

Datos identificativos::

[-]

TC, Pleno, S de 19 de Febrero de 1998**Tribunal:** Tribunal Constitucional **Sala:** Pleno**Número:** 40/1998 **Fecha:** 19-02-1998**Tipo Resolución:** Sentencia**Número recurso/rollo:** 522/1993**Ponente:** Cruz Villalón, Pedro**Referencia LA LEY JURIS:** 7520/1998**Cabecera::**

[-]

INCONSTITUCIONALIDAD de determinados artículos de la Ley 27/1992, de puertos del Estado y marina mercante. COMUNIDADES AUTONOMAS. Leyes de armonización de disposiciones normativas. Apreciación de su necesidad por las Cortes Generales. Puertos y marina mercante. Inclusión en la Ley 27/1992 de definiciones de conceptos generales. Concreción de nociones por el legislador estatal. Clasificación de los puertos e instalaciones marítimas. Criterios de delimitación. Desarrollo de actividades comerciales. Definición de los pesqueros, deportivos y de refugio. Principio de unidad de gestión como elemento básico de ordenación. Conformidad del artículo 3.6 de la Ley con el modelo diseñado por la Constitución. Instalaciones pesqueras y náutico-deportivas. Alcance de la disposición adicional 17.^a, introducida por la Ley 62/1997. Concepto de instalación portuaria. Facultad atribuida al Estado para definir los puertos de interés general. Control externo y posterior por el Tribunal Constitucional. Criterios. Realización de actividades comerciales marítimas internacionales. Volumen anual y características o su relación con necesidades esenciales de la actuación económica. Calificación por el Ejecutivo. Especiales condiciones técnicas o geográficas en relación con la seguridad del tráfico. Territorios insulares. Interpretación del anexo de la Ley 27/1992. Respeto del principio de seguridad jurídica. Existencia en cada Isla de un puerto de interés general del Estado. Corrección. Cambios de clasificación por alteración de las circunstancias. Iniciativa por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Atribuciones autonómicas. Dominio público. Delimitación y adscripción de los espacios portuarios de competencia autonómica. Forma de proceder en supuesto de ampliación de la zona de servicios. Obras de los titulares de una concesión tras su extinción. Ordenación del territorio y urbanismo. Competencia exclusiva autonómica. Potestades estatales con clara incidencia sobre la materia. Posible concurrencia de títulos competenciales sobre el mismo espacio. Fórmulas que permiten su concreta articulación. Principio de colaboración. Zona de servicio en puertos de competencia estatal. Inclusión de actividades pesqueras, deportivas y feriales. Reserva de zona de dominio público para el futuro crecimiento. Mar y terrenos. Limitación a lo estrictamente necesario. Plan de utilización de los espacios portuarios. Instrumento de delimitación del perímetro. Aportación de informes no vinculantes. Previsión de los distintos usos. Justificación de su necesidad o conveniencia. Condicionamiento supletorio de las obras de superestructura de instalaciones. Forma de aprobación respetuosa con el orden constitucional de competencias. Extensión de la zona de servicio de determinados puertos a las rías. Zona II. Potestades para el cobro de tarifas por servicios prestados por las autoridades portuarias. Consideración urbanística de los puertos. Posible intervención de los Tribunales en la resolución de conflictos. Legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales. Calificación de la zona de servicio de los puertos como sistema general. Técnica del informe vinculante. Aprobación del Plan Especial. Traslado anterior de su contenido a la autoridad portuaria. Dictamen del Consejo de Ministros en supuestos de falta de acuerdo. Construcción, reparación y conservación. Sustitución de la previa licencia municipal por informe. Obras a realizar en el dominio público portuario. Exención del control preventivo del Ayuntamiento. Puertos de nueva construcción. Localización. Atribución de la decisión al Estado. Composición del Consejo Rector del Ente Público Puertos del Estado. Competencia exclusiva estatal en materia de marina mercante. Concepto. Inclusión de la actividad de transporte marítimo. Innecesariedad de acudir a la cláusula residual del artículo 149.3 de la Constitución. Principio de territorialidad. Respeto del artículo 9.15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar. Garantías uniformes en todo el territorio nacional. Seguridad marítima, servicios de practica y remolque. Funciones de la Capitanía Marítima. Determinación de las zonas de fondeo y de maniobra. Condiciones de los canales de entrada y salida. Fijación de

criterios que determinen las maniobras a realizar por buques que porten mercancías peligrosas o presenten condiciones excepcionales. Disponibilidad por razones de seguridad de los servicios de practica y remolque. Salvamento marítimo. Competencia autonómica exclusiva de ejecución. Facultades estatales de coordinación. Concreto título que justifique la intervención. Límite en la política de seguridad pública que corresponde al Estado. Posibilidad de catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico. Exégesis del artículo 87 de la Ley 27/1992. Servicio público de salvamento. Plan Nacional de Servicios Especiales. Aprobación de programas de desarrollo. Comisión Nacional de Salvamento Marítimo. Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima. Objeto. Protección del medio ambiente marino. Legislación básica del Estado. Vertidos al mar. Prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones. Competencia del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Régimen tarifario. Transportes estatales. Controles aduaneros, de sanidad y de comercio exterior. Actividades a desarrollar en puertos autonómicos. Informes favorables de los órganos del Estado. MARINA MERCANTE. Caracterización tradicional. Actividades que se integran en el concepto. AUTONOMIA PROVINCIAL Y MUNICIPAL. Configuración como garantía institucional. Contenido mínimo. Derecho a participar en el gobierno y administración de los asuntos que atañen a los Ayuntamientos. Concepto jurídico que permite configuraciones legales diferentes. Obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en el dominio público portuario. Emisión de informe municipal sobre su adecuación. No apreciación de menoscabo ilegítimo. URBANISMO. Competencias de ejecución de los Municipios. Sometimiento de la actividad de los ciudadanos a previa licencia. CONSTITUCIONALIDAD. Objeto del recurso de inconstitucionalidad. Impugnación basada en motivos competenciales. Efectos de la derogación o modificación del precepto legal. Mera posibilidad de uso abusivo de normas. Misión del Tribunal Constitucional. Garantía de que las definiciones en materia de puertos no impliquen en la práctica una alteración del sistema de distribución de competencias. Nulidad del artículo 4 de la Ley 27/1992. Alcance de la declaración. Canon por utilización del dominio público marítimo-terrestre. Validez de los apartados 1 y 2 del artículo 14.4. Inconstitucionalidad de los artículos 21.4 y 62.2. Regulación de dragados y vertidos. Ignoración de las soluciones de cooperación y de la competencia autonómica en materia de medio ambiente.

Voces::

[←]

📁 Abordaje

📁 Administración Local

📁 Corporaciones Locales

📁 Aduanas

📁 Autonomía provincial y municipal

📁 Municipios

📁 Bienes de dominio público

📁 Comercio exterior

📁 Comunidades Autónomas

📁 Baleares

📁 Competencias

📁 Asumibles por la Comunidad

📁 Canarias

📁 Competencias

📁 Asumibles por la Comunidad

📁 Cataluña

📁 Competencias

📁 Asumibles por la Comunidad Autónoma

📁 Ferrocarriles y carreteras, transporte por estos medios o por cable

📁 Puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y los que no desarrollen actividades comerciales

- 📄 En materia administrativa
 - 📁 Recurso de inconstitucionalidad
 - 📄 Objeto
- 📄 Consumidores y usuarios
- 📄 Contrato de remolque
- 📄 Costas
- 📄 Higiene y sanidad pública
- 📄 Interpretación de las normas jurídicas
- 📄 Licencias administrativas
- 📁 Medio ambiente
 - 📁 Aguas residuales
 - 📄 Vertidos
 - 📄 Generalidades
 - 📁 Medio rural
 - 📄 En general
 - 📁 Organización administrativa
 - 📄 Administración del Estado
 - 📄 En general
- 📄 Obras públicas
- 📁 Pesca
 - 📄 Pesca fluvial
 - 📄 Pesca marítima
- 📄 Potestades Administrativas
- 📄 Principio de igualdad
- 📄 Puertos
- 📄 Salvamento
- 📄 Seguridad jurídica
- 📄 Tarifas
- 📁 Transporte
 - 📄 Transporte marítimo
- 📄 Tribunal Constitucional
- 📁 Urbanismo
 - 📁 Uso y edificación del suelo
 - 📁 Licencias
 - 📁 Otorgamiento y denegación expresa
 - 📄 Competencia
- 📄 Zona marítimo-terrestre

Disposiciones aplicadas::

[←]



Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

art. 104; art. 131; art. 131.1; art. 132.2; art. 137; art. 140; art. 148.1.6; art. 148.2; art. 149.1; art. 149.1.1; art. 149.1.4; art. 149.1.13; art. 149.1.15; art. 149.1.16; art. 149.1.19; art. 149.1.20; art. 149.1.21; art. 149.1.22; art. 149.1.23; art. 149.1.24; art. 149.1.25; art. 149.1.28; art. 149.1.29; art. 150.3

