

PLANEAMIENTO Y ORDENACION URBANISTICA EN LOS PUERTOS DE INTERES GENERAL

Jesús M. Pardo López

Con ocasión de los recientes conflictos positivos de competencias surgidos entre el Estado y las Comunidades Autónomas del País Vasco (Solución Ugaldebieta Sentencia 77/1984) y Cantabria —este último todavía no fallado por el Tribunal Constitucional—, se manifiesta la conveniencia de encontrar con premura satisfactorios mecanismos de colaboración entre los diversos entes territoriales para el ejercicio de sus respectivas competencias. Este estudio partiendo del análisis de la problemática jurídica que suscita la concurrencia de competencias sobre un mismo objeto —los puertos de interés general—, que afectan al urbanismo, planificación de la economía, al puerto concebido como infraestructura básica, etc., pretende poner de manifiesto la indefectible necesidad de instrumentar técnicas de colaboración entre las Administraciones Públicas, que coordinen los diversos intereses que concurren, trascendentales para un equilibrado desarrollo local y regional.

Planning and urban zoning in general purpose ports

This study, taking as its reference the conflicts as to competencies as between the State and Autonomic Regional Governments highlighted by the recent port disputes between the first and the Basque Autonomic Regional Govt. Then the Cantabrian ditto, the one resolved by the Constitutional Court Sentence 77/1984 —Ugaldebieta Solution, the other still *sub judice*, attempts to clarify that conflict of interests and powers that must lie behind decisions affecting ports held to be of a general utility, decisions affecting the urbanistic nature, economic planning and the public utility that such places are said to possess and attempts this clarification convinced of the pressing need for creating administrative guidelines as to collaboration as between the Central Government and Regional or Local bodies so that the ends of all involved in such situations might be better respected given that only by such guidelines and through such a climate of agreement can local and regional areas develop.

CON la reactivación económica generalizada que se está evidenciando en todos los sectores productivos, se manifiesta cada vez con mayor nitidez la imperiosa necesidad de disponer de un conjunto de infraestructuras adecuadas, que permitan absorber y canalizar satisfactoriamente los incrementos de tráfico comercial que genera una economía en desarrollo.

Este tráfico, no solamente debe su incremento al alto nivel de crecimiento de la economía española en los últimos meses, sino que también está unido a la progresiva, y hasta cierto punto vertiginosa, interconexión de la economía española con la de los países de Europa Occidental, proceso iniciado con el advenimiento de un régimen pluralista y democrático, y que se ha acelerado, como consecuencia de la integración en el área económica constituida por los países que constitu-

yen la Comunidad Europea, o más gráficamente, el Mercado Común.

Estos dos factores, que acabamos de reseñar, bastan por sí solos para poner en evidencia la trascendencia que reviste el disponer de unas infraestructuras idóneas y unos mecanismos ágiles, orientados a facilitar el tráfico y reducir los costes del transporte de las mercancías, elemento esencial en el precio final del producto que nos permitirá ganar cuotas de mercado en un mundo económico cada vez más competitivo.

La adecuación de la red de infraestructuras portuarias, constituida por los puertos de interés general, es una de las tareas prioritarias del Gobierno. La falta de planificación a medio y largo plazo y la no adopción de las medidas apropiadas, supondría dar al traste con los frutos que ya está generando la reactivación económica, y un aumento paulatino del diferencial de desarrollo existente con los países centroeuropeos, en particular Ale-

mania y Francia, motores de la economía europea, corriendo el riesgo de asumir nosotros un papel cuasi colonial en la relación con estos Estados.

La adecuación de las infraestructuras portuarias exige un esfuerzo inversor, pero este esfuerzo inversor, necesario, no es suficiente, y podría ser inútil, si no va acompañado de medidas complementarias, en especial aquellas que se refieren a la modernización del marco jurídico organizativo y las relativas al personal que tiene encomendadas la dirección y la gestión del puerto.

Para satisfacer las necesidades que genera la actividad económica actual es necesario promover un cambio de mentalidad en sectores del personal directivo de los puertos. En alguno de sus miembros, se observa una concepción del Puerto, estrictamente como obra pública, como una infraestructura que constituye un fin en sí misma, desdeñando y marginando su concepción esencial, la función para la que ha sido concebido, que es la de eslabón en el proceso de intercambio de flujos comerciales.

Uno de estos elementos, que hemos calificado como de complementarios del aspecto puramente inversor, es el marco jurídico y de organización, tema central de nuestras notas, y que no cabe desdeñar, pues sin estructuras que permitan una adecuación a las necesidades presentes y una correcta coordinación de los poderes públicos responsables de su planificación y gestión, el esfuerzo presupuestario y la capacitación profesional de los gestores pueden quedar inútilmente derrochados, por inadecuación de los medios a la consecución del fin.

Con estas líneas introductorias, que sirven para explicar el objetivo de nuestra reflexión, conviene entrar de lleno en el objeto de este trabajo, que es la exposición del marco jurídico vigente, los problemas que suscita y las posibles soluciones para abordar la modernización de nuestro ordenamiento jurídico para adaptarlo a las necesidades actuales y a la nueva estructura jurídico-política constituida por el Estado de las Autonomías, haciendo especial hincapié en la planificación, pieza angular de todo el sistema.

Las disposiciones normativas que regulan los puertos —salvo las parcas, pero trascendentales disposiciones de la Constitución, sobre todo en el campo de la planificación y de las relaciones entre los poderes públicos—, están originariamente recogidas en el Decreto-Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, y en el Reglamento que le desarrolla, de la misma fecha.

Estas disposiciones contemplan al Puerto casi exclusivamente en su aspecto de obra pública, de infraestructura, ignorando, por su escasa relevancia en el momento, los aspectos relacionados con el servicio de transporte, por lo que en la actualidad, han quedado obsoletas y no satisfacen las necesidades presentes y los imperativos que la economía genera, pudiéndoseles aplicar, literalmente, las premonitorias palabras que la Exposición de Motivos del Decreto-Ley de Puertos de 1928 recoge, enjuiciando a su antecesora, la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880.

«... pero no es menos cierto que el tiempo transcurrido, el progreso de las necesidades actuales de las obras y servicios, el importantísimo avance de la industria privada y las numerosas incidencias que con este motivo se suscitan entre las relaciones de las Entidades particulares con la Administración del Estado, aconsejan, a juicio del Gobierno, llevar a cabo una revisión ..., de las disposiciones de la Ley, a fin de ponerlas más de acuerdo con las circunstancias actuales.»

1. DEFINICION DE LOS PUERTOS DE INTERES GENERAL COMPETENCIA EXCLUSIVA DE LA ADMINISTRACION DEL ESTADO

Antes de abordar la cuestión central de nuestro estudio, que es la delimitación de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, en este ámbito físico constituido por el espacio geográfico que configura los puertos de interés general, se manifiesta como requisito previo, de ineludible consideración, la exacta delimitación del objeto sobre el que recaen las competencias,

La Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 que vino a sustituir y, tal como su Exposición de Motivos declara, a actualizar la precedente de 7 de mayo de 1880 para adaptarla al «progreso de las necesidades actuales de las obras y servicios», recoge en su Capítulo III la definición de Puerto (art. 13 y 14 L.P.) y la clasificación de los mismos (art. 15 L.P.), distinguiendo entre aquéllos, los de interés general y los de interés local, que aparecen contrapuestos.

El texto normativo de 19 de enero de 1928 define a los Puertos conforme al siguiente tenor:

Artículo 13:

«Se consideran Puertos para los efectos de esta ley, los parajes de la costa más o menos abrigados, bien por la disposición natural del terreno o bien por obras construidas al efecto, y en los cuales existe de una manera permanente y en debida forma tráfico marítimo.

