



Roj: **STSJ AND 14182/2023 - ECLI:ES:TSJAND:2023:14182**

Id Cendoj: **41091330022023100870**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Sevilla**

Sección: **2**

Fecha: **27/10/2023**

Nº de Recurso: **247/2021**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **Procedimiento ordinario**

Ponente: **JOSE SANTOS GOMEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

## **TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE ANDALUCÍA**

### **SALA DE LO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO**

#### **SECCIÓN SEGUNDA**

#### **SEVILLA**

#### **SENTENCIA**

ILMOS. SRES y SRA:

D. JOSÉ SANTOS GÓMEZ

D. LUIS G. ARENAS IBÁÑEZ

D<sup>a</sup>. MARTA ROSA LÓPEZ VELASCO

Sevilla a 27 de octubre de 2023.

La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, con sede en Sevilla, formada por los magistrados que arriba se expresan, ha visto **EN NOMBRE DEL REY** el recurso contencioso administrativo nº. **247/2021**, seguido entre las siguientes partes, como demandante **don Cayetano**, representado por el Procurador Sr. Villanueva Nieto, y como demandado, **El Ayuntamiento de Algeciras**, representado por la Procuradora Sra. Claro Parra, **La Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras**, representada y asistida por el Sr. Abogado del Estado y **La Univerdisad de Cádiz**, representada por el Procurador Sr. Escribano del Vando. De cuantía indeterminada. Ha sido ponente el magistrado Ilmo. Sr. D. José Santos Gómez, quién expresa el parecer de la Sección Segunda.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

**PRIMERO.-** En su escrito de demanda la parte actora interesa de la Sala una sentencia anulatoria de la resolución impugnada, con los demás pronunciamientos de constancia.

**SEGUNDO.-** Por la parte demandada y codemandada, al contestar, se solicita una sentencia desestimatoria del recurso interpuesto.

**TERCERO.-** Habiéndose recibido el pleito a prueba, fue evacuado el trámite de conclusiones y señalado día para votación tuvo lugar en el designado, habiéndose observado las prescripciones legales.

#### **FUNDAMENTOS DE DERECHO**

**PRIMERO.-** Se interpone recurso contencioso administrativo contra la Aprobación definitiva del Estudio de Detalle del Frente Norte del Llano Amarillo, Zona Servicio del Puerto de Algeciras y Terrenos Municipales de contacto con la Avda. Virgen del Carmen, promovido por la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras y el Ayuntamiento de Algeciras, adoptado por Acuerdo del Pleno de 29 de diciembre de 2020.



Asimismo contra Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Algeciras de 29 de enero de 2021, desestimatorio del recurso de reposición formulado contra el acuerdo anteriormente referido.

**SEGUNDO.**- La parte actora alega en esencia en apoyo de sus pretensiones lo que sigue:

Inhabilidad del estudio de detalle, por razón de la inserción de su objeto en una actuación urbanística global de transformación del frente litoral urbano de Algeciras, que precisa de otros instrumentos para su ordenación en conjunto.

Se indica que la actuación se enmarca en un proyecto urbanístico general y amplio, que sobrepasa la superficie del delimitado, en el estudio de detalle, pero siendo tal zona parte integrante del ambicioso y transformador objetivo general, atribuyéndosele usos en base a tal proyecto general no redactado, ni aprobado, ni por la vía de reforma del PGOU como obliga el POT Campo de Gibraltar, ni mediante la redacción de un Plan Especial, que contemple las necesidades globales del área, se sistematicen los usos y espacios, y se orden el todo en armonía y con visión de conjunto.

Subraya que el propio estudio de detalle en el apartado "delimitación del ámbito", del punto 2 del mismo, expresa: " De las necesidades planteadas por la Autoridad Portuaria y el Ayuntamiento para implantar una dotación de carácter ciudadano en el Llano Amarillo, compatible con la Operación Paso del Estrecho, y de los estudios previos de ordenación realizados por las partes, se ha optado por implantar en la zona norte de dicho espacio, que incluye también espacios libres del Ayuntamiento, un conjunto dotacional constituido por una edificación para usos de administración portuaria, educativo y cultural, espacios libres públicos y una red de itinerarios peatonales.

La irregularidad se detecta en el apartado 6 del Estudio de Detalle, en el que se dice que el Protocolo de Intenciones interadministrativo se ha definido la denominada zona B, situada en el extremo norte del Llano Amarillo, como una área dotacional destinada a equipamiento portuario.

Infracciones concretas del Estudio de Detalle.

a) sobre el suelo calificado como sistema general portuario. Se afirma que el art. 174 del Pgou expresa: en desarrollo de las previsiones contenidas en este Plan General se redactará un Plan Especial para la ordenación completa de la zona de servicio del puerto, que tendrá la calificación de Sistema General Portuario. El art. 275 del Pgou, a su vez, fija la absoluta necesidad del plan especial del puerto. Ni que decir tiene que el Estudio de Detalle permite el desarrollo y ejecución de la zona, sin haberse formulado el plan especial.