LO 2/1983 de 25 Feb. (EA Baleares)
art. 10.4; art. 10.5; art. 45

LO 1/1981 de 6 Abr. (EA de Galicia)
art. 29.3

LO 4/1979 de 18 Dic. (EA Cataluña)
art. 9.15; art. 11.10



L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

art. 1; art. 2.1; art. 2.2; art. 2.6; art. 3.4; art. 3.5; art. 3.6; art. 4; art. 5.1; art. 5.1 a); art. 5.1 d); art. 5.1 e); art. 5.2; art. 6; art. 6.1 a); art. 6.1 c); art. 6.1 d); art. 6.1 e); art. 6.1 f); art. 6.1 h); art. 7.4; art. 14.3; art. 14.4.1; art. 14.4.2; art. 15; art. 15.1; art. 15.2; art. 15.7; art. 16; art. 16.1; art. 16.2; art. 16.3; art. 18; art. 18.1; art. 18.2; art. 18.2 b); art. 18.2 c); art. 19.1; art. 19.3; art. 21.4; art. 28.1; art. 40.1; art. 53 b); art. 53 c); art. 53 d); art. 53 e); art. 53 f); art. 62.2.1; art. 62.2.2; art. 62.3; art. 66.1; art. 77.1; art. 86.8; art. 87; art. 87.1; art. 87.2; art. 87.3.1; art. 87.3.2; art. 87.3.3; art. 87.4; art. 88.2; art. 88.3 b); art. 88.3 c); art. 88.3 d); art. 88.3 e); art. 88.3 g); art. 89.1; art. 90; disp. adic. 17.^a

L 22/1988 de 28 Jul. (protección, utilización y policía de costas)
art. 49.1; art. 84.1; art. 110 b)

L 7/1985 de 2 Abr. (bases del Régimen Local)
art. 2.1; art. 25.2 d); art. 84.1 b)

L 17 Jul. 1958 (procedimiento administrativo)
art. 39

RDL 19 Ene. 1928 (Ley de Puertos)

Sumarios::

[-]

El derecho de intervención de las Corporaciones Locales en los asuntos de su competencia forma el núcleo primigenio de la autonomía local. No obstante, el TC ha señalado igualmente que la CE no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de «intereses naturales» de los Entes Locales, sino que, más allá de este límite de contenido mínimo que protege la garantía institucional, la autonomía local es un concepto jurídico de contenido legal, que permite, por tanto, configuraciones legales diversas, válidas en cuanto respeten aquella garantía institucional, de manera que corresponde al legislador la determinación concreta del contenido de la autonomía local, respetando el núcleo esencial de la garantía institucional de dicha autonomía y sin romper con la imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace.



Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

La autonomía local, prevista en los arts. 137 y 140 CE, se configura como una garantía institucional con un contenido mínimo que el legislador debe respetar y que se concreta, básicamente, en el derecho de la Comunidad Local a participar a través de órganos propios en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación existente entre los intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. Para el ejercicio de esa participación en el gobierno y administración en cuanto les atañe, los órganos representativos de la Comunidad Local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación es posible. A esta misma concepción responde el art. 2.1 L 7/1985 de 2 Abr. (bases del Régimen Local).

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)
art. 137; art. 140

L 7/1985 de 2 Abr. (bases del Régimen Local)

art. 2.1

La intervención del Municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término no tiene que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística. Es cierto, como dispone el art. 84.1 b) L 7/1985 de 2 Abr. (bases del Régimen Local), que esa será la solución normal por lo que a la actividad de los ciudadanos se refiere, e incluso deberá ser también la regla general en el caso de obras que deban realizarse por otras Administraciones, pero no puede considerarse que atente contra la autonomía que garantiza el art. 137 CE el que el legislador disponga que, cuando existan razones que así lo justifiquen, la intervención municipal se articule por medio de otros procedimientos adecuados para garantizar el respeto a los planes de ordenación urbanística. En efecto, el art. 19 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) sustrae al control preventivo municipal las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las autoridades portuarias (ap. 3). No obstante, la Ley no excluye la intervención del Municipio, el cual debe emitir un informe sobre la adecuación de tales obras al plan especial de ordenación del espacio portuario (ap. 1). Se garantiza, por tanto, la

La atribución que el art. 149.1.20 CE hace al Estado de la competencia exclusiva en materia de «marina mercante» permite --e incluso exige-- al legislador estatal que intente precisar su contenido e impide que, por sí misma y más allá de cualquier otra consideración, pueda tenerse por inconstitucional la enumeración que se hace en el art. 6 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) de actividades que, a los efectos de la Ley, se consideran como «marina mercante».

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)
art. 149.1.20

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

art. 6

La competencia de las Comunidades Autónomas en materia de vertidos al mar se limita a los realizados desde tierra, y no a los que se llevan a cabo desde el mar, pues los preceptos estatutarios sobre la materia se refieren al mar territorial como lugar de recepción de los vertidos, no como origen de éstos (Cfr. TC Pleno S 149/1991 de 4 Jul., LA LEY, 1992-1, 39). En el caso, el art. 6.1 f) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) se refiere a los vertidos realizados desde el propio mar, que son competencia del Estado y que, por tanto, pueden ser calificados por éste, a los efectos de la distribución interna de sus competencias, como marina mercante, máxime cuando no se trata de una calificación artificial, sino que responde al concepto de marina mercante existente con anterioridad a la CE (Cfr. TC Pleno S 149/1991 de 4 Jul., LA LEY, 1992-1, 39).



Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

Si bien es cierto, a partir de la CE y de los Estatutos de Autonomía, que todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3 CE), no lo es menos que el Estado ha conservado potestades cuyo ejercicio tiene una clara incidencia sobre la ordenación del territorio. En unos casos, se trata de facultades de carácter general cuyo ejercicio puede afectar a todo el territorio de la Nación, condicionando así las decisiones que sobre la ordenación del territorio y del urbanismo pueden adoptar las Comunidades Autónomas. Así ocurre, por ejemplo, con la potestad de planificación de la actividad económica general (art. 131.1) o con la titularidad del dominio público estatal (art. 132.2), titularidad esta última que si bien no se traduce en ningún título competencial concreto, permite al Estado establecer el régimen jurídico de todos los bienes que lo integran y adoptar las normas generales necesarias para garantizar su protección. En otros casos, la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del art. 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material. Tal es el caso, por ejemplo, de la competencia para regular las condiciones básicas que garanticen la igualdad de los españoles (art. 149.1.1), competencia que permite al Estado adoptar el estatuto jurídico mínimo de la propiedad, incluida la del suelo, o de la competencia para dictar legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23), legislación que se impone, asimismo, a todas las Comunidades Autónomas. Lo mismo ocurre en los supuestos en que el Estado tiene competencias cuyo ejercicio puede, igualmente, incidir de manera importante sobre el territorio, cual es el caso de las competencias sobre defensa (art. 149.1.4), puertos y aeropuertos (art. 149.1.20), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21), obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24), etc. En todos estos casos el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico; de ahí que el TC venga reiterando que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siendo esta convergencia posible cuando, incidiendo sobre el mismo espacio físico, dichas competencias tienen distinto objeto jurídico (Cfr. TC Pleno S 61/1997 de 20 Mar., LA LEY, 1997, 9921).

La existencia de un puerto estatal de interés general implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo, y no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias la decisión sobre la concreta ubicación del puerto, su tamaño, los usos de los distintos espacios, etc.

El art. 16.1 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) no supone invasión ni restricción alguna de las competencias autonómicas. En efecto, que el precepto no haya previsto la existencia de las zonas a que alude el art. 15.7 de la Ley en los puertos autonómicos, lejos de invadir competencias ajenas, resulta especialmente respetuoso con las mismas, pues no es competencia estatal delimitar la organización interna de los puertos de las Comunidades Autónomas o determinar las zonas en que los mismos deben articularse. El precepto se limita a establecer algo obvio, la necesidad de que el dominio público ocupado por los puertos autonómicos sea adscrito por su titular, que no es otro que el Estado. Es evidente que tales puertos deberán tener el espacio necesario para prestar los correspondientes servicios, pero esto no es negado en modo alguno por la norma impugnada, que expresamente prevé que los espacios a adscribir serán los suficientes para que las Comunidades Autónomas puedan ejercer sus competencias, correspondiendo a ellas determinar --a los efectos tarifarios o a otros distintos-- la distribución concreta de los espacios adscritos.

El art. 53 d) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) no pretende sino regular el dominio portuario estatal y, en consecuencia, se refiere únicamente a las obras construidas en los puertos estatales, no afectando a los puertos de titularidad autonómica. De hecho, tampoco se hace distinción alguna entre puertos estatales y autonómicos en los aps. b), c), e) y f) del precepto y, sin embargo, es patente que en todos los casos se alude única y exclusivamente a los puertos de titularidad estatal. Por ello, la norma impugnada resulta totalmente inocua desde el punto de vista de la distribución territorial de competencias.

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

La reserva de una zona del dominio público, con la consiguiente afectación secundaria para el cumplimiento de fines de competencia estatal, que sustrae de manera total o parcial los terrenos afectados al uso común general, es instrumental respecto de la competencia sustantiva ejercitada. En el caso, la competencia exclusiva del Estado sobre un determinado puerto justifica la adscripción al mismo de aquellos espacios que, previsiblemente, serán necesarios para garantizar en el futuro el correcto desenvolvimiento de la actividad portuaria. Con esta regulación --art. 15.1 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92)--, el ejercicio de la competencia estatal se mantiene dentro de sus límites propios --pues la medida adoptada se justifica plenamente desde la perspectiva de la competencia sobre puertos, que abarca tanto la realidad física como la actividad portuaria-- y no puede afirmarse que la misma se utilice para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que la competencia ha de ejercerse. Ahora bien, mientras que la reserva de superficies de agua no afecta a la competencia de ordenación del territorio --pues es obvio que la competencia autonómica sobre ordenación del territorio no se extiende al mar--, no puede negarse que la reserva de terrenos sí afecta directamente a la planificación territorial --y en este caso, más específicamente, a la competencia de ordenación del litoral-- y, por ello, debe limitarse a lo estrictamente necesario, siendo preciso dilucidar en su momento si una determinada reserva menoscaba o no competencias autonómicas. Además, por otra parte, este condicionamiento de una competencia autonómica hace especialmente necesario el respeto del deber constitucional de lealtad que debe presidir la actuación del Estado y de las Comunidades Autónomas, así como la búsqueda de soluciones cooperativas, pero, a priori, no puede afirmarse que la simple previsión de que en la zona de servicio portuario se incluyan espacios de reserva suponga un ilegítimo menoscabo de las competencias autonómicas (Cfr. TC Pleno S 149/1991 de 4 Jul., LA LEY, 1992-1, 39).