Tienen asimismo el carácter de puerto, las rías y desembocaduras de los ríos hasta donde se hacen sensibles las mareas, y en donde no las hay, hasta donde llegan las aguas del mar en los temporales ordinarios alternando su régimen. Aguas arriba de estos sitios, las riberas u orillas de los ríos conservan su carácter especial de fluviales.»

Si comparamos el concepto legal de puerto con las acepciones gramaticales, de la que puede ser paradigma la recogida en el diccionario de María Casares, donde se define el Puerto como «lugar en la costa que ofrece seguridad a las naves para las operaciones de tráfico y armamento», observamos que el ordenamiento jurídico mantiene una visión extensiva, que supera ampliamente la acepción vulgar, ampliando el concepto jurídico a elementos naturales, rías y desembocaduras de los ríos, que tienen escasa relación con los conceptos cristalizados en la conciencia social.

La Ley de Puertos, a su vez, ofrece una clasificación, donde se delimitan aquellos que merecen la calificación de «interés general», concepto que aparece contrapuesto a interés local y que sirve

para una posterior delimitación de atribuciones y competencias entre los diferentes entes territoriales, de tal forma que en los puertos de interés general se manifiesta una mayor incidencia de la Administración del Estado, que se ejercita de forma conjunta, en un delicado equilibrio, por el Ministerio de Fomento (del que en gran parte se puede considerar heredero al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) y el de Marina (hoy Ministerio de Transportes, Turismo y Comunicaciones).

«Los puertos se clasifican en puertos de interés general de primero y segundo orden y puertos de interés local, o sea provinciales y municipales.

Se consideran puertos de interés general los destinados especialmente a fondeaderos, depósitos mercantiles, carga y descarga de los buques que se emplean en la industria y comercio marítimo, cuando el que se verifique por estos puertos pueda interesar a varias provincias y se hallen en comunicación directa con los principales centros de producción de España. Son también de interés general los denominados de refugio por su situación y condiciones especiales de capacidad, seguridad y abrigo en los temporales.

Son puertos de interés local, o sea provinciales o municipales, los destinados principalmente a fondeadero, carga y descarga de los buques que se emplean en la industria y comercios locales, sin perjuicio de poder ser clasificados entre los de interés general cuando su comercio se extiende a otras localidades territoriales o provinciales. No se podrá alterar esta clasificación sino en virtud de una Ley.» (Art. 15 L.P.)

En la clasificación recogida en la Ley de Puertos subyacen dos elementos definitorios de la calificación jurídica de «puerto de interés general», por un lado se observa una consideración basada en datos puramente económicos, pues con la referencia a «puertos de interés para la industria y comercio que afectan a varias provincias o se hallen en comunicación directa con los principales centros de producción de España», claramente se quiere aludir a los puertos que tengan un volumen apreciable de tránsito de mercancías que utilizan la infraestructura portuaria como lugar de arribo o de expedición de mercancías, o bien de puertos que ejercen una considerable influencia en la vida económica de la región donde se hallen ubicadas, sirviendo de incentivos del desarrollo endógeno de las comarcas limítrofes que constituyen su área de influencia.

Junto a éstos, se contemplan aquéllos de especial relevancia, no por su trascendencia mercantil, sino por su particular situación estratégica y por su directa conexión con los intereses de la defensa nacional, o también por último, por sus condiciones naturales que los hagan aptos para servir de refugio contra los temporales.

La consecuencia de mayor trascendencia que suponía la declaración de un puerto como puerto de «interés general» en el sistema previsto en la Ley de Puertos, era que las obras de acondicionamiento corrían íntegramente a cargo del Estado, lo que no ocurría en otros supuestos, en los que éste, podía cofinanciar las inversiones y obras necesarias, sobre todo en los supuestos de infraes-

tructura de defensa de la costa, pero que exigían en todo caso un esfuerzo financiero de otros entes públicos, normalmente Corporaciones Locales.

La promulgación de la Constitución Española de 27 de diciembre de 1978 supuso una alteración en el ordenamiento jurídico vigente en materia de puertos. Supone una actualización de la clasificación y de las consecuencias que la misma normalmente comportaba, puesto que algunas de las disposiciones habían quedado obsoletas y más que derogadas se puede decir que habían caído en desuso quedando sin aplicación.

La Constitución Española en su artículo 149.1.20 atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre los puertos de interés general, y a su vez, en el artículo 148.1.6 faculta a las Comunidades Autónomas a asumir en sus Estatutos de Autonomía competencias en materia de puertos de refugio, puertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales.

La Constitución altera los criterios de delimitación de competencias entre el Estado y los demás entes territoriales, al centrar el interés estatal casi exclusivamente en la actividad comercial.

La dicción del texto Constitucional, sin embargo, tiene que ser matizada, interpretada en sus justos términos, porque si se contempla al pie de la letra supone un vaciado de las posibles competencias de las Comunidades Autónomas, ya que es impensable la existencia de un puerto en el que, en mayor o menor medida, no se desarrollen actividades comerciales. Una interpretación literal, supondría que la gestión de todos los puertos está atribuida al Estado.

La correcta delimitación de competencias de los diversos entes territoriales —Estado y Comunidades Autónomas— en este sector, no ha planteado polémica en la práctica, al existir un mutuo consenso acerca del alcance de la competencia, que se ha plasmado en un listado exhaustivo recogido en el R.D. 14 de mayo de 1982.

El antedicho Real Decreto recoge la clasificación actual de los puertos de interés general, clasificación que viene a sustituir a la periclitada, recogida en el Real Decreto del 6 de septiembre de 1961, que era de necesaria modificación en cuanto que no se acomoda al nuevo ordenamiento que configura la Constitución.

En el artículo 1 de R.D. 989/82 de 14 de mayo de 1982 se recogen los puertos cuya gestión en la actualidad compete en exclusiva al Estado:

«Son puertos de interés general, de acuerdo con lo establecido en el artículo 15 de la Ley de Puertos, los de: Pasajes, Bilbao, Santander, Gijón, Avilés, Ensenada de San Ciprián, El Ferrol del Caudillo, La Coruña, Villagarcía, Marín, Vigo, Ayamonte, Huelva, Sevilla, Bahía de Cádiz, Algeciras-La Línea, Málaga, Motril, Almería, Carboneras, Cartagena, Torre Vieja, Alicante, Gandía, Valencia, Sagunto, Castellón, Vinaroz, Tarragona, Barcelona, Badalona, Palma de Mallorca, Mahón, Ibiza-Formentera, Melilla, Ceuta, Arrecife de Lanzarote, Puerto del Rosario, La Luz y Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Santa Cruz de la Palma, San Sebastián de la Gomera y La Estaca, en la Isla de Hierro.»

2. RELACION CON LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE URBANISMO, ORDENACION DEL TERRITORIO Y DEL LITORAL

Una vez determinado el objeto de nuestro estudio, la delimitación de los puertos que en la actualidad tienen la calificación jurídica de «puerto de interés general, hecho que supone que es al Estado a quien corresponde dirigir y ordenar la actividad portuaria, se plantea la cuestión de si esta atribución competencial implica la creación de un espacio físico delimitado, en el que sólo y exclusivamente es al Estado al que corresponde dictar las normas y directrices de obligatoria observancia que configuran el contenido de las relaciones jurídicas.

En definitiva, se trata de analizar si la atribución competencial que opera la Constitución con carácter de exclusividad a favor del Estado sobre los puertos de interés general, implica la creación de un espacio que se sustrae al ejercicio de otro tipo de competencias que corresponden al resto de los poderes públicos, en particular las Comunidades Autónomas y su competencia en materia de Ordenación Territorial y Urbanismo.

Hasta la promulgación de la Constitución, esta premisa podrá ser mantenida. Los diferentes Planes concebidos en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana (Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril) para determinar los diferentes usos del suelo y las calificaciones apropiadas del mismo, diseñados para conseguir un desarrollo armónico, estaban jerárquicamente dispuestos, y dotados de los necesarios mecanismos de coordinación, que permitían a la autoridad estatal corregir las posibles disfuncionalidades que en la elaboración y aprobación inicial de la planificación pudiesen romper el diseño global del sistema.