Argumenta que a día de hoy, no se ha formulado el preceptivo plan especial del sistema general portuario para la ciudad de Algeciras, como reconoce el propio Estudio de Detalle. Ante tal inexcusable e invalidante ausencia del preceptivo y previo plan especial del sistema general portuario se sufre irregularmente con las determinaciones del Plan de Utilización de Espacios Portuarios. El Estudio de Detalle no puede ser compatible con el Plan de Utilización de Espacios Portuarios, como exige el art. 59.2 de la Ley de Puertos del Estado, por cuanto el mismo nada ordena, y no se puede compatibilizar los parámetros del instrumento recurrido (alturas, edificabilidad, modificación de usos, creación de dotaciones etc) con lo regulado en el Plan de Utilización de Espacios Portuarios, que nada fija en relación a tales extremos. Por tanto, el Estudio de Detalle está innovando, fijando alturas y volúmenes, cuando ello no se prevé ni en el Pgou, ni plan especial ni en el plan de utilización de espacios portuarios.

b) Sobre suelo calificado como espacio libre público. Respecto al suelo municipal aportado, dice el punto 4.2 del Estudio de Detalle: " calificado como Espacio Libre Público, Grupo I, Parque Urbano, las determinaciones del Pgou para este tipo de suelo son..." Sostiene la demanda que frente a tal ordenación como parque, que aquí si existe en contra de lo que pasa en el suelo portuario del estudio de detalle, el mismo prevé usos distintos a los permitidos, por lo que el Estudio de Detalle contradice la ordenación urbanística del Pgou, debido a que: reduce la superficie de parques, que antes era total de la parcela aportada y ahora se disminuye conforme se observa en la planimetría. Se establecen usos no previstos ni compatibles para la zona y prevé la existencia de edificación en parcela 1.1, en superficie superior al 10% de la zona neta de parque o jardín.

Apunta la demanda la falta de publicación en periódico de los de mayor tirada de la provincia; inexistencia de comparación de volúmenes; inclusión en el estudio de detalle de la franja de 20 metros, que excluyó el plan de utilización de espacios portuarios.

**TERCERO.**- La dirección jurídica del Ayuntamiento de Algeciras solicita la desestimación del recurso y sostiene en síntesis lo que sigue:

Idoneidad del Estudio de Detalle como instrumento de integración de la actuación pretendida en la zona de borde del Puerto-Ciudad.



Afirma la contestación a la demanda con rotundidad que el Estudio de Detalle de la zona norte del Llano Amarillo cuenta con un previo planeamiento preceptivo a desarrollar, no sobrepasando en modo alguno el objeto de este tipo de instrumento, pasando a argumentar como no se atribuyen usos no compatibles, por reducirse la zona verde, como se alega, ni por proyectarse un edificio en la parcela resultante, incompatible como igualmente se alega por el recurrente.

Alude a que, junto a los ejemplos que se citan por el recurrente de otros Planes Especiales con objetivos similares, se cita también por esta parte un Estudio de Detalle muy similar al planteado, y así el Ayuntamiento Pleno de Huelva, en sesión celebrada el 19 de diciembre de 2019 adoptó, entre otros, acuerdo de aprobación definitiva del nuevo Documento Técnico elaborado en diciembre de 2019, relativo al Estudio de Detalle del Muelle de Levante del Puerto de Huelva, promovido por la Autoridad Portuaria de Huelva, y que tiene por objeto la ordenación de la zona del Muelle de Levante con la finalidad de transformar su frente portuario, mediante la reordenación de este espacio, para la interacción de usos puerto-ciudad, contemplando una serie de espacios culturales, restaurantes, marina deportiva, centro de actividades náuticas y terminal de cruceros. Dicha aprobación definitiva fue publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de Huelva de 25 de febrero de 2020.

Respecto a la alegación vertida de que se incumple el artículo 55.4 del Plan de Ordenación del Territorio del Campo de Gibraltar, al establecer con carácter de directriz vinculante, que el instrumento de planeamiento general de Algeciras (PGOU), ordenará el frente de litoral del Paseo Marítimo, Llano Amarillo y dársena de Pesca de Algeciras, planteando intervenciones que refuercen la potencialidad recreativa y turística de estos espacios, reiterar que eso es precisamente lo que hace el PGOU de Algeciras vigente, en los artículos 311 y 312 de sus NNUU, como hemos tenido ocasión de demostrar en los apartados anteriores con la transcripción de los citados preceptos, por los que se establecen las condiciones de uso y criterios de ordenación para el Llano Amarillo.

Sobre el suelo calificado como sistema general portuario.

El artículo 56.1 del TRLPE, establece que el Plan General debe 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. A contrario, puede la Administración urbanística integrar el espacio urbanísticamente con el resto de la ciudad.

El Plan Especial de la zona de servicio tiene una doble función. Por una parte como instrumento de planificación portuaria y por otra, como coordinación con la planificación urbanística del PGOU.