El plan de utilización de los espacios portuarios no regula, en sentido estricto, los usos urbanísticos del espacio comprendido en la zona de servicio del puerto --labor que se realiza a través del plan especial previsto en el art. 18 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92)--, sino que sirve, fundamentalmente, como instrumento de delimitación del perímetro portuario, y tanto la ubicación del puerto como dicha delimitación deben ser decididas por el Estado, en cuanto titular de la competencia sobre puertos de interés general y del dominio público que, como consecuencia del plan, quedara afecto al puerto. No puede negarse que estas decisiones afectan también a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentra el puerto, y de ahí la previsión de distintos informes, entre los que destaca el de las Administraciones urbanísticas con competencia en la zona --art. 15 L 27/1992--; dichos informes deberán ser tenidos efectivamente en cuenta por el M.^o Obras Públicas y Transportes, que deberá razonar las circunstancias que en un determinado caso pueden conducir a que no se respeten las observaciones contenidas en los mismos, pero no puede pretenderse que sean vinculantes para la Administración estatal, pues ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado sobre puertos a la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas, lo que no resulta constitucionalmente legítimo. Se está, en definitiva, ante uno de los supuestos en que la competencia exclusiva estatal permite condicionar legítimamente la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo (Cfr. TC Pleno S 149/1991 de 4 Jul., LA LEY, 1992-1, 39).

Que el plan de utilización de los espacios portuarios pueda, en determinados casos y con carácter meramente supletorio, condicionar las obras de superestructura de instalaciones que realicen las autoridades portuarias y, en este sentido, venga a sustituir, siempre provisionalmente, al plan especial, no justifica que se conceda a las Comunidades Autónomas facultad para condicionar la decisión estatal. De un lado, porque en estos supuestos el plan de utilización sigue sin ser un plan urbanístico en sentido estricto, de manera que en él no se contiene una completa delimitación, a efectos urbanísticos, de los distintos usos del territorio afecto al puerto, sino una distribución general de los espacios en función de los usos estrictamente portuarios, distribución que, por otra parte, debe, asimismo, ser respetada por la Administración urbanística competente al elaborar el plan especial. De otro, porque se trata de una cláusula residual, justificada por la necesidad de ordenar los espacios del puerto en tanto no se haya aprobado dicho plan; fuera de este supuesto, el plan de utilización quedará sustituido por el plan especial al que, según lo dispuesto en el art. 19.1 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), deberán adaptarse las obras que realicen las autoridades portuarias en el dominio público portuario.

Si el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías, y si la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la CE y en los Estatutos de Autonomía, este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en supuestos de concurrencia de títulos competenciales, en que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias, pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etc. Es posible, sin embargo, que estos cauces resulten en algún supuesto concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir. Para tales casos, el TC ha señalado que la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente y que el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma

La decisión sobre la ubicación de un nuevo puerto de interés general corresponde al Estado y esa decisión no puede quedar subordinada al parecer de las Comunidades Autónomas o de los Municipios en cuyo territorio deba construirse el puerto. Es cierto que esa decisión, por afectar a los intereses de éstos, no debe ser adoptada a sus espaldas, sino que han de establecerse fórmulas de cooperación entre las autoridades afectadas, así como buscar el mínimo sacrificio de otras competencias concurrentes, pero ello no significa, sin embargo, que deba necesariamente acudir a la técnica del informe vinculante, máxime cuando las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio, ordenación del sector pesquero y pesca en aguas interiores seguirán subsistiendo, pues nada impide su concurrencia con la competencia estatal sobre puertos en un mismo medio físico

El art. 28.1 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) se limita a consagrar una opción organizativa interna dentro del Estado y, desde esta perspectiva, no vulnera competencia alguna de las Comunidades Autónomas. Como su propio nombre indica, el Ente Público Puertos del Estado sólo tiene competencias sobre los puertos de titularidad estatal, careciendo de toda capacidad decisoria sobre los puertos de titularidad autonómica. El que, a su vez, la existencia de un puerto de competencia estatal en el territorio de una Comunidad Autónoma tenga incidencia en las competencias de ésta, no es argumento suficiente para sostener que las Comunidades Autónomas del litoral tienen un derecho, dimanante del bloque de la constitucionalidad, a participar en la composición del Consejo rector de dicho Ente Público. La articulación de la competencia estatal sobre puertos y las competencias autonómicas sobre urbanismo, medio ambiente, etc., se realiza mediante otro tipo de fórmulas, que deben resultar suficientes desde el punto de vista de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad; todo ello con independencia de que la propia L 27/1992 ya haya previsto que en el consejo de administración de cada autoridad portuaria debía garantizarse la presencia de, al menos, un representante de la Comunidad Autónoma (art. 40.1), presencia que, por lo demás, ha sido reforzada mediante la reforma de este precepto introducida por la L 62/1997 de 26 Dic. (modificación de la Ley 27/1992) (LA LEY-LEG. 4464/97). Debe, por tanto, desestimarse la impugnación dirigida frente al art. 28.1.

En materia de protección del medio ambiente marino el Estado no se ha reservado sino la competencia de legislación básica (art. 149.1.23 CE). Pero para determinar el haz de facultades que corresponden al Estado sobre el medio marino deben tenerse en cuenta otros datos de indudable relevancia. El primero de ellos, la titularidad que, según el art. 132.2 CE, corresponde al Estado sobre las playas, la zona marítimo-terrestre, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental. En múltiples ocasiones el TC ha reiterado que esta titularidad no puede entenderse como un título atributivo de competencias, pero sí otorga al Estado facultades encaminadas a la protección de los bienes demaniales. En segundo lugar, debe traerse a colación la dimensión que pueden alcanzar ciertas catástrofes medioambientales que ponen en juego un interés superior al que estrictamente corresponde a una Comunidad Autónoma. Por último, ha de señalarse que existen determinadas actividades relacionadas con la limpieza de buques y descarga de lastre que, aunque evidentemente tengan incidencia en el medio ambiente marino, pueden encontrar asimismo su acomodo natural en el título de marina mercante. En este sentido, el que el Estado, a efectos de la distribución interna del ejercicio de las facultades que le corresponden sobre el medio ambiente marino, las califique como marina mercante --art. 6.1 f) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92)--, no supone, por sí mismo, invasión de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, aunque tampoco autoriza al Estado a realizar una alteración artificial del orden constitucional de las mismas. En todo caso, eventuales conflictos de este tipo habrán de resolverse caso por caso.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)
art. 132.2

Si se ha admitido, en el examen de la constitucionalidad del art. 5.1 e) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), que las especiales características técnicas o geográficas de los puertos, singularmente de los ubicados en territorios insulares, pueden determinar su clasificación entre los de interés general del Estado, no puede concluirse que la vinculación entre esas particulares condiciones que, evidentemente, poseen las Islas y la clasificación de determinados puertos como de interés general del Estado resulte injustificada y carente de fundamento. Es evidente que el tráfico marítimo juega en los territorios insulares un papel mucho más relevante que en el caso de la península, lo que, al mismo tiempo, hace que los puertos de las Islas, por las razones geográficas a las que se refiere el art. 5.1 e), tengan una innegable importancia que puede justificar su consideración como puertos de interés general del Estado (art. 149.1.20 CE).

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)
art. 149.1.20

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)
art. 5.1 e)

No les falta razón a los Ejecutivos autonómicos cuando denuncian el exceso que supone denominar «marina mercante» --sobre la que el Estado tiene competencia exclusiva-- a la protección del medio ambiente marino, de tal modo que si la consecuencia de tal denominación fuera la inmediata asunción por parte del Estado de todas las competencias legislativas y ejecutivas sobre medio ambiente, el art. 6.1 f) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) habría de ser declarado contrario al orden constitucional de competencias. No puede, en efecto, aceptarse que el hecho de que se esté ante el medio ambiente del mar cambie la naturaleza de la competencia controvertida, ni que la apelación por parte del Estado a su competencia sobre marina mercante pueda servir para asumir potestades que, sobre medio ambiente, corresponden a las Comunidades Autónomas. Ocurre, sin embargo, que no es esa la conclusión que inmediatamente se deduce de la lectura del art. 6.1 f), precepto que, por sí mismo, no resulta contrario a las concretas competencias sobre medio ambiente que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, siendo posible una interpretación conforme con el orden constitucional de competencias. En última instancia, el precepto puede perfectamente ser entendido como una norma de organización interna de las competencias que corresponden al Estado, en el sentido de que, a los efectos de la Ley, esas competencias de tutela del medio ambiente se consideran incardinadas en el título «marina mercante».