Para estudiar la ordenación de los puertos hay que partir de los Planes Directores Territoriales de Coordinación, instrumento de planificación que —engarzado dentro del Plan Nacional de Ordenación, donde se contienen las grandes directrices de ordenación, conjugando los aspectos económicos y sociales con los urbanísticos—, debería prever el señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a las comunicaciones terrestres y marítimas (art. 8.2.d.L.S.).

Los Planes Directores Territoriales de Coordinación y, con mayor razón, el Plan Nacional, al contemplar tantos elementos, planes y enfoques, requieren una elaboración muy compleja y ardua, por lo que en la práctica no llegó a aprobarse ninguno, lo cual ha provocado una cierta carencia en el sistema previsto en la Ley del Suelo, pues éstos eran los instrumentos previstos para coordinar las diferentes planificaciones sectoriales.

El Planeamiento vigente en aquellos municipios donde están radicados los puertos de interés general descansa, primordialmente, en las normas contenidas en los Planes Generales Municipales, que abarcan a todo el territorio del Municipio, incluyendo por tanto, a la zona portuaria, pues

como pone de manifiesto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, que recoge la doctrina del Consejo de Estado, estos enclaves no quedan excluidos, pues todo el territorio nacional está dividido en términos municipales.

Una vez señalado el encuadre legal en el que tenemos que desenvolvernos, centremos nuestra atención en el espacio propiamente portuario y su significación a efectos urbanísticos, pues evidentemente su ordenación tiene rasgos específicos que hay que contemplar para no perjudicar el desarrollo de la actividad portuaria, de tal forma que la misma puede desplegar todas sus potencialidades.

El instrumento planificador previsto en la Ley del Suelo para ordenar la infraestructura portuaria, es el Plan Especial, contemplado como mecanismo idóneo para desarrollar las previsiones del Plan General Municipal o las Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento en materia de infraestructura básica de comunicaciones marítimas o como directriz para la ejecución directa de obras correspondientes a las infraestructuras del territorio (art. 17.L.S.), estos Planes pueden formularse y aprobarse sin que estén vigentes los previamente citados (art. 76 R.P.U.)...

Los Planes Especiales, al ser un desarrollo del Plan General Municipal, normalmente son elaborados y aprobados inicialmente por las Corporaciones Locales, sin embargo la propia Ley del Suelo, previendo supuestos que revistan especial dificultad técnica o donde se hayan de contemplar circunstancias de carácter muy sectorial y específico, dispone que, cuando se trate de obras correspondientes a la infraestructura del territorio, supuesto que engloba la ordenación de la zona de servicio portuaria, puedan redactarse por los Organismos que tengan a su cargo la ejecución directa de las obras correspondientes (art. 34 L.S. y 143-146 R.P.U.), autorización que aplicada a nuestro supuesto, faculta a las Juntas de Puertos a asumir estos cometidos.

La aprobación definitiva de estos Planes Especiales corresponderá en el primer supuesto, de desarrollo del Plan General Municipal, al órgano competente para aprobar un Plan Parcial, que es normalmente, la Comisión Provincial de Urbanismo y, en el supuesto de que haya sido elaborado por los responsables de ejecución de las obras, directamente el Ministro de Obras Públicas (art. 35 L.S.).

Este sistema recogido en la Ley del Suelo —al contemplar una decisiva intervención de Autoridades Estatales en el supuesto de aprobación definitiva por el Ministro de Obras Públicas, pero no menos efectiva en el supuesto de elaboración a cargo de las Corporaciones Locales, pues en las Comisiones Provinciales de Urbanismo existe una amplia representación de miembros de la Administración Central—, permite corregir las disfuncionalidades que pudieran existir entre los criterios sustentados por los Ayuntamientos, que juegan un papel relevante en cuando a la ordenación urbanística general y los entes encargados de la ordenación y gestión de intereses más sectoriales y

específicos como pueden ser los propiamente portuarios.

Esta estructura piramidal, que contempla una imbricación de unos Planes en otros, y unos mecanismos de corrección de disfuncionalidades y de resolución de posibles intereses contrapuestos, va a sufrir un grave quebranto estructural y organizativo como consecuencia del nuevo sistema de distribución de competencias entre el Estado y los Entes Autonómicos, a los que será transferida con carácter cuasi pleno la competencia en materia de urbanismo y vivienda, y decimos cuasi pleno, porque la exclusividad con que se asume queda modulada con la concurrencia de competencias estatales sobre el mismo objeto.

La competencia de ordenación de la zona de servicio de los puertos hay que analizarla no sólo a la luz de los escasos preceptos de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, sino también en el marco de la legislación ordinaria vigente y de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ya ha tenido ocasión de pronunciarse en la Sentencia de 3 de julio de 1984.

La Constitución Española en el artículo 149, donde se recogen las competencias atribuidas al Estado, no formula ninguna mención expresa al urbanismo y vivienda, pero sí recoge la competencia en materia de puertos de interés general, así como las obras destinadas a la protección y defensa del litoral (art. 149.1.20. CE.).

Que el Estado tenga competencia exclusiva sobre estos puertos, ¿quiere decir que tiene un poder absoluto y omnímodo sobre la ordenación de la zona de servicio contenida dentro de su perímetro de delimitación?

El artículo 148.1.3. de la Constitución Española establece que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda.

Todas las Comunidades Autónomas han asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la ordenación del territorio y el urbanismo como competencia exclusiva.

En el ejercicio de estas competencias, corresponderá a las Comunidades Autónomas la potestad legislativa, la reglamentaria y la ejecutiva que ejercerán, respetando las disposiciones previstas en la Constitución sobre competencias estatales y los principios de solidaridad para el desarrollo de las diferentes regiones del país.

El urbanismo tiene por objeto la delimitación de los diversos usos a que puede destinarse el suelo, el espacio físico territorial. Hasta la promulgación de la Constitución, se hallaba regulado principalmente en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, recogida en un texto refundido aprobado por Real Decreto 1346/1976 de 9 de abril y en las disposiciones que la desarrollan y complementan, en especial los Reglamentos de Gestión Urbanística (Real Decreto 3288/78 de 25 de agosto), de Planeamiento (Real Decreto 2159/78 de 23 de junio) y Reglamento de Disciplina Urbanística (Real Decreto 2472/78 de 14 de octubre).

Estas disposiciones atribuían amplias compe-

tencias al Estado, sin perjuicio de que la gestión urbanística ordinaria se hubiese encomendado en gran parte a los Ayuntamientos, a través de los Planes Generales Municipales, en virtud de una consolidada tradición que propugnaba la descentralización de la gestión.

Se consideraba que el ámbito municipal era el idóneo para el señalamiento de los usos y posibilidades de edificación de los terrenos, en un intento de aproximar la Administración al administrado. Existía una especial tutela estatal, que se ejercía a través de las directrices del Plan Nacional y de los Planes Directores Territoriales de Coordinación —por estar los planes relacionados en una escala jerárquica— y, de la intervención de los órganos estatales en la aprobación de los Planes Generales Municipales.

La Constitución de diciembre de 1978 ha venido a dar un giro radical al sistema hasta ahora descrito, al permitir expresamente que las Comunidades Autónomas asuman competencias en esta materia (art. 148.1.3. CE). Las Comunidades Autónomas, haciendo uso de las potestades que les otorgaba la Constitución, asumieron como competencia exclusiva esta materia y, por lo tanto, desde su efectiva incorporación a la esfera autonómica, el Estado ha pasado a ostentar una posición secundaria y —sólo aparentemente— residual, en el ejercicio de las competencias en materia de urbanismo. Buena prueba de ello son los contenidos de los propios decretos de transferencias de funciones y servicios.