Por lo tanto, el Plan General podría introducir aquellas determinaciones en la Zona de Servicio que no interfieran ni menoscaben la explotación portuaria. Y esto es precisamente lo que hace el Plan General de Algeciras respecto del Área del Llano Amarillo. Teniendo en cuenta que el Plan de Utilización lo delimita como Área Puerto - Ciudad, para promover un área de uso ciudadano (sujeta a ciertas condiciones portuarias), desde el Plan General se incorporan una serie de determinaciones a tener en cuenta para posibilitar un desarrollo del Área acorde con la necesaria integración en la ciudad. Así hemos tenido ocasión de argumentar en apartados anteriores que damos por reproducidos, al estudiar los artículos 311 y 312 de las NNUU del PGOU de Algeciras.

En este aspecto, el estrictamente relacionado con la planificación urbanística del PGOU en el Llano Amarillo, Área Puerto - Ciudad, destinada mayoritariamente a la implantación de usos ciudadanos, el Plan Especial debería supeditar sus determinaciones a los criterios generales del Plan General.

Pues bien, en lo que se refiere a la disposición del equipamiento público, el Estudio de Detalle lo sitúa en la misma posición que el Plan General, remitiéndonos no sólo a la Memoria del Estudio de Detalle impugnado sino a los propios Planos que forman parte del mismo, de los que se deduce con claridad que no solo es incierto que se creen nuevas dotaciones, sino que se mantienen las previstas en el Plan General.

En consecuencia, para ordenar el ámbito del Estudio de Detalle no es preciso disponer del Plan Especial de la zona de servicio, supeditado al Plan General en todo aquello que no interfiera la explotación portuaria, como es el Llano Amarillo, siendo suficiente con cumplimentar las determinaciones del Plan General en aquello que resulte de aplicación.

Sobre el suelo calificado como espacio libre público.

Se mantiene en toda su extensión el espacio público previsto por el Plan General, ya que todas las actividades previstas y el tratamiento del suelo se encuadran en la definición del Plan General y en el concepto de Parque Urbano establecido. La ocupación es muy inferior a la permitida, y ello suponiendo que se edificara en el espacio libre municipal, ya que podría serlo en terreno portuario al incluir la parcela 1.1 parte del mismo.



Concluimos, por tanto, que el Estudio de Detalle de la zona norte del Llano Amarillo se ajusta plenamente al PUEP y al PGOU de Algeciras, siendo un instrumento complementario y de desarrollo de estos, elaborado y tramitado de forma plenamente ajustada al artículo 15 de la LOUA y disposiciones concordantes, y por tanto, plenamente eficaz en el ámbito de sus determinaciones.

Sobre la concurrencia de otros defectos invalidantes planteados.

A todos los efectos y en cuanto a los planos que se acompañan como Documentos 4 al 7, manifestar que conforme se establece en el artículo 13 de las NNUU del PGOU de Algeciras, relativo a la Documentación y grado de vinculación", los distintos documentos del Plan General, - y, entre ellos los Planos de Información y Ordenación-, integran una unidad coherente, siendo todos ellos igualmente vinculantes, en virtud del alcance de su propios contenidos y con el grado explícito que se señala para cada uno de ellos. (Se aporta como DOCUMENTO N.º 8 transcripción literal del artículo 13 de las NNUU del PGOU de Algeciras).

**CUARTO.-** El Sr. Abogado del Estado solicita la desestimación de la demanda y argumenta resumidamente que no resulta necesaria la previa aprobación del Plan Especial del Sistema General Portuario. Debe tenerse en cuenta que la aprobación progresiva de los diferentes Planes Especiales de las zonas portuarias a las que se refiere el art. 59.1 de la Ley de Puertos, como instrumento básico de cooperación entre Ayuntamiento y la Autoridad Portuaria, no impide que en tanto no se aprueben no pueden ordenarse ciertos espacios, o ejecutarse edificaciones en sus territorios. Esta circunstancia está expresamente prevista en el art. 59.1 y 2 de la misma Ley.

Recuerda que en el Estudio de Detalle no se prevé, para el espacio destinado a espacio libre-parque urbano, ningún otro uso que no sea para espacio libre. E incluso en el hipotético caso que se considerase que prever una localización de superficie máxima de 551.89 m<sup>2</sup> para "espacios libres y usos compatibles" supone una transformación ( lo que rechazamos porque a naturaleza del terreno sigue siendo espacio libre), también estaría dentro del límite del 10%.

Aduce que se procedió a la publicación en diario, sin infracción pro tanto del art. 39 de la Ley y permitió que el recurrente y otros interesados formularan alegaciones. El Estudio de Detalle no puede contener comparación de volúmenes al tratarse de suelo dotacional. No existe la inclusión de franja de 20 metros de reserva que se reservaba para uso mixto náutico deportivo. Las alegaciones fueron respondidas en la resolución impugnada.