Debe rechazarse la afirmación de que las instalaciones pesqueras o náutico-deportivas son de la competencia de la CA Baleares, cualquiera que sea su ubicación, pues la CE y los Estatutos no atribuyen competencias sobre instalaciones portuarias, sino, precisamente, sobre puertos. Igualmente, no puede admitirse la tesis de que la CA Cataluña tiene competencia sobre la ordenación de la actividad portuaria de cualquier género sobre puertos deportivos y pesqueros, pues no se atribuyen competencias sobre determinadas actividades portuarias, sino sobre el puerto, correspondiendo a su titular gestionar la actividad portuaria que en el mismo se desarrolle. Y tales afirmaciones no se ven desvirtuadas por el hecho de que la L 55/1969 de 26 Abr. (puertos deportivos) estableciera, en su art. 1, que se regirían por la misma tanto los puertos deportivos propiamente dichos como las zonas que con esa finalidad se construyeran o habilitasen en los puertos

La mera inclusión en la L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) de definiciones de conceptos generales no supone en modo alguno que se esté ante una norma meramente interpretativa, ni que el legislador estatal se haya situado en la posición propia del poder constituyente, pues una cosa es que dicho legislador realice, con pretensiones normativas de validez general, una interpretación genérica y abstracta del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, con pretensiones de vinculación a las Comunidades Autónomas --tarea que, evidentemente, le está vedada--, y otra muy distinta que, en el ejercicio de las competencias que la CE y los Estatutos de Autonomía le atribuyen para la ordenación de un sector material concreto, dicho legislador deba proceder a una interpretación del alcance y los límites de su propia competencia (Cfr. TC Pleno S 227/1988 de 29 Nov., LA LEY, 1989-3, 37). En el caso, la CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de marina mercante y sobre los puertos de interés general (art. 149.1.20). Además, con arreglo a lo previsto en el art. 148.1.6 CE, y en aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias venían regidas por este último precepto, el Estado tiene también competencia sobre los puertos que desarrollen actividades comerciales y cuya titularidad no haya sido asumida por las Comunidades Autónomas. De ahí que, al regular el ejercicio de esas competencias, el Estado pueda legítimamente partir de unas nociones o determinaciones previas, sin que este tipo de definiciones suponga, por sí solo y sin otra circunstancia, vulneración alguna de competencias de las Comunidades Autónomas.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

art. 148.1.6; art. 149.1.20

El contenido del art. 148.1 CE puede erigirse en criterio interpretativo del art. 149.1 CE y de los correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía, pues basta tener en cuenta la concepción general que inspira al Tít. VIII Cap. 3.º CE y, en particular, los términos del art. 148.2 CE, para llegar a la conclusión de que las competencias que puede asumir una Comunidad Autónoma sobre una determinada materia con arreglo al art. 149.1 difícilmente pueden ser menores que las que resultan del art. 148.1. En otras palabras, cuando el art. 149.1 permite a una Comunidad Autónoma asumir una competencia genérica sobre puertos, con la sola salvedad de los de interés general, parece claro que ya está comprendiendo ahí las competencias que hubiera podido asumir en todo caso por la vía del art. 148.1.6, es decir, los puertos de refugio, los deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales. Sólo así puede explicarse que el art. 148.2 se refiera al tránsito al esquema competencial del art. 149 como un supuesto de «ampliación» de las competencias autonómicas. De todo ello cabe concluir que las Comunidades Autónomas pueden invocar el art. 148.1, si no como fuente originaria de sus competencias, sí, al menos, como argumento de carácter sistemático en la interpretación de los preceptos que integran su propio bloque de la constitucionalidad, y que, en general, como dice el propio art. 148.1.6, son de competencia autonómica los puertos no comerciales. Ahora bien, lo dicho implica que, por excepción, puertos que carezcan de carácter comercial pueden ser considerados de interés general y, por lo tanto, de la competencia exclusiva del Estado, tanto con arreglo al art. 148.1 como con arreglo al art. 149.1, ambos CE.

No parece que el margen de libertad de que goza el legislador haya sido traspasado en el art. 5.1 e) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92). No cabe, anticipadamente, descartar que las peculiares condiciones técnicas o geográficas de un puerto, y especialmente de aquellos puertos ubicados en territorios insulares, puedan justificar su calificación como puerto de interés general. Es cierto que, para garantizar la seguridad del tráfico marítimo, el Estado cuenta con otros títulos de intervención, especialmente el de marina mercante; así, en la Ley, se considera como «marina mercante» (art. 6.1) la actividad de transporte marítimo, a excepción del que se lleva a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de una misma Comunidad --ap. a)--, la seguridad de la navegación --ap. c)--, la seguridad marítima --ap. d)--, la ordenación del tráfico y las comunicaciones marítimas --ap. h)-- y la garantía del cumplimiento de las obligaciones en materia de defensa nacional y protección civil en la mar --ap. i)--, actividades todas ellas que permiten al Estado adoptar medidas tales como el establecimiento de navegaciones de interés público (art. 7.4) y la creación de Capitanías Marítimas --u organismos similares--, que tienen entre sus funciones todas las relacionadas con la navegación y seguridad marítima --art. 88.3 g)--. Pero este solo dato no permite excluir que exigencias de seguridad en el tráfico marítimo puedan permitir la clasificación de un puerto como de interés general, siendo claro que la materia competencial es entonces la de puertos, y no la de marina mercante. En otras palabras, no cabe descartar que la propia peculiaridad de las Islas y la relevancia que tiene el tráfico marítimo para la comunicación con ellas pueda llevar a calificar determinados puertos como de interés general.

Es cierto que tanto el art. 11.10 LO 4/1979 de 18 Dic. (EA Cataluña) como el art. 29.3 LO 1/1981 de 6 Abr. (EA Galicia) atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas competencias exclusivas de ejecución en materia de salvamento marítimo, lo que impediría, efectivamente, que el Estado pudiera asumir competencias ejecutivas sobre la materia y parece vedar, en principio, la calificación del salvamento marítimo como marina mercante que hace el art. 6.1 e) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), pues, a través de la misma, el Estado vendría a atribuirse una competencia exclusiva de la que carece. Sin embargo, tampoco puede ignorarse, de un lado, que el salvamento marítimo ha estado históricamente vinculado con la noción de marina mercante y que, en todo caso, las Comunidades Autónomas carecen de competencias legislativas sobre la materia. Del conjunto de estas circunstancias se desprende que el hecho de que, a los efectos de la Ley, se califique al salvamento marítimo como marina mercante no supone, por sí solo y sin más, la exclusión de las competencias autonómicas sobre la materia, siendo lo verdaderamente relevante las concretas facultades que el Estado ha pretendido asumir a través de tal calificación y, más en concreto, por medio de la remisión que en el art. 6.1 e) se hace al art. 87, ambos L 27/1992. Es perfectamente posible, por tanto, un entendimiento del art. 6.1 e) conforme con el orden constitucional de competencias, en el sentido de que la inclusión de la materia de salvamento marítimo entre las facultades del Estado sobre marina mercante no implica la asunción por parte de éste de las competencias ejecutivas que, en la primera de dichas materias, han asumido los señalados Estatutos de Autonomía.

LO 1/1981 de 6 Abr. (EA de Galicia)
art. 29.3

LO 4/1979 de 18 Dic. (EA Cataluña)
art. 11.10

El principio de unidad de gestión de los puertos comerciales, que recoge el art. 3.6 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), no puede servir para atribuir al Estado competencias de las que carece, pero, al mismo tiempo, la norma no deviene inconstitucional por el simple hecho de que no sea un criterio utilizado por la CE y los Estatutos de Autonomía, pues nada impide al Estado aplicar el mencionado principio en los puertos de su competencia.



Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

Del tenor literal del art. 2.6 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) se desprende con toda claridad que el concepto de «instalación portuaria» es utilizado de manera distinta a como se hacía en la legislación anterior --RDL 19 Ene. 1928 (Ley de Puertos)--, pero ello no implica, por sí mismo, vicio alguno de inconstitucionalidad, siendo evidente que el legislador no está vinculado por las definiciones contenidas en leyes anteriores. Por otro lado, de tal definición no se deduce vulneración alguna del orden constitucional de competencias, máxime si se tiene en cuenta que el concepto de «instalación portuaria» empleado en el precepto impugnado no tiene otro ámbito de aplicación que el de los puertos dependientes del Estado, que son el objeto de la Ley.

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)
art. 2.6

El art. 5.2 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) no supone sino un procedimiento para que el Estado proceda a cambiar la calificación del puerto, en el que la iniciativa de su puesta en marcha corresponde al M.º Obras Públicas y Transportes, pero que no impide, en modo alguno, que las Comunidades Autónomas que consideren que un puerto de interés general ha perdido tal condición soliciten su cambio de calificación, pudiendo, en su caso, recurrir en vía jurisdiccional la negativa del Estado. En última instancia, la propia CA Canarias acepta esta posibilidad, al considerar que el precepto es constitucional si se entiende que regula, no la fase de iniciativa, sino la de propuesta, y es claro que, con independencia de las concretas denominaciones, la atribución de iniciativa al referido Ministerio no excluye la que pueda corresponder a las Comunidades Autónomas cuando consideren que han variado las circunstancias que justificaron la calificación de un puerto como de interés general.

No cabe duda que en la aprobación del plan especial del puerto inciden, tanto las competencias urbanísticas de los entes encargados de tramitar y aprobar el plan --art. 18.2 b) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92)--, como las competencias del Estado --ejercidas en este caso por la autoridad portuaria-- sobre los puertos de su titularidad. No puede considerarse, por tanto, inconstitucional la previsión de que, antes de su aprobación definitiva, deba darse traslado del contenido del plan a la autoridad portuaria al objeto de que se pronuncie, como expresamente se dice, sobre «aspectos de su competencia», ni el que, para el supuesto de no conseguirse un acuerdo entre ambas Administraciones --acuerdo al que en muchos casos será posible llegar--, se prevea un dictamen vinculante del Consejo de Ministros. La técnica del informe favorable simplifica la tramitación, en términos análogos a la importante regla de racionalización que dispone el art. 39 LPA, evitando tener que seguir dos procedimientos separados y facilitando la colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica para el cumplimiento de sus distintos fines (Cfr. TC Pleno S 149/1991 de 4 Jul., LA LEY, 1992-1, 39). En última instancia, la competencia exclusiva del Estado sobre determinados puertos hace que, en estos supuestos en que está en juego el ejercicio de dicha competencia, su decisión deba prevalecer e imponerse a las demás entidades territoriales afectadas, aunque la necesidad de acuerdo y, en su caso, el informe vinculante del Consejo de Ministros sólo se produce respecto de aquellos aspectos que son de competencia de la autoridad portuaria --art. 18.2 c) de la Ley--.