Para ilustrarnos vamos a referirnos a una Comunidad considerada como prototipo, la del País Vasco, que accedió a la autonomía a través de la vía que ofrece el artículo 151 CE (llamadas por algún sector doctrinal comunidades de primer grado, en el sentido de que ostentan los máximos techos competenciales).

El Estatuto del País Vasco, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979 de 18 de diciembre, establece en su artículo 10.31 que, le corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco la competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, litoral y urbanismo.

El Real Decreto 25/1980 de transferencias de funciones y servicios en esta materia, resulta muy ilustrativo en cuanto al alcance de la competencia estatal. En su anexo A (competencias que corresponden al País Vasco) se recoge:

«Las competencias que el Estado ejerce en relación con la ordenación del territorio y del litoral y el urbanismo. Dentro de dichas competencias, se hallan comprendidas todas aquéllas de las que corresponden a la Administración del Estado, en virtud de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, texto refundido aprobado por Decreto 1346/1976 de 9 de abril, y en las disposiciones posteriores de cualquier rango que lo desarrolle o lo complementen, así como en aquellos anteriores a su entrada en vigor, reguladoras de las materias enunciadas que no hayan sido derogadas por dicho texto legal. Tales competencias corresponden a todas las atribuidas en los órdenes normativo, organizativo, resolutivo, consultivo y de cualquier otro género atribuidos a la

Administración del Estado por las disposiciones vigentes en las citadas materias.»

Como se deduce de lo anterior, las competencias estatales en esta materia, en puridad urbanística, parecen quedar en la práctica muy reducidas —aunque como veremos es cuantitativamente menor de lo que la apariencia permite suponer— con la particularidad de que este Decreto (es por lo que hemos escogido para nuestra exposición la Comunidad Autónoma Vasca)— goza de la confirmación expresa del Tribunal Constitucional, que en la Sentencia 77/1984 de 3 de julio, refiriéndose al párrafo transcrito predica:

«... Se trata, pues, del reconocimiento en este Decreto de las competencias asumidas por la Comunidad del País Vasco por el artículo 10.31 de su Estatuto, competencias para las que se remite a la Ley del Suelo.»

Conclusión del análisis de los preceptos aplicables, tanto a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 151.CE, como de aquellos correspondientes a las restantes, cuya cobertura jurídica se encuentra en el artículo 143, es que se observa que ostentan facultades similares, que aparentemente agotan casi todo el posible ámbito de actuación de la competencia, construyendo posteriores actuaciones estatales, de tal forma que éstas quedan prácticamente reducidas en la estricta órbita urbanística.

Sin embargo, los presupuestos señalados no obstan para que las Comunidades Autónomas, en el ejercicio de las competencias constitucionalmente atribuidas, se vean condicionadas por el normal desarrollo de competencias estatales sobre el mismo ámbito físico que sirve de soporte a la competencia, lo que conlleva que en ocasiones la Comunidad Autónoma tenga que variar sus disposiciones urbanísticas (pero siempre es la Comunidad Autónoma quien realiza la actuación, no el Estado) con el objeto de no obstaculizar las competencias estatales, o bien que tenga que tomarlas en consideración en la concepción, reglamentación y ejecución del planeamiento urbanístico.

Las Sentencias del Tribunal Constitucional hasta ahora dictadas en materia de urbanismo, en particular las Sentencias 71/1982 de 30 de noviembre y la Sentencia 77/1984 de 3 de julio, no hacen sino ratificar los considerandos expuestos, declarando que corresponde a las Comunidades Autónomas las competencias controvertidas.

Incluso en una cuestión tan relevante como es la determinación de la autoridad competente para aprobar un Plan Director Territorial en el que hay que ponderar aspectos urbanísticos, de planificación económica y social y las exigencias del desarrollo regional —aunque el Tribunal ha sido muy cauto y no ha querido pronunciarse contundentemente en los fundamentos jurídicos de la Sentencia, a pesar de que la representación del Gobierno se la había reiteradamente atribuido en el escrito de interposición del recurso, «... dejando a salvo no ser de interés para la solución del

presente conflicto la cuestión a quien correspondiera en la actualidad la aprobación del Plan Director Territorial ...»—, se sugiere en los antecedentes de la Sentencia que esta facultad esta atribuida a la Comunidad Autónoma.

Ahora bien, reconocido el papel relevante de las Comunidades Autónomas en la órbita estrictamente urbanística, hay que señalar que la Constitución y los Estatutos de Autonomía, que constituyen el llamado bloque de Constitucionalidad, no autorizan una lectura singular, aislada de cada uno de sus preceptos. Estos exigen una interpretación armónica e integrada, de tal forma que las disposiciones queden ponderadas en su justo alcance.

La competencia urbanística atribuida a las Comunidades Autónomas tiene que ser puesta en relación con otros títulos competenciales y en particular con aquellos que la Norma Suprema atribuye al Estado para la consecución de los intereses generales y la satisfacción de las necesidades públicas.

Las competencias que la Constitución otorga al Estado como instrumento necesario e indispensable para la satisfacción del interés general, son de amplio espectro, de naturaleza muy diversa y de amplias repercusiones, modulando y, en definitiva, condicionando decisivamente el desarrollo competencial que corresponde a la Comunidad Autónoma, de tal forma que sin que esta pueda ser suplantada en sus atribuciones, podría decirse sin exageración, que realmente la competencia sobre urbanismo es compartida con el Estado, tal es la incidencia que éste pueda llegar legítimamente a imponer al planeamiento que opera la Comunidad Autónoma.

El ejercicio de las competencias autonómicas no puede suponer un desconocimiento, ni tan siquiera una restricción extemporánea de las competencias estatales, de tal forma que en el caso de que sobre un mismo espacio físico se ejerzan otras competencias, por tener distinto objeto jurídico, la concurrencia sólo será posible cuando el ejercicio de la competencia autonómica no se interfiera en el ejercicio de la competencia estatal ni la perturbe, pues la decisión final en estos casos corresponde al titular de la competencia prevalente, que es siempre el Estado.

Dado que este estudio está centrado en los puertos de interés general, nos limitaremos a mencionar los ámbitos competenciales estatales más directamente relacionados con el urbanismo pues, de su sola trascripción, se puede fácilmente vislumbrar hasta qué punto la competencia urbanística autonómica se encuentra modulada. El literal carácter exclusivo, en la práctica, dado el condicionamiento, produce los mismos resultados que en el caso de competencias concurrentes.

Los ámbitos competenciales atribuidos al Estado por la Constitución que mayor relación guardan con el urbanismo, que contribuyen a delimitar los poderes de las Comunidades Autónomas, son los siguientes:

Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (art 149.1.13).

Legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y sobre expropiación forzosa (art. 149.1.18).

Puertos de interés general, así como las obras destinadas a la protección y defensa del litoral, especialmente aquellas que hacen referencia a la iluminación de costas y al establecimiento de las balizas y otras señales marítimas (art. 149.1.20).

Redes de infraestructura que excedan del ámbito de una Comunidad Autónoma, tanto las de ferrocarriles como las de transporte por carretera (art. 149.1.21).

Establecimiento del sistema general de telecomunicaciones, ya sea por cable, aéreo o por radio (art. 149.1.21).

Obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma, destacando por su particular incidencia en el territorio los pantanos y demás obras de infraestructura hidráulica necesarias para el abastecimiento de poblaciones y desarrollo agrícola e industrial de importantes áreas del país (art. 149.1.24).

Al margen de las disposiciones previstas en el Título VIII, que aborda la organización territorial del Estado, se encuentran en la Constitución disposiciones que guardan estrecha relación con esta materia y que tienen fuertes implicaciones a la hora de fijar el correcto equilibrio competencial. El espacio físico ocupado por los puertos recae mayoritariamente sobre la zona marítimo terrestre, que expresamente la norma suprema califica de dominio público estatal (art. 132 CE).