La representación procesal de la Universidad de Cádiz solicita la desestimación del recurso y expresa en resumen:

Por lo que se refiere a los terrenos que afectan a la Universidad de Cádiz, proyectados sobre la parte perteneciente a la APBA, y que han determinado su condición de interesada en el mantenimiento de la resolución recurrida, forman parte de la zona de servicio portuario, se incluyen en el Estudio de Detalle y están sujetos a las determinaciones del Plan de Utilización del Espacio Portuario (PUEP). Este instrumento, además de delimitar la zona de servicio, asigna los usos previstos en cada zona del puerto con la justificación de su necesidad y conveniencia.

El PUEP permite la ejecución de obras por la Autoridad Portuaria en el caso de que no esté aprobado el Plan Especial, al que necesariamente ha de preceder en el tiempo.

Esto supone una cierta subordinación del Plan Especial al de Utilización, debiendo partir de las determinaciones de éste. El artículo 59.2 de la Ley de Puertos establece que "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 la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios."

Ello significa que la ausencia de Plan Especial aprobado no puede implicar la imposibilidad de implantar actividades o ejecución de obras, siempre que ambas sean compatibles con el Plan de Utilización del Espacio Portuario.

En la memoria del Estudio de Detalle se justifica la procedencia de su formulación en ausencia de Plan Especial. Se debe tener en cuenta que el Plan Especial debe atender a la distribución de los usos portuarios contemplados en el artículo 72 de la Ley de Puertos y establecidos mediante el Plan de Utilización del Espacio Portuario.

Se señala en la memoria que el PUEP que en dicho documento se incluye al ámbito portuario del Llano Amarillo con el uso Puerto-Ciudad, no estableciendo, para esta zona, ninguna altura máxima para las edificaciones a disponer en dicha área.

Según el PUEP el Llano Amarillo tiene asignado el uso no portuario, Área Puerto Ciudad:



El uso no portuario se asigna a aquellos usos tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no portuarias, siempre que no se perjudique el desarrollo futuro del puerto.

El Área Puerto-Ciudad está asignada a espacios donde existen convenios firmados con otras instituciones, como Ayuntamiento o Junta de Andalucía, para promover áreas de usos ciudadanos en determinados enclaves, sujetos a ciertas condiciones portuarias.

De dicha normativa se infiere que los usos previstos en el Estudio de Detalle impugnado (administración portuaria, educativo, cultural y espacios libres), se ajustan estrictamente a los establecidos por el PUEP para el Área 6.3 en el que se sitúa.

Teniendo en cuenta las determinaciones contenidas en el PUEP y que los usos previstos en el Estudio de Detalle son compatibles, es posible adaptarlas en la zona delimitada dentro de las limitaciones que el artículo 15 de la LOUA establece para este instrumento de planeamiento, sin necesidad de disponer de un Plan Especial aprobado.

Se denuncia el uso privativo que va a hacer la Universidad del espacio cedido por la Autoridad Portuaria. Sin embargo, dicho espacio irá destinado a la creación de un centro de Innovación UCA-SEA que será un referente para la transferencia en el sector logístico-portuario-energético-azul y que, sin duda, redundará en el interés general, creando oportunidades para la Bahía de Algeciras. Ésta y no otra es la razón de ser de la Universidad y, por tanto, de su intervención en el proyecto.

Dicho centro pretende ser el referente de la Universidad de Cádiz en la Bahía de Algeciras, mediante su conexión con la innovación, investigación y la transferencia del conocimiento en aspectos relacionados los sectores marino y marítimo- portuario. En este sentido debe ser un punto emblemático que refleje las excelentes sinergias en las relaciones Puerto-Ciudad-Universidad. Por tanto, las actividades de la Universidad de Cádiz, en el marco de la Innovación, Investigación y Transferencia, se centran en el impulso de un desarrollo basado en el crecimiento azul como estrategia a largo plazo de apoyo al crecimiento sostenible de los sectores marino y marítimo, reconociendo la importancia de los mares y océanos como motores de la economía europea por su gran potencial para la innovación y el crecimiento.

Por último se indica que no se ha producido los defectos invalidantes que se aluden en la demanda.

**QUINTO.**-Sobre la naturaleza del instrumento urbanístico impugnado se pronunció la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 22 de septiembre de 2005 (recurso 810/2000) que expresó lo siguiente: "Respecto de los Estudios de Detalle , el art. 14 TRLS los configura como una pieza contingente del planeamiento municipal destinado a completar o, en su caso, adoptar las determinaciones establecidas en los Planes Generales, Normas Complementarias de Planeamiento y Planes Parciales, en los limitados aspectos del señalamiento de alineaciones y rasantes y de la ordenación de volúmenes, de acuerdo con las especificaciones del plan, cuyas determinaciones en ningún caso pueden contradecir. La jurisprudencia (TSS 23 Nov. 1998) ha puesto de manifiesto reiteradamente la función subordinada que respecto a aquellos otros instrumentos del planeamiento urbanístico presentan los Estudios de Detalle , que han de respetar siempre las determinaciones del plan al que complementan, con prohibición de establecer toda determinación propia de los Planes Generales o Normas Subsidiarias ni de variarla, siendo destacable su carácter de instrumento interpretativo en la aplicación de determinaciones ya concretadas y pormenorizadas en los planes, incurriendo en ilegalidad si se excedieren de esa función subordinada y complementaria. Tales Estudios carecen en absoluto de carácter innovador, en forma tal que ni siquiera en supuestos de alineaciones y rasantes y ordenación de volúmenes conforme a las especificaciones del Plan, que constituyen su único contenido posible, pueden dejar de cumplir el Plan al que sirven de especificación o detalle y, por ello, incurren en ilegalidad si lo contradicen o, excediendo de su finalidad subordinada y complementaria, intentan colmar un vacío de ordenación urbanística adoptando determinaciones originarias que son propias de los Planes (TSSS 6 May. 1989 y 5 Abr. 1991 y 9 Dic. 1997)".