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)
art. 18.2 b)

En principio, no puede entenderse que sea ajeno a la materia marina mercante (art. 149.1.20 CE) lo referente a la seguridad de la navegación. Además, el hecho de que los servicios de remolque y practicaje puedan calificarse como actividades portuarias --de servicios portuarios habla el art. 66.1 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92)-- y la posibilidad de que tales actividades se desarrollen en puertos cuya titularidad puede corresponder a las Comunidades Autónomas, no impide que el Estado pueda determinar, en ejercicio de su competencia sobre marina mercante, las condiciones que habilitan para el ejercicio de la actividad de practicaje, así como los servicios necesarios del remolque que deba haber en los puertos. Una cosa es determinar los requisitos de titulación de los prácticos, concretar los servicios que debe haber en función de las características de los puertos y otras cuestiones similares, que sólo forzosamente pueden denominarse como portuarias, y otra muy distinta la gestión de los concretos servicios de remolque y practicaje que se desarrollen en el puerto, actividades éstas que sí corresponden a la autoridad portuaria, ya sea dependiente del Estado, ya de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)
art. 149.1.20

No cabe duda que al menos determinados aspectos de la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar --art. 6.1 c) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92)-- son incardinables preferentemente en la marina mercante (art. 149.1.20 CE). Así, la determinación de las condiciones técnicas y de seguridad que deban reunir los buques, el establecimiento de normas de navegación, la concreción del número de miembros de la dotación de los buques y sus condiciones de capacitación profesional --cuestiones todas ellas a las que se refiere el art. 77.1 L 27/1992-- son aspectos que afectan a la seguridad en el mar, que no pueden considerarse ajenos al título de marina mercante y que sólo forzosamente pueden englobarse en la materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE). Por otra parte, el propio art. 149.1.20 CE atribuye al Estado la competencia sobre iluminación de costas y señales marítimas, materia estrechamente relacionada con la seguridad en la navegación y que, es claro, tampoco resulta reconducible a la seguridad pública. Además, no toda seguridad de las personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguirla o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de seguridad pública, pues si así fuera la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública y, por ende, competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los Cuerpos de Seguridad a que se refiere el art. 104 CE» (FJ 2.º). Debe, a todo ello, agregarse que la seguridad en la navegación exige, al igual que ocurre en el caso de la seguridad en la circulación por carretera, una serie de garantías uniformes en todo el territorio nacional, las cuales, a su vez, derivan de normas internacionales que persiguen la misma finalidad.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

art. 104; art. 149.1.20; art. 149.1.20

Si por zona II del puerto estatal se entiende, según el art. 15.7 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), sólo «la superficie de agua» y, más en concreto, la zona «exterior a las aguas portuarias», es evidente que en ella no pueden incluirse las superficies de tierra de los puertos autonómicos situados en la misma ría, ni el resto de las zonas de costa que, aun estando bañadas por dichas aguas, quedan fuera de las instalaciones propiamente portuarias. E igualmente es necesario entender que de la zona II del puerto estatal deben excluirse las zonas de agua que corresponden a los puertos autonómicos, zonas que no pueden separarse de la realidad misma del puerto y que fueron en su momento adscritas a la Comunidad Autónoma.

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

art. 15.7

La existencia de una determinada materia no ha de descartar la posibilidad de que, en virtud de otros títulos, se produzca en aquel ámbito una legítima intervención del Estado, hipótesis en modo alguno excepcional si se parte de la constatación, del todo obvia, de que las articulaciones competenciales en el Estado de las Autonomías no han llevado a cabo una fragmentación ideal, en sectores estancos, de la realidad a normar. Ahora bien, esas facultades de coordinación sólo se tienen cuando el Estado ostenta un concreto título que justifique su intervención, debiéndose, en todo caso, respetar las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas. En unos casos, es la propia CE la que atribuye directamente al Estado las competencias de coordinación (art. 149.1 aps. 13, 15 y 16); en otros, éstas derivan de la titularidad por parte del Estado de competencias legislativas plenas sobre una materia, pues entonces el Estado no puede desentenderse en absoluto de la ejecución autonómica de la legislación estatal, ya que, cuando se trata de ejecutar una legislación propia del Estado, los deberes de colaboración y auxilio mutuo entre las autoridades estatales y autonómicas, que se encuentran implícitos en la propia esencia de la forma de organización territorial del Estado, han de entenderse intensificados, en la medida en que el Estado no puede desentenderse de la aplicación adecuada y de la interpretación uniforme de la ley. No obstante, en estos supuestos, la competencia estatal de coordinación presupone la existencia de competencias autonómicas que deben ser respetadas, evitando que la coordinación llegue a tal grado de desarrollo que deje vacías de contenido dichas competencias.

A las Comunidades Autónomas les corresponden únicamente competencias ejecutivas en materia de salvamento marítimo, lo cual quiere decir que es el Estado el que tiene potestades legislativas plenas en la materia, potestades que le permiten establecer instrumentos de coordinación al objeto de garantizar una aplicación adecuada y una interpretación uniforme de la norma.

Tanto las dársenas pesqueras como las zonas destinadas a fines náutico-deportivos, a las que se refiere el art. 3.6 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), no pueden ser otras que las incluidas en el recinto portuario en sentido estricto, es decir, en el espacio de tierra que delimita lo que la Ley denomina como zona I (art. 15.7). Ello es coherente no sólo con la noción de puerto, sino también con la propia concepción de la zona II como aquella que incluye sólo la superficie de agua, sin afectar, por tanto, a los posibles puertos --o instalaciones-- de titularidad autonómica bañados por esas aguas, que en modo alguno pueden considerarse incluidos bajo la gestión de la Administración estatal por el hecho de que hasta los mismos pueda alcanzar la hipotética zona II de un puerto de su competencia. Por otra parte, es también claro que el Estado no puede ampliar de forma artificial la zona de servicio del puerto con intención de incluir en la misma puertos pesqueros o deportivos que, de otra forma, serían de titularidad autonómica; de hacerlo así siempre cabrá el correspondiente recurso jurisdiccional.

El alcance de la cláusula de la disp. adic. 17 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), introducida por la L 62/1997 de 26 Dic. (LA LEY-LEG. 4464/97), no es otro que el de habilitar al Estado para reducir, cuando se den ciertas circunstancias, el ámbito de su puerto, excluyendo del mismo zonas deportivas o pesqueras. Mas ello no es algo que venga exigido, como pretenden los Ejecutivos recurrentes, por el orden constitucional de competencias, sino que parte del poder de disposición por el Estado de toda la zona de servicio portuaria, disposición que le permitirá, cuando así lo estime pertinente y se den los presupuestos legales, separar determinadas zonas portuarias que podrán, en su caso, constituirse en puertos de titularidad autonómica.

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

El art. 1 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) señala con toda claridad que es objeto de la misma determinar y clasificar los puertos e instalaciones marítimas que sean competencia de la Administración del Estado, en tanto el art. 2.1 de la Ley empieza advirtiendo que la definición de puerto que en tal precepto se contiene se da «a los efectos de esta Ley», es decir, de la L 27/1992, por lo que es claro que dicha definición sólo pretende aplicarse a los puertos de titularidad estatal, con lo que no es posible, en consecuencia, deducir de dicha definición lesión competencial alguna. A la misma conclusión debe llegarse en relación con las condiciones físicas y de organización que enumera el art. 2.2, toda vez que se trata de especificar las condiciones que deben reunir los puertos marítimos «a los efectos de esta Ley». Por tanto, en cuanto precepto aplicable exclusivamente a los puertos de titularidad estatal (art. 1), la definición de puerto «marítimo» del art. 2 no vulnera el orden de distribución territorial de competencias.

Los arts. 148 y 149 CE responden a dos técnicas y lógicas diferentes en la distribución de competencias, ambas sobre la base de partida del llamado principio dispositivo, a lo que viene a unirse la circunstancia de que, en el caso de los puertos, frente al criterio general y formalizado del art. 149.1.20 CE --«interés general»--, se sitúa el criterio individualizador y descriptivo del art. 148.1.6 CE; por ello, el respectivo bloque de la constitucionalidad aplicable a una Comunidad Autónoma habrá de partir, bien del art. 148, bien del art. 149. En este sentido, ciertamente, aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía partan del art. 149 no encuentran en el art. 148 el origen de su título competencial. Dicho de forma más precisa, cuando una Comunidad Autónoma, a partir del art. 149.1.20 CE, asume competencias sobre puertos, con la salvedad de los de interés general, no se está arrogando, por esa sola circunstancia y sin otra consideración, la competencia sobre los puertos que pueden asumir las Comunidades Autónomas que se rijan por el art. 148.1.6 CE.

Dado que el Estado tiene potestad exclusiva en materia de puertos de interés general, el instante en que se determinará en concreto la competencia del Estado será aquél en que un concreto puerto sea calificado como de interés general, no el momento en que se fijen los criterios con los que haya de hacerse esta calificación, de manera que es entonces cuando se pueden impugnar las concretas calificaciones, si se entiende que ha habido extralimitación. Así las cosas, y una vez aceptado que las circunstancias enumeradas en el art. 5.1 aps. a) y d) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) no son contrarias al orden constitucional de competencias, cabe concluir que si el Estado hiciera en el futuro un uso extensivo de las mencionadas circunstancias, contrario a dicho orden, siempre cabrá, lógicamente, su impugnación jurisdiccional.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

art. 148.1.6

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

art. 5.1 a); art. 5.1 d)

La forma de aprobación del plan de utilización de los espacios portuarios prevista en el art. 15.2 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) es respetuosa con el orden constitucional de competencias, conclusión que no tiene por qué variarse por el hecho de que el Estado, al realizar la delimitación de un puerto de su competencia, pueda invadir las zonas portuarias de una Comunidad Autónoma; en tal supuesto, lo procedente no es exigir una intervención a priori de la Comunidad en dicha delimitación --en el caso, y según se propone, mediante la técnica del informe vinculante--, sino examinar, a posteriori, si la delimitación hecha por el Estado en cada caso es respetuosa con el orden de competencias.