Esta calificación se puede argumentar que afecta a la titularidad, cuestión diferente de la competencia pero en la práctica, al conllevar la inalienabilidad, imprescriptibilidad inembargabilidad y la implantación de un régimen jurídico destinado a preservar su integridad, por donde se produce una cierta exclusión del tráfico jurídico del espacio físico constituido por el perímetro geográfico del puerto y sus zonas de servicio, que se traduce en una indisponibilidad o al menos restricción para el ejercicio de otras competencias.

Una vez hecha somera mención de los preceptos constitucionales que más directa incidencia tienen en la ordenación y planificación de la zona de servicio de los puertos de interés general, no podemos finalizar este apartado de disposiciones normativas sin analizar una disposición postconstitucional, de ámbito estatal, que aparentemente pretende atribuir competencias y fijar criterios en esta materia, nos referimos a la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 29 de marzo de 1979 sobre los Planes de Ordenación de la Zona de Servicio de los Puertos.

La citada Orden, publicada en una fecha posterior a la aprobación de la Constitución, en un momento en el cual se perfilaba ya con nitidez el modelo competencial en materia de urbanismo, parece dictada para concretar las alternativas que la Ley del Suelo contempla en cuanto a órganos competentes para redacción y aprobación del Plan.

Artículo 1.

«Las Juntas de Puertos, Puertos Autónomos, Comisiones Administrativas de Grupos de Puertos ... tienen el carácter de Organismo competente para la redacción y tramitación de los Planes Especiales contemplados en los artículos 17, 20, 34 y 43 de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 9 de abril de 1976, ya se trate de desarrollar previsiones de un Plan Director Territorial de Coordinación, Plan General de Ordenación o Normas Complementarias y Subsidiarias de Planeamiento o bien, y a falta de estos instrumentos o de previsiones al respecto para «la determinación directa de las obras de infraestructura y medidas de protección que sean precisas, de acuerdo con los artículos 76 y 145 del Reglamento de 23 de junio de 1978 y siempre que las obras de infraestructura estén dentro de la competencia del Organismo redactor del Plan Especial.»

Ahora bien, esta rotunda atribución competencial a las Juntas de Puertos, al propio legislador estatal le debió de suscitar dudas de compatibilidad con el ordenamiento jurídico postconstitucional, pues sólo en este contexto puede comprenderse que en el artículo 2.2. de la Orden, después de ratificar que la aprobación definitiva de las normas de ordenación corresponde a los órganos competentes para la aprobación del Plan Parcial, si lo hubiese, y en su defecto al Ministro de Obras Públicas, se introduzca un párrafo aparentemente inocuo, pero que en la práctica permite vaciar de contenido a todas las previsiones recogidas en los artículos previos de la Orden.

El párrafo al que hacemos referencia prevé, en definitiva, que las tradicionales disposiciones competenciales en materia de ordenación de los puertos de interés general y su zona de servicio se respetarán «salvo en los territorios de las Comunidades Autónomas en que se hallan transferidas las competencias urbanísticas, en las que se estará a lo dispuesto en los correspondientes Reales decretos de transferencias de competencias».

Esta cláusula, implícitamente reconoce la competencia de las Comunidades Autónomas para dictar la reglamentación urbanística que mejor concuerde con sus intereses, reglamentación que respetando los ámbitos competenciales estatales, puede varias las previsiones contenidas en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, otorgando una posición relevante y protagonista a los órganos de esa Administración Autonómica.

La competencia exclusiva en materia de puertos no permite al Estado considerar al espacio territorial que le sirve de base física, donde se desarrollan las actividades del mismo, como una isla desgajada del resto del territorio en el que se asienta, donde sólo y exclusivamente él goce de facultades de ordenación.

La competencia estatal no puede significar el establecimiento de un compartimento estanco en el que el Estado dicte todas y cada una de las actuaciones competenciales que quepa establecer sobre el espacio físico del puerto. La competencia estatal de gestión portuaria, tendrá que compaginarse y compatibilizarse, siempre que ello sea posible,

—que lo será, en tanto en cuanto el desarrollo de la competencia autonómica no impida el normal ejercicio de la competencia estatal—, con todas las posibles competencias autonómicas, y en especial con la ordenación del territorio y urbanismo, materias éstas de especial incidencia y que merecen un tratamiento particularizado.

Una vez definido el concepto de puerto de interés general y sentados los principios básicos que regulan la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo y ordenación del territorio, se muestra preciso un somero análisis de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional referida a los puertos y su zona de influencia al objeto de reunir todos los elementos necesarios para, dentro de un contexto jurídico elemental, completar el objeto de nuestro estudio.

3. CONFLICTOS DE COMPETENCIAS ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN MATERIA DE PUERTOS DE INTERÉS GENERAL

La Sentencia 77/1984, que dirime un conflicto positivo de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma del País Vasco sobre ordenación de la zona de servicio del Puerto de Bilbao (solución Ugaldebieta), que hasta el presente es el único fallo del Tribunal Constitucional en esta materia, va a servir de hilo conductor para la exposición de los principales problemas que se plantean.

La primera cuestión que se suscita es si la calificación jurídica de una zona como dominio público estatal, autoriza al titular del dominio a desconocer el sistema de distribución de competencias diseñado por la Constitución y los Estatutos de Autonomía en materia de ordenación del litoral y de urbanismo.

En la defensa del conflicto positivo de competencias, el Abogado del Estado sostuvo, como uno de los argumentos básicos a favor de la competencia estatal, que las potestades derivadas de la calificación jurídica de dominio público estatal y en especial aquellas facultades destinadas a la salvaguarda y protección del mismo, implicaban un desdoblamiento de las Comunidades Autónomas, de tal forma que éstas no podían ejercitar sus competencias en materia de urbanismo sobre dicho espacio físico.

El Abogado actuante en representación del Gobierno Vasco manifestó que el Abogado del Estado no diferenciaba entre dos ordenes diferentes, susceptibles de regímenes jurídicos diversos. Las competencias del Estado en materia de puertos de interés general como las referidas a las relaciones de propiedad sobre el dominio nada tienen que ver con las que corresponden a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y litoral, pues diferente es el objeto jurídico sobre el que recaen, aunque incidentalmente se desarrollen sobre un mismo espacio físico.

El Tribunal Constitucional parece adherirse a la tesis del representante autonómico, cuando establece en los fundamentos jurídicos de la Sentencia lo siguiente:

«A la posible concurrencia de competencias en el recinto portuario de Bilbao no obsta el hecho, sobre el que hace particular hincapié la representación del Gobierno de la nación, de que el puerto de Bilbao, tanto en la zona de servicios, como en la marítimo-terrestre, sea un bien de dominio público estatal, extremo que nadie pone en duda (art. 132.3 de que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en nuestra Constitución ni en el E.A.P.V. (por citar el único que aquí interesa), para delimitar competencias, es lo cierto que el concepto de dominio público sirve para calificar una categoría de bienes, pero no para aislar una porción de territorio de su entorno, y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten.

Tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, como la doctrina del Consejo de Estado, han sostenido en forma inequívoca y, concretamente, respecto a los puertos y a la zona marítimo-terrestre, que unos y otra forman parte del territorio municipal en que están enclavados, basándose en que legalmente todo el territorio nacional se divide en términos municipales, de forma que no pueden quedar espacios territoriales excluidos de ellos (Sentencias de 2 de octubre de 1967, 24 de enero de 1974, 16 de diciembre de 1977, 17 de marzo de 1980, dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957). Parece claro que la misma doctrina hay que aplicar a la división del territorio nacional en las Comunidades Autónomas (art. 137 de la Constitución), máxime cuando esa división del territorio nacional en Comunidades Autónomas es ahora total.

