urbanística y su tramitación ante la Comisión Interdepartamental de Valoración Territorial y Urbanística*, en el que se dice, que solo se emitirá dicho informe sobre los Planes Generales de Ordenación Urbanística y sus revisiones totales o parciales, así como sobre las modificaciones que afecten a la ordenación estructural y estén relacionadas con el objeto del informe.

Debe añadirse, que en el informe de 14 de marzo de 2014, emitido por la Secretaría General de Ordenación del Territorio y Cambio Climático de la, entonces denominada, Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio, con relación a la tramitación del Plan Especial del Sistema General SGIT-BM.2 “Parque Arraijnal” (expediente PP 27/12) , se dijo, que la *alusión que se hace en la disposición adicional segunda de la Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía, a los Planes Especiales se refiere exclusivamente a la necesidad de que en la documentación de los mismos se incluya una “valoración de la incidencia de sus determinaciones en la Ordenación del Territorio”, pero no a que estas figuras de planeamiento deban someterse a Informe de Incidencia Territorial*.

En conclusión, la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio ha determinado que, la presente Modificación del Plan Especial del Puerto de Málaga, no está sometida a informe de incidencia territorial conforme a la legislación urbanística y territorial; por lo que, siendo dicha Administración la “*gestora de intereses públicos con relevancia o incidencia territorial*” y, no considerando pertinente la emisión del informe solicitado por este Ayuntamiento, debemos entender cumplimentado en el expediente el trámite exigido en el artículo 32.1 regla 2ª de la LOUA, antes transcrito.

B-) En cuanto al interés supramunicipal:

La Administración Autonómica matiza el carácter supramunicipal del Plan Especial del Puerto ya que, entiende, el interés supramunicipal del Puerto de Málaga es consustancial con las características propias de esta infraestructura de interés general del Estado, y no deviene del objeto, naturaleza o entidad del Plan Especial del Sistema General Portuario, y menos aún en el caso de una modificación del vigente, ya que se trata de instrumento de planeamiento de desarrollo subordinado a la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios aprobada por el Ministerio de Fomento.



Departamento de Planeamiento y Gestión Urbanística
Servicio Jurídico Administrativo de Planeamiento

Sin embargo, esta Gerencia Municipal de Urbanismo ha entendido que la presente Modificación de Elementos tiene interés supramunicipal por los siguientes motivos:

1º.- La Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, establece en su Disposición Adicional Tercera:

“Disposición adicional tercera Planes Especiales de ordenación de los puertos competencia del Estado

La ordenación del sistema general portuario en los puertos de interés general de competencia estatal se llevará a cabo a través de un Plan Especial, conforme a lo dispuesto en el artículo 14.1.a) de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, teniendo, a los efectos previstos en la citada normativa, por su objeto y naturaleza incidencia e interés supramunicipal”.

2º.- El Plan de Ordenación del Territorio de la Aglomeración Urbana de Málaga (BOJA 142 de 23 de julio de 2009), incluye el Puerto de Málaga entre los Sistemas de Cohesión Territorial, concretamente en el sistema de comunicaciones y transporte (artículo 29).

3º.- El PGOU vigente ha sido aprobado definitivamente, de manera parcial, por Orden de la Consejería de Obras Públicas y Vivienda, de 21 de enero de 2011 y tras la verificación de la Dirección General de Urbanismo de la subsanación de las deficiencias a que se refería la citada Orden, tal y como se recoge en su Resolución de 28 de julio de 2011, se ha procedido a la publicación de la Normativa de la citada Revisión-Adaptación del PGOU de Málaga en el BOJA nº 170 de 30 de agosto de 2011. En este instrumento de planeamiento general, el Puerto de Málaga está calificado como “Sistema General de Comunicaciones y Transporte” de interés territorial. El artículo 6.8.7, relativo a los sistemas generales de interés territorial (SGIT), indica que lo son: los Sistemas de Cohesión Territorial definidos en la Memoria y Título III de la Normativa del POTAUUM y que figuran en el Plano P.1.1 dentro del sistema de articulación territorial de la aglomeración urbana de Málaga.

En conclusión, con independencia de que la propia LOUA no hace distinciones al respecto, la literalidad de la previsión contenida en la Disposición Adicional Tercera de la Ley 21/2007 es contundente y, no entiende este Ayuntamiento, el razonamiento realizado por la Consejería en su escrito de 12 de octubre de 2019, sobre el origen (autonómico o estatal) del interés supramunicipal del Puerto de Málaga para, a continuación, concluir que no lo tiene a los efectos de lo previsto en la LOUA, en cuanto a la atribución de la competencia de aprobación definitiva del instrumento de planeamiento que lo ordena urbanísticamente.

Conclusiones:

A la vista de todo lo expuesto resulta:

1º.- Que la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio ha concluido, que la presente Modificación del Plan Especial del Puerto de Málaga **no está sometida a informe de incidencia territorial** conforme a la legislación urbanística y territorial; por lo que, siendo dicha Administración la *“gestora de intereses públicos con relevancia o incidencia territorial”* y no considerando pertinente la emisión del informe solicitado por este



Ayuntamiento, debemos entender cumplimentado el trámite exigido en el artículo 32.1 regla 2ª de la LOUA.

2º.- La Comunidad Autónoma de Andalucía ha reconocido expresamente el **carácter supramunicipal de los planes especiales de los puertos de interés general a los efectos de lo previsto en la LOUA**, en la Disposición Adicional Tercera de la *Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía*. Naturaleza supramunicipal que se reafirma al ser considerado en nuestro PGOU-2011 como un SGIT. Esta afirmación implica que la aprobación definitiva de los mismos, corresponde a la Consejería competente en materia de urbanismo conforme a lo dispuesto en el artículo 31.2 B) b) de la LOUA y, a la vista de lo indicado en el artículo 36.1 del mismo texto legal, también sus modificaciones.

PROPUESTA:

Trasladar el presente informe a la Dirección General de Ordenación del Territorio y Urbanismo para su conocimiento y a los efectos oportunos, en respuesta a su escrito de 12 de octubre de 2019.

Igualmente, notificar copia del mismo a la Delegación Territorial de la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio para su conocimiento y a los efectos oportunos, en respuesta a su escrito de 19 de agosto de 2019; requiriéndose simultáneamente en el oficio de remisión, el informe previsto en el artículo 31.2 C) de la LOUA, en el supuesto de que la citada Delegación siga considerando que, legalmente, es este Ayuntamiento la Administración competente para la aprobación definitiva de la Modificación referida en el encabezamiento de este informe.

Es todo cuanto se informa salvo mejor opinión fundada en derecho.

Málaga, a la fecha de la firma electrónica.
LA JEFA DE SERVICIO JURÍDICO-ADVO.
Fdo.: Mª del Pilar Heredia Melero

Vº Bº LA JEFA DEL DEPARTAMENTO
Fdo.: Elena Rubio Priego