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

art. 15.2

Las funciones de la Capitanía Marítima reconocidas en el art. 88.3 b) y c) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) no pueden considerarse, en sentido estricto, como portuarias, encajando sin ninguna dificultad en las competencias del Estado para garantizar la seguridad de la navegación. Es cierto, en determinados casos, que esas competencias pueden afectar a aguas portuarias, pero en tales supuestos existe una concurrencia competencial que ha sido tenida en cuenta por el legislador. Así, en el caso del art. 88.3 b), la determinación por la Capitanía Marítima de las zonas de fondeo y de maniobra en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía no excluye la competencia de la autoridad portuaria para la concreta autorización de fondeo y la asignación de puestos en la zona de servicio de los puertos; en cuanto a la determinación de las condiciones de los canales de entrada y salida de los puertos, la intervención de la Capitanía Marítima se ha articulado mediante la técnica del informe vinculante, informe que, en todo caso, se limitará exclusivamente a lo relativo a la seguridad en la navegación.

La lectura de la normativa estatal sobre tarifas portuarias, contenida, fundamentalmente, en la OM Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente 19 Abr. 1995 (tarifas por servicios prestados por las autoridades portuarias) (LA LEY-LEG. 1623/95), modificada por OM Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente 30 Ene. 1996 (LA LEY-LEG. 1623/95), muestra que la mayor parte de ellas se cobran por los servicios prestados por las autoridades portuarias o por el uso de las instalaciones propiamente portuarias --así ocurre con las Tarifas T-2: pasaje, T-3: mercancías, T-4: pesca fresca, T-6: grúas de pórtico, T-7: almacenaje, T-8: suministros y T-9: servicios diversos-- y, por ello, estas tarifas, o las equivalentes que pueda establecer la normativa autonómica, deben ser cobradas por la Comunidad Autónoma, siempre que el servicio sea prestado por puertos autonómicos ubicados en la ría. En cuanto a las tarifas por acceso, fondeo y atraque --T-1: buques y T-5: embarcaciones deportivas y de recreo--, habrá que estar al puerto de destino del barco, y si una embarcación no tiene un destino concreto, sino que pretende únicamente fondear en la ría, sí será entonces la autoridad portuaria estatal la competente para hacer efectiva la tarifa. Por todo ello, la declaración de la ría como puerto de interés general no impide que las Comunidades Autónomas puedan cobrar las tarifas que les correspondan por los servicios prestados en sus puertos o por el uso de las zonas de tierra y agua que los integran. En consecuencia, y entendida en los términos expuestos, la calificación como puerto general de determinadas rías que se hace en el anexo núm. 4 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) no es contraria al orden constitucional de competencias.

El propio sistema de distribución de competencias en materia de puertos, adoptado por la CE y recogido en algunos de los Estatutos de Autonomía, al utilizar como uno de los criterios de delimitación el dato de que los puertos desarrollen o no actividades comerciales, hace inevitable que el legislador estatal concrete qué debe entenderse por tales. En cualquier caso, la mera clasificación de los puertos en comerciales y no comerciales no implica invasión competencial alguna, ni tiene por qué suponer, como sostiene el recurrente, la extensión a los puertos autonómicos de la definición y los requisitos de los puertos marítimos contenidos en los aps. 1 y 2 art. 2 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92); más bien, esta clasificación, interpretada de acuerdo con el art. 148.1.6 CE, debe entenderse dirigida a delimitar la competencia del Estado, en la medida en que de ella pueden quedar fuera los puertos comerciales. En definitiva, si el ejercicio de la propia competencia por parte del Estado le obliga a formular su propia comprensión de lo que es un puerto comercial y, por exclusión, de lo que no lo es, la invasión competencial sólo puede venir determinada por el contenido de la referida comprensión, en su caso controlable por el TC, pero no por la sola circunstancia de la exteriorización de la misma.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)
art. 148.1.6

Mientras que la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia sobre puertos se funda en el tipo de actividad que en los mismos se realiza, la reserva de puertos de competencia exclusiva del Estado se basa en la noción de interés general, interés que podrá apreciarse, fundamentalmente, en los puertos comerciales que desarrollen una actividad relevante para el conjunto del Estado, si bien no es descartable que pueda vincularse a razones de otra índole que no le corresponde determinar *a priori* al TC, por más que siempre queda un control *ex post* del entendimiento que de dicha categoría puedan tener los órganos estatales. Tal control habrá de ser, por otra parte, de carácter externo. Puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por «puerto de interés general», sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales --y muy singularmente el legislador-- disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a un puerto como de interés general. El TC tiene sólo un control externo, en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad.

La CE, en sus arts. 148.1.6 y 149.1.20, atribuye, bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas, competencia sobre puertos, que se extiende tanto a la realidad física del puerto como a la actividad portuaria que en él se desarrolla. Pues bien, desde cualquiera de esas perspectivas se llega a la conclusión de que el art. 3.6 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) es conforme con el modelo diseñado por la CE. En ésta no se atribuye competencia sobre ciertas zonas de los puertos, ni sobre determinado tipo de actividades portuarias, sino sobre el puerto como tal, en sí mismo considerado. Es evidente que ello no significa que sobre la realidad física del puerto, e incluso sobre la actividad en él desarrollada, no puedan incidir otros títulos competenciales --como, por ejemplo, los de urbanismo y ordenación del territorio--, pero lo que no es posible es la concurrencia del mismo título competencial, pues entonces se produce la identidad, tanto del objeto físico como del jurídico.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)
 art. 148.1.6; art. 149.1.20

La existencia de un puerto estatal no supone la desaparición de cualesquiera otras competencias sobre su espacio físico, ya que mientras que la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que abarca un puerto, la competencia de ordenación del territorio y urbanismo tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial.

El plan de utilización de los espacios portuarios no supone sino la previsión, a grandes rasgos, de los distintos usos portuarios, exigiendo además el art. 15.2 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) que se incluya «la justificación de la necesidad o conveniencia de dichos usos». No se trata de regular el uso urbanístico de los espacios portuarios, sino, más sencillamente, de determinar cómo se van a distribuir las actividades portuarias dentro del recinto del puerto. Con ello no se vacían de contenido las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo de las Administraciones afectadas, pues tales competencias se ejercitan a través del plan especial, instrumento específicamente diseñado para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario y que es aprobado por las Administraciones urbanísticas competentes.

La afirmación de que las autoridades urbanísticas no podrán perturbar el ejercicio de las competencias de explotación portuaria --art. 18 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92)-- no supone, por sí misma, alteración del orden competencial, ni excluye la posible intervención de los Tribunales, que serán los que en última instancia deberán resolver los conflictos que puedan surgir entre autoridades urbanísticas y portuarias.

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

En la previsión de que los planes urbanísticos califiquen la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario, que contempla el art. 18.1 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), no cabe apreciar una invasión competencial. Es cierto que la misma impone a las autoridades urbanísticas una determinada calificación de los puertos a efectos urbanísticos, pero esa imposición tiene su apoyo en una competencia exclusiva del Estado --la competencia sobre puertos de interés general-- y no supone, por otra parte, la ablación de las competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio.

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

La imposición de que los instrumentos generales de ordenación urbanística califiquen a la zona de servicio de los puertos estatales como sistema portuario --art. 18.1 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92)-- tiene su apoyo en el art. 149.1.20 CE, y la limitación de las potestades de los entes con competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio deriva, en unos casos, de la existencia previa de un puerto, realidad que se impone a la autoridad urbanística y, en otros, de la decisión de crear un nuevo puerto de interés general, decisión que corresponde al Estado como titular de la competencia exclusiva sobre los puertos que reúnan esa condición.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

art. 149.1.20

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

art. 18.1

Si bien no pueden identificarse salvamento marítimo y seguridad pública, en aquellos supuestos es posible que se vean afectadas las competencias que, según el art. 149.1.29 CE, corresponden al Estado. La competencia autonómica sobre esta materia se encuentra con determinados límites, que derivan de la existencia de un posible interés nacional o supracomunitario que pueda verse afectado por la situación de catástrofe o emergencia, bien por la necesidad de prever la coordinación de Administraciones diversas, bien por el alcance del evento --afectando a varias Comunidades Autónomas-- o bien por sus dimensiones, que pueden requerir una dirección nacional de todas las Administraciones Públicas afectadas y la aportación de recursos de nivel supracomunitario. Como consecuencia de ello, e íntimamente en relación con tal posibilidad, no pueden negarse al Estado las potestades necesarias para obtener y salvaguardar una coordinación de distintos servicios y recursos pertenecientes a múltiples sujetos, así como --si fuera necesario-- para garantizar una dirección y organización unitarias; esto es, tanto competencias de tipo normativo, disponiendo e instrumentando técnicas de coordinación, como de tipo ejecutivo, asumiendo las instancias estatales tareas de dirección. Las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas encuentran, pues, su límite en la política de seguridad pública que la CE reserva al Estado en su art. 149.1.29, en cuanto tal seguridad pública presenta una dimensión nacional, por la importancia de la emergencia o por la necesidad de una coordinación que haga posible prevenir y, en su caso, reducir los efectos de posibles catástrofes o emergencias de alcance supraautonómico (Cfr. TC Pleno S 133/1990 de 19 Jul., LA LEY, 1990-4, 74).