La inclusión de los puertos en los términos municipales (incluyendo la zona marítimo-terrestre) supone, según aquella doctrina, que en su ámbito pueden ejercer sus competencias tanto los Ayuntamientos como la Administración del Estado, consecuencia que hay que aplicar asimismo a las Comunidades Autónomas. No se oculta a este Tribunal que esta concurrencia de competencias sobre el mismo espacio físico puede plantear dificultades en casos concretos, pero tales dificultades no obstan al principio de que la concurrencia sea posible, sin que existan espacios exentos dentro del territorio de una Comunidad Autónoma. Lo que sí parece aconsejable es que se busquen soluciones de cooperación dentro del respeto a las respectivas competencias, aunque es evidente que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente.»

La segunda cuestión que se planteaba en el conflicto y que se presentaba como argumento jurídico para fundamentar la presumible competencia estatal es que la zona de servicio de los puertos tenía que ser ordenada por un instrumento de planeamiento específico, un plan sectorial cuya elaboración, tramitación y aprobación correspondía a la Administración del Estado, puesto que su cobertura jurídica descansaba de forma inmediata en la legislación de puertos y costas, sin perjuicio de su conexión con el marco jurídico global que constituye la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

El Abogado del Estado sostiene la existencia de planes sectoriales regulados por su legislación específica (aquí, puertos y costas), que se integran en el planeamiento general exclusivamente a través del Plan Director Territorial de Coordinación, por lo que tratándose de la zona de servicio del Puerto de Bilbao, puerto de interés general, es al Estado, a través de los órganos rectores del puerto, a quien corresponde la ordenación del citado sector, sin que puedan interferir en la misma las disposiciones del Plan General Municipal de la Ciudad.

La doctrina del Tribunal Constitucional es contundente y rebate de plano la argumentación jurídica del Abogado del Estado. Así en los párrafos I y J de los antecedentes se recoge lo siguiente:

«... las necesidades de adecuar los planes sectoriales al plan director territorial de coordinación, cuya aprobación —contra lo que sostiene el representante del Gobierno de la nación con olvido de la existencia del Estatuto de Autonomía y del Real Decreto 2581/1980— corresponde exclusivamente a la Comunidad Autónoma y no al Consejo de Ministros del Gobierno del Estado; con lo que debe concluirse que un Plan sectorial del Puerto Autónomo de Bilbao, inexistente como tal hasta la fecha, deberá acomodarse al régimen urbanístico que emane del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma Vasca, que es al que corresponde la aprobación del referido Plan director.

Aceptar el planteamiento del Abogado del Estado, aparte de privar de contenido la competencia comunitaria de ordenación del territorio y litoral, puede llevar a consecuencias altamente perjudiciales para el interés general, pues tal planteamiento equivale a considerar el dominio público como un compartimento estanco en relación al resto del territorio, lo que podría conducir al absurdo de que las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva en materia de ordenación del territorio, litoral y urbanismo, tuvieran que adoptar soluciones urbanísticas que no fueran las que el interés general requiera, a fin de evitar conflictos con la Administración del Estado, lo que también iría contra la razón misma de ser de las cosas, que, junto a las zonas jurídicas, debe también considerar este Tribunal.»

Por último, la Sentencia 77/1984 hace alusión en su párrafo 6 al supuesto que el ejercicio de una competencia autonómica pueda lesionar el normal desarrollo de una competencia estatal. En este supuesto, el Alto Tribunal consolida su doctrina, que sostiene que en el caso de que no puedan ejercitarse (art. 150.3 CE) de forma compatible ambas, es la estatal la prevalente.

«La conclusión de todo lo expuesto es que, como se dijo en un principio, no puede excluirse que en un caso concreto concurren en el espacio físico de un puerto de interés general como es el de Bilbao el ejercicio de las competencias del Estado en materia portuaria y la del País Vasco en materia urbanística, siempre que, y conviene insistir en ello, no se produzca una perturbación por ésta en aquélla. Ahora bien, en el presente caso el representante del Gobierno Vasco la niega reiteradamente, por lo que hay que concluir que en este caso particular no existe...»

En la actualidad existe ante el Tribunal Constitucional otro conflicto positivo de competencias en materia de puertos de interés general; nos referimos al conflicto 87/1988 planteado por el Gobierno contra una resolución de 3 de septiembre de 1987 de la Consejería de la Presidencia del Consejo de Gobierno de la Diputación Regional de Cantabria.

Esta resolución del Gobierno Cantábrico, que se encuentra suspendida de vigencia al ejercitar el Gobierno del Estado la aplicación del artículo 161.2 CE., afecta al planeamiento urbanístico del espacio territorial que constituye el puerto de Santander.

El fallo del Tribunal Constitucional es previsible que sirva para consolidar jurisprudencia, ya que presumiblemente abordará cuestiones no tratadas en la Sentencia 77/84 por un defecto de enfoque argumental de la representación del Estado que ha sido afortunadamente corregido en las alegaciones del presente conflicto positivo de competencias sobre la ordenación urbanística de la zona de servicio del Puerto de Santander.

4. RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

La mejor solución para evitar conflictos entre las instituciones y falta de coordinación, que inevitablemente redundan en perjuicio del interés público, es el establecimiento de mecanismos de cooperación, tanto formales como oficiosos, de tal forma que el Estado y las Comunidades Autónomas puedan respectivamente prever las actuaciones y los intereses del otro ente.

De esta forma se podrá lograr una planificación a largo y medio plazo en la que se contemplen los condicionamientos que impone el desarrollo de las respectivas competencias, urbanísticas, económicas y de infraestructuras viarias, lo que evitará dilaciones y ahorrará esfuerzos inútiles que inevitablemente se producen cuando se parte de unas previsiones unilaterales y sin conexión con el resto de las Administraciones Públicas.

En la actualidad, una vez superados los inevitables conflictos que genera la puesta en rodaje de un sistema tan complejo e innovador como es el Estado de las Autonomías, se observa un mayor espíritu de cooperación entre las diversas administraciones públicas, espíritu que trasciende a la actuación administrativa cotidiana que —sin desconocer la importancia del sistema jurídico formal— ámbito sin el cual ningún progreso es posible.

Ningún fruto en este campo será posible si no existe una voluntad favorable en los agentes que tienen encomendados el ejercicio de las funciones administrativas, por mucho que los textos legales prevean e impulsen el deber y obligación de colaboración y cooperación entre las diversas Administraciones Públicas.

En la esfera jurídica formal, en este ámbito de los instrumentos de cooperación entre Administraciones, hay que destacar lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 12/1983 del Proceso Autonómico.

«A fin de asegurar en todo momento la necesaria coherencia de la actuación de los poderes públicos y la imprescindible coordinación, se reunirán de forma regular y periódica, al menos dos veces al año, Conferencias Sectoriales de los Consejeros de las distintas Comunidades Autónomas y el Ministro o Ministros del Ramo, bajo la presidencia de uno de éstos, con el fin de intercambiar puntos de vista y examinar en común los problemas de cada sector y las acciones proyectadas para afrontarlos y resolverlos.»

En el ámbito de la Administración Local este espíritu de colaboración entre Administraciones Públicas se revela igualmente como una exigencia impuesta por el ordenamiento, destinada a integrar procesos y decisiones en el marco del funcionamiento de los servicios públicos y ejercicio de potestades administrativas.

A este respecto revisten particular trascendencia unas disposiciones recogidas en los artículos 10, 62 y 55, que por su especial relevancia transcribiremos de la Ley 2 de abril de 1985 de Bases de Régimen Local.

Artículo 55

«Para la efectividad de la coordinación y la eficacia administrativa, las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas de un lado, y las Entidades Locales de otro, deberán en sus relaciones recíprocas:

- a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias y las consecuencias que del mismo se deriven para las propias.
- b) Ponderar, en la actuación de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados y, en concreto, aquéllas cuya gestión esté encomendada a las otras Administraciones.
- c) Facilitar a las otras Administraciones la información sobre la propia gestión que sea relevante para el adecuado desarrollo por éstas de sus cometidos.
- d) Prestar, en el ámbito propio la cooperación y asistencia activa que las otras Administraciones pudieran precisar para el eficaz cumplimiento de sus tareas.»