**SEXTO.**- En sentencia de esta misma Sala y Sección de 22 de marzo de 2007 (Recurso 791/2005), se recogió doctrina de Tribunal Supremo con cita de la sentencia de 31 de enero de 1994 (RJ 1994/502) en la que se indicó: " que los Estudios de Detalle , como instrumentos de planeamiento urbanístico, tienen naturaleza meramente derivada y complementaria o adaptadora del planeamiento previamente establecido, y por ello, están subordinados a los precedentes Plan General o Parcial, según se desprende claramente de lo dispuesto en los art. 14 de la Ley del Suelo y 65 y 66 del Reglamento de Planeamiento, en consecuencia, tales Estudios no constituyen un escalón o estadio independiente de tal planteamiento previo, sino que deben mantener las determinaciones fundamentales del Plan o instrumento equivalente que complementan, sin alterar el aprovechamiento urbanístico de los terrenos ni invadir los ámbitos de ordenación reservados legalmente a aquellas figuras de planeamiento". En igual sentido la sentencia de 11 de abril de 1996 (RJ 1996/5471) expresa que los Estudios de Detalle tienen una función simple de adaptación de los Planes Generales o Parciales, como

pieza complementaria de los mismos, constituyendo el último escalón con relación a los Planes de Ordenación - sentencias de 26 y 29 de abril de 1985(RJ 1985/2239 y RJ1985/3529)- cumpliendo, pues, una función subordinada a los mismos. Se trata de un instrumento de planeamiento derivado, ejecutivo, que no integra un escalón de ordenación propia e independiente, siendo destacable su carácter de instrumento interpretativo en la aplicación de determinaciones ya concretadas y pormenorizadas en los Planes, careciendo por tanto de carácter innovativo e incurriendo en ilegalidad si se excediere de esa función subordinada y complementaria, intentando colmar un vacío de ordenación urbanística mediante la adopción de determinaciones originarias que son propias de los planes".

**SÉPTIMO.-** Como cuestión previa debe indicarse que es inoportuna la interposición y resolución del recurso de reposición contra la aprobación definitiva del Estudio de Detalle, que como instrumento urbanístico no deja de ser una disposición de carácter general, en la medida en que se expresa su prohibición en el art. 112.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre. La indicada prohibición se expresa, en reiterada jurisprudencia, por todas la sentencia del Tribunal Supremo de 29 de septiembre de 2022, dictada en el recurso de casación nº. 6376/2022).

En la Memoria del Estudio de Detalle se expresa respecto de los terrenos de la misma que se ha definido del Llano Amarillo que con el fin de aunar necesidades, en 2004 y 2020, por la Consejería de Fomento, Infraestructuras y Ordenación del Territorio, el Ayuntamiento de Algeciras y la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras ( en adelante APBA), se suscribió un Protocolo de Intenciones para la transformación de parte del borde del litoral y del borde del puerto que comprende la zona desde el puente del Acceso norte hasta la zona sur del Llano Amarillo, para lo cual proyectan llevar a cabo la actuación integral denominada Lago Marítimo. Dentro de la misma se ha definido la denominada zona B, como área de centralidad dotacional situada en la zona norte del Llano Amarillo, conformada por un conjunto edificatorio a través del que se implementan usos públicos multifuncionales, complementados por espacios de estacionamiento y de que resuelven la transición entre el ámbito portuario y la ciudad.

En el mismo documento que refleja el Protocolo de Intenciones, en su estipulación octava, en cuanto a su régimen jurídico, remite como no puede ser de otra manera, al art. 47 de la Ley de Régimen Jurídico del Sector Público (Ley 40/2015, de 1 de octubre) en el que se subraya la naturaleza administrativa del mismo. El precepto en el párrafo segundo de su apartado primero aclara: "No tienen la consideración de convenios, los Protocolos Generales de Actuación o instrumentos similares que comporten meras declaraciones de intención de contenido general o que expresen la voluntad de las Administraciones y partes suscriptoras para actuar con un objetivo común, siempre que no supongan la formalización de compromisos jurídicos concretos y exigibles".

Es perspicuo que el referido documento no alcanza la naturaleza de convenio jurídico sino que tiene una finalidad funcional de consecución de un objetivo, por parte de las Administraciones que lo suscriben, pero en modo alguno puede otorgar cobertura jurídica urbanística a la actuación llevada a cabo mediante la aprobación definitiva del Estudio de Detalle.