A la noción de coordinación responde, de manera indubitada, el Plan Nacional de Servicios Especiales, que es aprobado por el Gobierno a propuesta del Ministro de Obras Públicas y Transportes y a cuyas directrices deberán acomodarse los planes que aprueben las Comunidades Autónomas --art. 87.2 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92)--. Este tipo de planes, que garantizan una cierta uniformidad mediante el establecimiento de directrices mínimas, resultan especialmente aptos para asegurar la coherencia del sistema y la actuación coordinada de las diversas entidades y son, por ello, un cualificado medio de coordinación del que se puede servir el Estado en supuestos como el examinando. Es cierto que suponen una cierta limitación --o mejor, un cierto condicionamiento-- de las competencias ejecutivas que correspondan a las Comunidades Autónomas, pero no resultan contrarios al orden constitucional en aquellos supuestos en que el Estado goza de facultades de coordinación, posibilitando la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logra la integración de actos parciales en la globalidad del sistema. En última instancia, este tipo de medidas de coordinación preventiva resultan especialmente satisfactorias siempre, claro está, que no supongan la emanación de órdenes concretas que prefiguren exhaustivamente el contenido de la actividad del ente coordinado, agotando su propio ámbito de decisión autónoma, pues, en tal supuesto, existiría un verdadero control jerárquico o cuasi jerárquico incompatible con la autonomía de las entidades coordinadas.

La ordenación del territorio es, en el sistema constitucional español, un título competencial específico que no puede ser ignorado, reduciéndolo a la simple capacidad de planificar, desde el punto de vista de su incidencia en el territorio, las actuaciones que por otros títulos ha de llevar a cabo el ente titular de aquella competencia, sin que de ésta se derive consecuencia alguna para la actuación de otros entes públicos sobre el mismo territorio. Al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación (Cfr. TC Pleno S. 149/1991 de 4 Jul. LA LEY 1992.1 39)

Tiene razón el órgano recurrente cuando afirma que la competencia del Estado sobre puertos no puede justificar la exención de licencia municipal en aquellos casos en que las obras de construcción o conservación, aun realizándose en la zona de servicio portuario, no afectan propiamente a construcciones o instalaciones portuarias, sino a edificios o locales destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, posibilidad prevista en el art. 3.6 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92). La conformidad de este precepto con la CE se produce porque la norma se limita a prever la posibilidad de que existan en el ámbito físico del puerto espacios destinados a las actividades no estrictamente portuarias, dependiendo su existencia o no, en primer lugar, de lo que se haya previsto en el plan especial del puerto, aprobado por la autoridad urbanística, y sin que, por lo que a estos espacios se refiere, pueda haber oposición de la autoridad portuaria, por tratarse de aspectos que caen fuera de su competencia --art. 18.2 c) L 27/1992--. La facultad del Estado de incidir sobre la competencia urbanística, sustituyendo la previa licencia por el informe, se limita, por tanto, a las obras portuarias en sentido estricto, pero no puede alcanzar a aquellas otras que, aunque realizadas en la zona de servicio del puerto, son de naturaleza diversa; en tales casos, será de aplicación la legislación urbanística general y, en principio, la exigencia de licencia previa que corresponde otorgar al Ayuntamiento competente.

La competencia sobre puertos se extiende tanto a la realidad física como a las actividades que en ellos se desarrollan, pero siempre que se trate, lógicamente, de actividades propiamente portuarias. En el caso de las actividades comerciales desarrolladas en los puertos, el dato de que la titularidad de éste corresponda a una Comunidad Autónoma no puede servir de apoyo para privar al Estado de las facultades que, de acuerdo con otros títulos competenciales, le corresponden. Y ninguna duda cabe que el Estado tiene competencia sobre controles aduaneros, de sanidad y de comercio exterior, así como sobre tráfico marítimo y seguridad de la navegación, actividades estas últimas que encuentran su natural acomodo en el título de marina mercante. Por ello, no puede considerarse inconstitucional que el legislador haya establecido en el art. 3.5 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) la exigencia de que las actividades comerciales desarrolladas en los puertos autonómicos cuenten con los informes favorables de los órganos estatales a quienes corresponda ejercer las referidas competencias. Esto es así también por lo que se refiere a los transportes entre puertos de la misma Comunidad Autónoma, pues es evidente que en tales casos no serán necesarios los informes sobre control de aduanas y de comercio exterior, pero el hecho de que este transporte sea de titularidad autonómica no excluye la intervención del Estado en lo relativo a la seguridad en la navegación y a los controles sanitarios.

Es cierto que en el art. 16.3 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) se ignora la posibilidad de que en la zona de servicio del puerto se incluyan bienes autonómicos, pero, con ello, ni se impide esa afección, ni se somete la misma a un control por parte del Estado, pues el propio art. 16.2 señala claramente que el informe que debe emitir el M.º Obras Públicas y Transportes para la ampliación de la zona de servicio versará, única y exclusivamente, sobre la delimitación del nuevo dominio público estatal susceptible de adscripción, sobre la posible afección de los usos previstos en esos espacios a la protección del dominio público marítimo terrestre, y las medidas necesarias para garantizar dicha protección. Por otra parte, la adscripción de nuevas porciones del dominio público estatal supone automáticamente, como señala el abogado del Estado, una nueva delimitación de la zona de servicio que, en consecuencia, tampoco puede quedar en manos de la Administración autonómica. Es necesario señalar, por último, que la delimitación de la nueva zona de servicio portuario se formaliza mediante un acta suscrita por representantes de ambas Administraciones, por lo que la Comunidad Autónoma afectada tiene un cauce constitucionalmente adecuado para la defensa de sus competencias. Todos estos factores conducen necesariamente a desestimar la pretendida inconstitucionalidad del art. 16.3 de la Ley.

El ap. 3 art. 87.3 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), en la medida en que atribuye al Estado competencias meramente ejecutivas en materia de salvamento marítimo, debe ser declarado contrario al orden constitucional de competencias. Distinta ha de ser, sin embargo, la conclusión respecto de sus aps. 1 y 2. En ellos se prevé la aprobación de programas que desarrollen el Plan Nacional de Servicios Especiales y esta facultad de aprobación debe considerarse incluida dentro de las competencias de coordinación que corresponden al Estado. Por otra parte, se ha previsto que las Comunidades Autónomas puedan colaborar en la elaboración de tales programas, y ello sin perjuicio de la competencia que expresamente se les reconoce para que, a su vez, puedan elaborar planes sobre la materia (art. 88.2). Ninguna duda de constitucionalidad suscita tampoco el art. 87.4, que se limita a disponer la creación de la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo como órgano de coordinación para facilitar la participación de las Administraciones Públicas competentes y que remite al reglamento la regulación de su composición y funciones. En la medida en que se trata de un órgano de coordinación, cuya creación ha de corresponder evidentemente al Estado, el precepto resulta respetuoso con el bloque de la constitucionalidad.

La disputa sobre la legitimidad de las normas que autorizan al Estado a asumir la competencia para realizar determinadas obras y, en función de la misma, a modular las competencias de las Administraciones urbanísticas, debe resolverse teniendo en cuenta, no el espacio físico en donde las obras han de realizarse --en el caso, la zona portuaria--, sino la finalidad que constituye su razón de ser --en el caso, el tratarse de obras portuarias en sentido estricto--. Así parece entenderse en el art. 19.3 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), que justifica la exención del control preventivo municipal en el hecho de tratarse de «obras públicas de interés general», careciendo de este interés las obras no propiamente portuarias. Por tanto, el art. 19.3 no es contrario a la CE (Cfr. TC Pleno S 149/1991 de 4 Jul., LA LEY, 1992-1, 39).



Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

art. 10.2

No cabe desconocer que la facultad atribuida por la CE al Estado para definir el interés general, concepto abierto e indeterminado llamado a ser aplicado a las respectivas materias, puede ser controlada frente a posibles abusos y a posteriori por el TC. En consonancia con ello, debe reiterarse tanto la facultad del legislador estatal en orden a proyectar la noción de interés general sobre los puertos como la de aquel Tribunal para controlar la adecuación de la L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) al orden constitucional y estatutario de competencias.



Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)



L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

Ninguna tacha de inconstitucionalidad puede hacerse al art. 87.1 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), pues del mismo no se deriva, como quiere entender el representante de la CA Galicia, que el Estado asuma competencias ejecutivas propias de las Comunidades Autónomas, ya que, al disponer que el servicio público de salvamento de la vida humana en el mar se prestará por la Administración del Estado y por las restantes Administraciones Públicas competentes, establece de manera expresa que ello se hará de acuerdo con el principio de coordinación, instrumentado a través de los planes y programas correspondientes. Se trata, como puede apreciarse, de una fórmula genérica que en modo alguno supone atribución al Estado de concretas facultades ejecutivas: antes bien, viene a responder a la idea de coordinación que

Es precisamente la posibilidad de concurrencia de títulos competenciales sobre el mismo espacio la que obliga a buscar fórmulas que, en cada caso, permitan su concreta articulación. Por lo que se refiere a la coexistencia de las competencias autonómicas sobre ordenación del suelo y de las competencias estatales de carácter sectorial, debe tenerse en cuenta, en primer lugar, que la competencia sobre ordenación del territorio tiene, precisamente, la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se tratan de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas Administraciones, incluida la estatal. Por otro lado, este tipo de competencias de las que es titular el Estado, si bien no persiguen de forma directa la ordenación del territorio, sí implican una disposición sobre determinadas porciones del mismo que viene a condicionar la capacidad de decisión de las Comunidades Autónomas. En todos aquellos casos en que la titularidad competencial se establece por referencia a una «política» --por ejemplo, protección del medio ambiente o del usuario--, y no por sectores concretos del ordenamiento o de la actividad pública, tal competencia no puede ser entendida en términos tales que la sola incardinación del fin perseguido por la norma --o por el acto concreto-- en tal política permita desconocer la

El art. 88.3 e) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) se mantiene en el ámbito de la seguridad de la navegación, por lo que resulta respetuoso con el orden constitucional de competencias, máxime si, como parece obligado, se pone en conexión con lo dispuesto en el art. 6.1 d) de la Ley; es decir, las razones de emergencia a las que se refiere este precepto justifican que los servicios de practaje y remolque pasen a disposición de la Capitanía Marítima correspondiente cuando se deba operar en aguas que, por otra parte, estarán normalmente fuera de la zona de servicio portuaria.