En materia de vivienda y urbanismo se han celebrado dos Conferencias Sectoriales, el 19 de octubre de 1987 y el 16 de noviembre del mismo año, que han estado centradas exclusivamente en temas de vivienda, en concreto en el establecimiento de las líneas directrices de Medidas Financieras de Apoyo Estatal a la Vivienda (Real decreto 1494/1987 de 4 de diciembre) dada la trascendencia del tema no ha habido lugar a abordar otras cuestiones, pero indudablemente medida que estas Conferencias se generalicen se ampliará la problemática a tratar y sin lugar a dudas tendrá que abordarse a medio plazo la cuestión de la compatibilidad competencial en los puntos de interés general, los instrumentos y medios concretos para evitar o reducir los posibles conflictos.

Por otra parte, conviene señalar que la Administración del Estado manifiesta un loable interés en fomentar la colaboración con otras Administraciones Públicas en los temas de planeamiento urbanístico. Este interés no es sólo teórico, sino

que es muy perceptible, y prueba de ello son los preceptos recogidos en las recientes Leyes de Costas y Carreteras.

La Ley de Carreteras, Ley 25/1988 de 29 de julio, señala en su artículo 10 párrafos 1 y 2 lo siguiente:

En los casos de construcción de una nueva carretera estatal o de una variante que afecte a núcleos de población, y que no estén incluidos en el planeamiento urbanístico vigente, el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo deberá remitir el estudio informativo correspondiente a las Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales afectadas, al objeto de que durante el plazo de un mes examinen si el trazado propuesto es el más adecuado para el interés general y para los intereses de las localidades, provincias y Comunidades Autónomas a que afecte la nueva carretera o variante. Transcurrido dicho plazo y un mes más sin que dichas Entidades informen al respecto, se entenderá que están conformes con la propuesta formulada.

Recíprocamente, acordada la redacción, revisión o modificación de un instrumento de planeamiento urbanístico que afecte a carreteras estatales, el órgano competente para otorgar su aprobación inicial deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo para que emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias que estime convenientes.

Con mayor rotundidad se manifiesta este espíritu de colaboración en los artículos 116 y 117 de la Ley 22/1988 de 28 de julio de Costas donde se diseña un afortunado modelo de colaboración interministerial.

Artículo 116

«Las Administraciones públicas cuyas competencias incidan sobre el ámbito espacial contemplado en la presente Ley ajustarán sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a aquéllas.»

Artículo 117

«1. En la tramitación de todo planeamiento territorial y urbanístico que ordene el litoral, el órgano competente, para su aprobación inicial, deberá enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto correspondiente a la Administración del Estado para que ésta emita, en el plazo de un mes, informe comprensivo de las sugerencias y observaciones que estime convenientes.

2. Concluida la tramitación del plan o normas de que se trate e inmediatamente antes de la aprobación definitiva, la Administración competente dará traslado a la del Estado del contenido de aquél para que en el plazo de dos meses se pronuncie sobre el mismo. En caso de que el informe no sea favorable en aspectos de su competencia, se abrirá un período de consultas, a fin de llegar a un acuerdo. Si, como resultado de este acuerdo, se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración.

3. El cumplimiento de los trámites a que se refiere el apartado anterior interrumpirá el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística.»

Este espíritu de colaboración entre las instituciones es condición indispensable para que el sistema de infraestructura portuaria pueda desplegar toda su eficacia y generar los flujos comerciales propios de una economía en expansión.

Al ser el puerto una entidad compleja, que desborda los aspectos meramente de ordenación del territorio, constituyéndose en un eslabón dentro del proceso de intercambio de recursos y foco de desarrollo económico de su área de influencia, no sería acertado concebir su ordenación desde una perspectiva unilateral, a la que inevitablemente nos reconduciríamos si las Comunidades Autónomas, administración competente en el campo del urbanismo, optase por un modelo planificador basado en planes sectoriales cuya elaboración y aprobación inicial descansase exclusiva o fundamentalmente en los órganos de la administración municipal.

El puerto está íntimamente vinculado al Municipio, constituye un amplio y trascendental espacio del mismo y, en muchas ocasiones, configura decisivamente su propia existencia, razón por la que sus responsables políticos, la Corporación Municipal, y los órganos de gestión, no sólo tienen que tener voz y voto en su ordenación, sino que tienen que tener papel preponderante en su planificación y ordenación urbanística, pero ésta no puede quedar reservada en exclusiva.

Pero por otra parte, sería suicida no dar participación en la planificación, que en definitiva es el señalamiento de las expectativas de desarrollo a medio y largo plazo, a todos los interesados en su evolución, que no son sólo otras Administraciones Públicas —primordialmente la Estatal, en cuanto garantizadora del interés general y titular del dominio público sobre el que se asienta el puerto—, sino también a los agentes sociales que tienen un interés directo y una representación legítima, como las Asociaciones de Comerciantes, Sindicatos, Asociaciones Ciudadanas, etc., cuya opinión se revela indispensable para el desarrollo del puerto y para la promoción del bienestar de la población.

El mecanismo jurídico más idóneo que compatibiliza una amplia representación social en los órganos responsables de la planificación con un respeto a nuestra tradición normativa podría ser el Plan Especial previsto en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana cuya elaboración y aprobación inicial correspondiese a la Junta del Puerto pues en este organismo se hallan representados tanto los intereses municipales, autonómicos del Estado y de los agentes sociales. Aunque convendría replantear su composición en aras de lograr un mejor equilibrio entre la representación estatal y las correspondientes a otras Administraciones Públicas.

Subsidiariamente, en el caso de que se manifestasen objeciones insuperables a la viabilidad de

este mecanismo integrador, no cabe olvidar la utilidad que procuran los Convenios de colaboración entre entes públicos, como medio de establecer un marco de referencia y unos criterios válidos para todas las instancias involucradas en la planificación y ordenación de los puertos y sus zonas de servicio.

Estos Convenios de colaboración, que no son una novedad, pero que, como consecuencia de la mayor complejidad que supone la incidencia de diversas administraciones públicas en el ejercicio de las competencias, están experimentando un notable desarrollo, podrían ser un mecanismo idóneo para la consecución de la deseada coordinación y cooperación en la planificación portuaria.

Los Convenios tendrían que estar suscritos por los órganos competentes de las Corporaciones Locales y de las Administraciones Autonómicas respectivas y, en lo que al Puerto se refiere, teniendo en cuenta que en Organismos autónomos, corresponde a sus órganos de representación y gobierno, la Junta del Puerto y su Presidente, la asunción del Convenio de Colaboración.

5. MEDIOS QUE PUEDE UTILIZAR EL ESTADO PARA LA SALVAGUARDA Y EJERCICIO DE SUS COMPETENCIAS EN MATERIA DE PUERTOS DE INTERÉS GENERAL

Por último, conviene incluir, aunque sea brevemente, los mecanismos de que dispone el Estado en el caso de conflictos con Corporaciones Locales o Comunidades Autónomas para defender las atribuciones y competencias que la Constitución encomienda a su ejercicio y tutela.

Los conflictos en relación con los puertos de interés general se reconducen principalmente a que los Planes Generales en tramitación, ya sea originariamente o como consecuencia de la revisión de un plan anterior, incluyen medidas o previsiones que impiden, perturban o menoscaban el desarrollo económico del Puerto en un horizonte temporal a corto o medio plazo.

Como medio de defensa de sus legítimos intereses el Estado dispone de los siguientes instrumentos:

1.º Impugnar la resolución por la que se aprueba definitivamente el Plan, interponiendo el correspondiente recurso administrativo y en caso de que éste no prospere el recurso contencioso ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

2.º Ejercitar las facultades que otorga al Estado el artículo 180.2 de la Ley del Suelo, que es de plena aplicación al Estado de las Autonomías.