**OCTAVO.-** En la demanda se echa de menos la protección jurídica urbanística de la actuación debido a la limitación del Estudio de Detalle pues la zona es parte integrante del ambicioso y transformador objetivo general, al tiempo que se atribuyen usos en base a tal proyecto general no redactado, ni aprobado, ni por la vía de reforma del PGOU como obliga el POT Campo de Gibraltar, ni mediante la redacción de un Plan Especial, que contemple las necesidades globales del área, se sistematicen los usos y espacios , y se ordene el todo en armonía y con visión de conjunto.

Se abunda en que el propio estudio de detalle en el apartado "delimitación del ámbito", del punto 2 del mismo, expresa: " De las necesidades planteadas por la Autoridad Portuaria y el Ayuntamiento para implantar una dotación de carácter ciudadano en el Llano Amarillo, compatible con la Operación Paso del Estrecho, y de los estudios previos de ordenación realizados por las partes, se ha optado por implantar en la zona norte de dicho espacio, que incluye también espacios libres del Ayuntamiento, un conjunto dotacional constituido por una edificación para usos de administración portuaria, educativo y cultural, espacios libres públicos y una red de itinerarios peatonales.

Destaca el escrito rector del recurso que la irregularidad se detecta en el apartado 6 del Estudio de Detalle, en el que se dice que el Protocolo de Intenciones interadministrativo se ha definido la denominada zona B, situada en el extremo norte del Llano Amarillo, como una área dotacional destinada a equipamiento portuario.

En las normas urbanísticas del Plan General de Algeciras, se regula el sistema general portuario y en concreto en su art. 174 se establece: " En desarrollo de las previsiones contenidas en este Plan General se redactará un Plan Especial para la ordenación completa de la zona de servicio del Puerto, que tendrá la calificación de Sistema General Portuario.



Las condiciones de diseño para el preceptivo Plan Especial son las impuestas por la legislación estatal vigente y las determinaciones de este plan general y los instrumentos que lo desarrollan".

Indica la misma normativa en su art. 275.2: " No serán precisos la formulación de Planes Especiales para la ejecución de los sistemas generales salvo para la ejecución del Sistema General Portuario".

El mismo Pgou en su art. 311 reitera en su apartado primero " En desarrollo de los criterios orientadores contenidos en este Plan General se redactará un Plan Especial para la ordenación completa de la zona de servicio del Puerto, que tendrá la calificación de Sistema General Portuario".

Y en su apartado segundo: " La delimitación del Plan Especial será coincidente con el ámbito vigente de la Zona de Servicio del Puerto. Los usos admitidos en dicho Plan serán conforme con la legislación sectorial de aplicación, debiendo en cuanto a diseño responder a criterios orientativos contenidos en el presente plan, en especial los relativos a reordenación de los terrenos del frene urbano con objeto de mejorar su utilización y lograr la armonización de los intereses urbanísticos del Puerto y la Ciudad".

En el art. 312 se contempla el Plan Especial para el Llano Amarillo y establece para la zona la configuración de un paseo público, rediseñar el viario del borde, integrar el muelle pesquero y equipamiento público referido a palacio de congresos, auditorio , centro cultural y lúdico, sin que se prevea como expone la demanda con acierto uso universitario.

**NOVENO.-** Por su parte la legislación portuaria ordenada por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, respecto de la articulación urbanística de los Puertos, dispone en su art. 56:

"1.1. 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, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y de señalización marítima, requiriéndose informe previo vinculante de Puertos del Estado, previo dictamen de la Comisión de Faros, en los casos en los que pueda verse afectado el servicio de señalización marítima por actuaciones fuera de los espacios antes mencionados, cuando en sus proximidades exista alguna instalación de ayudas a la navegación marítima.

*2. 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.

La aprobación definitiva de los planes especiales a que hace referencia este apartado deberá ser notificada a la Autoridad Portuaria con los requisitos establecidos en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.



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*".

Como se ha visto la exigencia de Plan Especial para la ordenación del sistema general portuario se regula tanto en la normativa urbanística del Pgo. de Algeciras, como en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante,

Asimismo es inconcuso y así lo admiten tanto el propio Estudio de Detalle impugnado como la demanda y los escritos de contestación de las Administraciones codemandadas que no se ha tramitado plan especial alguno para la regulación regulador del sistema general portuario y de la actuación que se pretende llevar a cabo en el Llano Amarillo.

**DÉCIMO.-** Al hilo de lo anterior el Estudio de Detalle en cuestión en su apartado 4.2 expresa: "En desarrollo de los criterios orientadores contenidos en el Plan General se redactará un Plan Especial para la ordenación completa de la zona de servicio del Puerto, que tendrá la calificación de Sistema General Portuario. En ausencia del mismo las determinaciones de ordenación de los terrenos serán las contenidas en el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios".