«Cuando por razones de urgencia o excepcional interés público lo exijan, el Ministro competente por razón de la materia podrá acordar la remisión al Ayuntamiento correspondiente del proyecto de que se trate para que en el plazo de un mes notifique la conformidad o disconformidad del mismo con el planeamiento urbanístico en vigor.

En caso de disconformidad, el expediente se remitirá por el Departamento interesado al Ministro de la

Vivienda (en la actualidad MOPU), quien lo eleva al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Central de Urbanismo. El Consejo de Ministros decidirá si procede ejecutar el proyecto y en este caso ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en esta Ley.»

Esta norma permite al Estado, siempre que ostente una competencia material, imponer una modificación del planeamiento urbanístico. Su justificación última descansa, en ser el artículo 180.2 LS un mecanismo de salvaguarda, que permite corregir las disfuncionalidades que se pueden producir en los supuestos de análisis de una cuestión desde un ámbito estrictamente localista o regional, sin conexión con posibles intereses públicos de carácter general.

3.º Interposición de un conflicto positivo de competencias (art. 62 a 67 de la Ley Orgánica 2/1979 de 3 de octubre del Tribunal Constitucional).

El conflicto positivo de competencias se interpone por el Gobierno de la nación, bien mediante su formalización directa ante el Tribunal Constitucional en el plazo de dos meses desde la publicación de la aprobación definitiva del Plan, o bien formulando previamente el requerimiento ante la Comunidad Autónoma en el mismo plazo para que se abstenga de intervenir. Si ésta en el plazo de un mes no contesta, atendiendo al requerimiento, el Gobierno podrá interponer el conflicto positivo de competencias en el plazo de otro mes contado desde la notificación del rechazo o del transcurso del mes previsto para la contestación del requerimiento.

En los conflictos interpuestos por el Gobierno, éste goza, por disposición de la Ley (art. 161.2 CE), del privilegio de obtener la suspensión inmediata de la vigencia de la resolución que hubiere originado el conflicto.

Hasta el presente, se han interpuesto dos Conflictos Positivos de Competencias en materia de puertos, el reiteradamente comentado del Puerto de Bilbao (Sentencia 77/1984), y otro de reciente interposición, en el que se recurre el Acuerdo del Consejo de Gobierno de Cantabria por el que se resuelve el recurso de súplica interpuesto por el Ayuntamiento de Santander.

4.º Junto a estos procedimientos, hay que señalar, aunque solo sea para mencionar su existencia, el recurso al artículo 155 CE, por el que si una Comunidad Autónoma no cumple las obligaciones que el Ordenamiento le imponga o atente gravemente al interés general de España, el Gobierno, previo requerimiento al Presidente de la Comunidad Autónoma y con la aprobación por mayoría absoluta del Senado, podría adoptar las medidas necesarias para obligar al cumplimiento forzoso de las obligaciones destinadas a salvaguardar el interés general, pudiendo dar instrucciones a todas las Autoridades de la Comunidad Autónoma.

Como acertadamente la mayoría de la doctrina considera, éste es un procedimiento de imposible

aplicación, pues es de carácter «traumático» y en la situación actual sólo es imaginable en el caso de grave crisis de las instituciones.

Una vez analizadas las cuestiones que se suscitan procede ya deducir las siguientes:

CONCLUSIONES

— La competencia de ordenación de la actividad portuaria en los puertos de interés general corresponde a la Administración del Estado, tal como se dispone en el artículo 149.1.20 de la Constitución.

— Las competencias estatales sobre puertos de interés general no pueden cercenar o suprimir aquellas que sobre ordenación del territorio y urbanismo corresponden a las Comunidades Autónomas, conforme a sus respectivos Estatutos de Autonomía, salvo que el ejercicio de la competencia autonómica impida el normal desarrollo de la estatal, pues en este caso al ser ésta prevalente, se impone, modulando la autonómica.

— La competencia exclusiva que los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y urbanismo no puede interpretarse literalmente, puesto que tiene que ser relacionada con otros ámbitos competenciales que la Constitución atribuye al Estado, implicando una modulación de la exclusividad, que en la práctica, puede llegar a suponer unos efectos similares a los supuestos de competencias compartidas.

— El ejercicio de las competencias estatales en materia de puertos de interés general puede condicionar e incluso determinar el planeamiento urbanístico de las zonas de servicio del puerto, pero los poderes estatales no tienen carácter arbitrario, por lo que las autoridades portuarias tendrán que justificar en cada caso, de forma pormenorizada, las necesidades y condicionamientos que impone la normal actividad comercial o industrial del puerto, ya sea en la actualidad o a medio plazo, para que las restricciones en el planeamiento urbanístico sean legítimas y conformes a derecho.

— El carácter de dominio público de un espacio físico no es un título competencial, pero tiene efectos jurídicos que repercuten sobre las facultades de ordenación y las medidas de protección del mismo, excediendo las consecuencias que se producen de una mera calificación de titularidad jurídica.

— La solución de los posibles conflictos dependerá de una correcta coordinación entre las Administraciones Públicas implicadas, que deberá basarse no solo en los instrumentos jurídicos formales sino también en usos y modos de funcionamiento de los agentes que integran las respectivas Administraciones, pues de otro modo, la letra de los textos jurídicos corre el peligro de quedar vacía de contenido.

— El instrumento de planificación de la zona de servicio portuaria más adecuado podría ser un Plan Especial que desarrolle de forma integrada las previsiones de los Planes Generales Municipales.

El Plan Especial, cuya aprobación definitiva corresponde a las autoridades autonómicas, al ser un instrumento de ordenación territorial, debería ser formulado por las Juntas de los Puertos, pues son estos Organismos los que mejor conocen las necesidades y previsiones que necesariamente hay que contemplar para el correcto desarrollo de la actividad portuaria en un moderno sistema de transportes.

La intervención de las Corporaciones Locales en la planificación de la zona de servicio portuaria es imprescindible, no pudiéndose limitar a la superación de un mero trámite de alegaciones. Necesariamente tiene que ser más intensa por la trascendencia que el asunto reviste, pues no hay que olvidar que esta zona constituye una parte nada desdeñable del término municipal.

La participación podría articularse a través de la creación de un órgano de composición mixta,

en el que se integrarán representantes de la Junta del Puerto y de la Corporación Local. Esta estrecha colaboración resolvería con fluidez todas las cuestiones que se suscitaran, pues no cabe olvidar que el Municipio no sólo es espacio y población, sino que es una realidad compleja, cuyo desarrollo y evolución depende primordialmente de la situación económica, en la que el Puerto suele ser un factor determinante.

— En caso de conflictos irresolubles sobre la ordenación de los puertos de interés general, el Estado goza de una cierta posición preeminente, disponiendo de instrumentos idóneos para la salvaguarda y tutela de sus intereses, destacando los recursos administrativos, los recursos contencioso-administrativos, la aplicación del artículo 180.2 de la Ley del Suelo y la utilización de la vía que ofrecen los conflictos positivos de competencias ante el Tribunal Constitucional.

BIBLIOGRAFIA

Repertorio de Jurisprudencia constitucional. Ed. Tribunal Constitucional y «Boletín Oficial del Estado».
MUÑOZ MACHADO, Santiago: Derecho Público de las Comunidades Autónomas. Ed. Civitas.
BOQUERA OLIVER, José María: Las licencias urbanísticas en las zonas marítimo-terrestre y portuaria. Revista de Estudios de la A. Local y Autonómica.

CARCELLER FERNANDEZ, Antonio: Legislación de Puertos. Interés actual de este ordenamiento. Revista de Administración Pública números 100-102.
ESCRIBANO COLLADO, Pedro: Las Competencias de las Comunidades Autónomas en materia de puertos. Revista de Administración Pública Números 100-102.