Ahora bien, lo antedicho es incongruente y contradictorio con lo expresado por el propio Estudio de Detalle en su apartado 4.1 que indica: El puerto Bahía de Algeciras cuenta con un Plan de Utilización de los Espacios Portuarios, correspondiente a los espacios portuarios dependientes de la Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, cuya última modificación fue aprobada mediante la Orden FOM/428/2007, de 13 de febrero. Al no ser el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios un documento propiamente urbanístico que resuelva el encuentro entre diferentes las áreas portuarias y las áreas urbanas y que regule detalladamente el desarrollo urbanístico de las diferentes áreas portuarias se hace necesario contar con un instrumento urbanístico que tomando como base la estructura funcional del puerto, la desarrolle mediante una ordenación pormenorizada, siendo esto misión del Plan Especial. Además como indica el Estudio de Detalle el Plan de Utilización de Espacios Portuarios, no establece, para esta zona, ninguna altura máxima para las edificaciones, ni volumen máximo edificable, ni dotaciones concretas.

Por lo expuesto, el propio Estudio de Detalle reconoce la necesidad de desarrollar urbanísticamente la estructura funcional del puerto establecida en el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios, mediante la ordenación promenorizada de un Plan Especial, de ahí, que sea contradictorio que en otro pasaje del texto afirme lo contrario.

La Obligatoriedad del Plan Especial se vuelve a expresar en el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, respecto de las obras en el dominio público portuario y así en su art. 59.1 se establece .

"Las obras que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público portuario deberán adaptarse al plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto. 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".

El propio precepto atiende a la posibilidad de que no se haya aprobado el plan especial y lo considera respecto de obras e instalaciones que realice la Autoridad Portuaria de su competencia y siempre que sean compatibles con la delimitación de los Espacios y Usos Portuarios y así en su apartado 2 indica: " En el caso de que no se haya aprobado el plan especial a que se refiere el apartado anterior, las obras de superestructura e instalaciones que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público de su competencia deberán ser compatibles con la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios".

**ÚNDECIMO.-** En el precepto transcrito, el art. 59.2, intentan las partes codemandadas justificar y suplir la ausencia de Plan Especial.

Sin embargo no puede asumirse tal aserto, pues como se ha indicado con anterioridad, el precepto contempla la posibilidad de la ausencia de plan especial, respecto de obras e instalaciones que realice la Autoridad Portuaria y no otra Administración sectorial, en el dominio público de su competencia y compatibles con la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios.

A propósito del concepto Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios , el art. 69 de la mencionada normativa establece: "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".

Por su parte, el remitido por el anterior precepto, el art. 72, en cuanto a los usos y actividades permitidas en el dominio público portuario, dispone:

1. En el dominio público portuario sólo podrán llevarse a cabo actividades, instalaciones y construcciones acordes con los usos portuarios y de señalización marítima, de conformidad con lo establecido en esta ley.

A tal efecto, tienen la consideración de usos portuarios los siguientes:

a) Usos comerciales, entre los que figuran los relacionados con el intercambio entre modos de transporte, los relativos al desarrollo de servicios portuarios y otras actividades portuarias comerciales.

b) Usos pesqueros.

c) Usos náutico-deportivos.

d) Usos complementarios o auxiliares de los anteriores, incluidos los relativos a actividades logísticas y de almacenaje y los 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.

En similares términos a los del apartado d) se pronuncia el apartado tercero del art. 174 de la normativa urbanística anteriormente examinada del Pgon.

En definitiva se observa que los usos portuarios se corresponden y están en función de la actividad portuaria, que se refleja en el apartado 2 del art. 69 y que se determina y circunscribe al 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, viro 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.

**DUODÉCIMO.-** Así las cosas la ausencia del Plan Especial no puede ser sustituida por lo dispuesto en el art. 59.2, ni puede tampoco el Estudio de Detalle, puede hacer las veces del Plan Especial.

Lo que se pretende ejecutar en cuanto a obras e instalaciones no competiría ni se realizaría en favor de la Autoridad Portuaria, sino en beneficio de una Administración distinta, en concreto la Universidad de Cádiz en régimen de concesión, como se demuestra con la documentación aportada a las actuaciones. La documentación acredita que la utilización del edificio objeto de la concesión administrativa, en el dominio público portuario, tendrá como objeto un Centro de Innovación UCA-SEA que albergará infraestructura científico-tecnológico de primera línea a nivel internacional, como las recibidas por financiación MINECO 2018 y 2019 relacionados con la industria 4.0.

Entre los objetivos se persigue el desarrollo de proyectos de innovación tecnológica y su adecuada transferencia de resultados; unificar y coordinar las actividades de innovación con las empresas; generar un servicio de asesoramiento en materia de innovación empresarial y desarrollo territorial. Entre los servicios destacan los de transferencia e innovación para las empresas; servicios de apoyo y asesoramiento para la innovación empresarial; servicios generales.

Ello evidencia que la finalidad de la actuación es favorecer a la Universidad de Cádiz, en cuanto a proyectos de colaboración con empresas, pero el incumplimiento del art. 72.2, es claro y meridiano, pues el precepto solo permite a otras Administraciones la ocupación de espacios portuario, siempre en relación directa con la actuación portuaria. Por tanto, ha de reiterarse el incumplimiento del art. 59.2 y por ende, la imposibilidad de actuar urbanística sin la protección jurídica del Plan Especial.

El mentado incumplimiento del art. 59.2, deja inconsistentes legalmente al Estudio de Detalle, pues sin el posible apoyo del precepto repetido, afloran y se agigantan las limitaciones urbanísticas que como instrumento urbanístico adolece.

El art. 15 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, las recoge y afirma: 1. Los Estudios de Detalle tienen por objeto completar o adaptar algunas determinaciones del planeamiento en áreas de suelos urbanos de ámbito reducido, y para ello podrán:



a) Establecer, en desarrollo de los objetivos definidos por los Planes Generales de Ordenación Urbanística, Parciales de Ordenación o Planes Especiales, la ordenación de los volúmenes, el trazado local del viario secundario y la localización del suelo dotacional público.

b) Fijar las alineaciones y rasantes de cualquier viario, y reajustarlas, así como las determinaciones de ordenación referidas en la letra anterior, en caso de que estén establecidas en dichos instrumentos de planeamiento.

2. Los Estudios de Detalle en ningún caso pueden:

a) Modificar el uso urbanístico del suelo, fuera de los límites del apartado anterior.

b) Incrementar el aprovechamiento urbanístico.

c) Suprimir o reducir el suelo dotacional público, o afectar negativamente a su funcionalidad, por disposición inadecuada de su superficie.

d) Alterar las condiciones de la ordenación de los terrenos o construcciones colindantes.

Como se dijo más arriba en la Memoria del Estudio de Detalle se indica que dentro de la zona se ha definido la denominada zona B, como área de centralidad dotacional situada en la zona norte del Llano Amarillo, conformada por un conjunto edificatorio a través del que se implementan usos públicos multifuncionales, complementados por espacios de estacionamiento y de que resuelven la transición entre el ámbito portuario y la ciudad.

Además el Estudio de Detalle en el apartado "delimitación del ámbito", del punto 2 del mismo, expone: " De las necesidades planteadas por la Autoridad Portuaria y el Ayuntamiento para implantar una dotación de carácter ciudadano en el Llano Amarillo, compatible con la Operación Paso del Estrecho, y de los estudios previos de ordenación realizados por las partes, se ha optado por implantar en la zona norte de dicho espacio, que incluye también espacios libres del Ayuntamiento, un conjunto dotacional constituido por una edificación para usos de administración portuaria, educativo y cultural, espacios libres públicos y una red de itinerarios peatonales".

El propio Estudio de Detalle regula la implantación de dotaciones, lo cual, no está previsto en el precepto de la ley 7/2002 que lo regula, lo que refuerza la exigencia de la tramitación y aprobación de un Plan Especial como se viene expresando, pues la implantación de dotaciones es propia del referido instrumento urbanístico a tenor de lo dispuesto en el art. 14 de la Ley 7/2002.

Por todo lo expuesto procede la estimación del recurso por incumplimiento de la normativa reflejada sobre el suelo calificado como sistema general portuario.

Por lo demás, la estimación del recurso por el motivo expresado hace que los demás motivos carezcan de relevancia en cuanto a su enjuiciamiento. No obstante, respecto a la alegación sobre el suelo calificado como espacio libre público, no se ha acreditado infracción de los art. 169 y 170 del Pgou. No concurren los condicionantes para proceder a la comparación de volúmenes por tratarse de suelo dotacional.

Tampoco cabe hablar de falta de publicación en periódico de los de mayor tirada de la provincia, ni de infracción del art. 39 de la Ley 7/2002, pues la publicación en el diario digital "Algeciras al minuto.es", resulta proporcionada al fin perseguido y permitió que el recurrente y otros interesados quedasen informados y formularan alegaciones.

No se demuestra que se incluya la franja de 20 metros que se excluyó del uso puerto ciudad y en cuanto a las alegaciones presentadas por el recurrente fueron precisamente contestadas y desestimadas en el apartado primero de la resolución impugnada.

**DECIMOTERCERO.-** Procede la imposición de costas a las partes codemandadas al haber sido desestimada su pretensión, sin que pueda exigirse conjuntamente a las Administraciones demandadas mayor cantidad de 2.400 euros, sin perjuicio de lo que corresponda por IVA.

Vistos los artículos citados y demás de general y pertinente aplicación,

## FALLAMOS

Que debemos estimar y estimamos el recurso interpuesto contra las resoluciones que se recogen en el primer fundamento de derecho de esta sentencia, la cual declaramos nula de pleno derecho. Condena en costas en los términos expresados.

Hágase saber a las partes que contra esta sentencia, podrá prepararse recurso de casación ante esta Sala, si concurren los requisitos de los art. 86 y siguientes, en el plazo de treinta días.



Con certificación de esta sentencia, devuélvase el expediente al lugar de procedencia.

Así, por esta nuestra Sentencia, definitivamente juzgando, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