Las definiciones de puertos pesqueros, de refugio y deportivos, contenidas en el art. 3.4 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), no tienen otro sentido que intentar delimitar qué puertos no son comerciales, y no suponen, por sí mismas, lesión competencial alguna. El argumento utilizado por la CA Galicia de que en tales puertos pueden realizarse también actividades comerciales no viene sino a corroborar la necesidad de delimitar de manera lo más precisa posible lo que deba entenderse por actividades comerciales a los efectos del art. 148.1.6 CE, y eso es precisamente lo que ha buscado el legislador.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

art. 148.1.6

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

art. 3.4

El hecho de que se incluyan en puertos de titularidad estatal zonas destinadas a actividades pesqueras, deportivas, feriales, etc., no menoscaba las competencias que sobre el desarrollo de tales actividades pueda tener la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se encuentran. La competencia sobre puertos se extiende a la realidad física de éstos y a las actividades portuarias, pero no a cualesquiera otras actividades que puedan desarrollarse en el recinto portuario y, en consecuencia, no se entiende por qué deben considerarse excluidas las competencias que sobre las distintas actividades --pesca, organización de ferias, etc.-- puedan corresponder a las Comunidades Autónomas afectadas. En cualquier caso, además, la posibilidad de que se desarrollen actividades complementarias o equipamientos quedará siempre sujeta a las determinaciones del plan especial del puerto que tramita y aprueba

Siendo evidente que la L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) no pretende ser una norma de armonización en el sentido del art. 150.3 CE, no se alcanza a comprender la razón en virtud de la cual tendría que haberse tramitado por el procedimiento especial previsto en dicho precepto constitucional. Cuestión distinta es la de que su contenido incluya o no artículos que hubieran sido válidos de haberla dotado de tal carácter, pero entonces lo que procede es examinar si dichos preceptos, tal y como fueron aprobados, es decir, como artículos de una Ley ordinaria y con arreglo al actual orden de competencias, infringen o no las exigencias de este último, tanto de carácter sustantivo como formal, pues, en caso afirmativo, deberán ser pura y simplemente declarados contrarios a dicho orden. En otras palabras, sólo las leyes de Estado que se planteen el objetivo previsto en el art. 150.3 inciso 1.º CE, lo que no ocurre en el caso, deberán seguir el procedimiento regulado en el inciso 2.º de dicho precepto.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)
art. 150.3



L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

Las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad hacen referencia a diversos conceptos, entre ellos, y muy singularmente, al de «puertos de interés general» o al de puertos que «realicen actividades comerciales». Pues bien, la determinación de qué puertos son de titularidad estatal y cuáles no exige precisar, necesariamente, algunas nociones, tales como el concepto de puerto que desarrolla actividades comerciales y el de puerto de interés general, concreción que debe ser realizada, en principio, y por la lógica de las cosas, por el legislador estatal.

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

Es evidente que tanto las referencias a las actividades comerciales marítimas internacionales --art. 5.1 a) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92)--, como al volumen y características de las actividades comerciales o su relación con necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado --art. 5.1 d)--, se mueven dentro de las condiciones que puede tener un puerto para ser considerado de interés general, pues se trata, en primer lugar, de puertos que desarrollan actividades comerciales y, en segundo lugar, de actividades que trascienden del interés que puede tener una concreta Comunidad Autónoma. El que esto pudiera significar, como afirma la Junta, que puertos que habían sido transferidos a la CA Galicia puedan ser ahora de titularidad estatal, no anula la validez de esos criterios.

Del art. 149.1.20 CE no se desprende en modo alguno que la determinación del interés general corresponda al legislador; antes bien, parece incluso posible, sin la determinación previa de criterios por parte de éste, que el Ejecutivo pueda calificar un puerto como de interés general. De hecho así ocurrió con el RD 989/1982 de 14 May. (clasificación de puertos de interés general), dictado sin otro soporte que la legislación anterior a la CE, en la que los criterios para la determinación de los puertos de interés general distaban mucho de ser los más adecuados a la luz de las normas del bloque de la constitucionalidad.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

A diferencia de las circunstancias del art. 5.1 aps. a) y d) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), que aparecen relacionadas con el desarrollo en el puerto de actividades comerciales, el art. 5.1 e) vincula el interés general con las condiciones técnicas o geográficas que puedan tener los puertos en relación con lo que se denomina «seguridad del tráfico marítimo» y, especialmente, del tráfico con los territorios insulares. Ante todo, no es enteramente descartable que ese tráfico sea de carácter comercial y que, por ello, esta circunstancia aparezca unida a alguna de las otras enumeradas en el precepto. Ahora bien, dados los términos generales en que aparece redactado el artículo, esa vinculación no tiene por qué darse en todos los casos, por lo que hay que entender que la circunstancia del art. 5.1 e) tiene sustantividad por sí misma para justificar la calificación de un puerto como de interés general del Estado, a los efectos del art. 149.1.20 CE. Por lo tanto, es posible, de acuerdo con la Ley, que un puerto no comercial sea declarado de interés general del Estado en atención a esas especiales condiciones técnicas o geográficas.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

art. 149.1.20

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

La necesidad de que en cada Isla exista un puerto de interés general del Estado no resulta injustificada y carente de fundamento. Ello no implica, lógicamente, que esto deba ser necesariamente así, pero no puede considerarse que la decisión del legislador estatal, adoptada en la L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) con apoyo en el art. 149.1.20 CE, suponga una infracción del orden constitucional de competencias.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

art. 149.1.20



L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

Cuando la CE atribuye al Estado una competencia exclusiva --en el caso, puertos de interés general--, lo hace porque bajo la misma subyace --o, al menos, así lo entiende el constituyente-- un interés general, que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima, es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etc.

De la propia sistemática de la L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) puede deducirse que el legislador, al extender el puerto a toda la ría --anexo núm. 4--, está pensando en la zona II, que es definida por el art. 15.7 de la Ley como aquella «exterior de las aguas portuarias, que abarcará las zonas de entrada, maniobra y posible fondeo, subsidiarias del puerto correspondiente y sujetas a control tarifario de la Autoridad Portuaria». Cabe, por tanto, establecer una primera conclusión, en el sentido de que las rías sólo pueden entenderse como zona II de los puertos estatales, y la justificación de esta extensión de la zona de servicio de un puerto de interés general debe buscarse en las peculiaridades de las rías, en las que se enclavan una pluralidad de puertos, tanto estatales como autonómicos, y que, por tanto, constituyen canales de acceso, maniobra y posible fondeo de unos y otros, así como en la necesidad de que haya una autoridad portuaria a la que corresponda adoptar las decisiones principales sobre todo lo relacionado con el tráfico portuario dentro de la ría. Por esos motivos, puede ser legítimo que el Estado, al delimitar el ámbito de un puerto de interés general y en uso de la competencia que le atribuye el art. 149.1 20 CE, lo extienda a toda la ría, siempre, claro está, que ello no se traduzca en lesión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)
art. 149.1.20

Si la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide que se ejerzan otras en ese mismo espacio, la competencia portuaria estatal sobre la aguas de la ría no impide en modo alguno que las Comunidades Autónomas puedan ejercer en ellas las competencias no portuarias que tengan asumidas.

El art. 131 CE, como se desprende de su tenor literal y de los trabajos parlamentarios de elaboración de la CE, responde a la previsión de una posible planificación económica de carácter general y global, y no resulta aplicable a una planificación de ámbito más reducido, por importante que pueda ser. Así las cosas, es claro que la determinación de la ubicación de un nuevo puerto de competencia estatal no es subsumible en la citada norma, y es incluso más que dudoso que pueda considerarse como verdadera actividad planificadora; por ello, y con independencia de los argumentos de oportunidad que puedan esgrimirse sobre la conveniencia de que sea el legislador el que determine la localización de los nuevos puertos, la atribución de esta competencia al correspondiente Ministerio es perfectamente acorde con la CE.

La competencia estatal sobre marina mercante justifica las funciones recogidas en el art. 88.3 d) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), precepto que atribuye al Capitán Marítimo la competencia para fijar los criterios que determinen las maniobras, incluido el atraque, a realizar por buques que porten mercancías peligrosas o presenten condiciones excepcionales, pues tal artículo no plantea ningún problema cuando esas maniobras hayan de realizarse fuera de las aguas de la zona de servicio portuaria y, dentro de ésta, la intervención del Capitán Marítimo está prevista para el caso de buques cuya carga o características especiales pueden suponer específicos riesgos y viene justificada por la competencia del Estado para garantizar la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar --art. 6.1 c) L 27/1992--. Además, debe tenerse en cuenta, por otra parte, que la intervención del Capitán Marítimo se limita al establecimiento de criterios generales, lo que en modo alguno excluye la intervención de la correspondiente autoridad portuaria.

El hecho de que el legislador se haya limitado a enumerar en el anexo de la L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) los puertos de interés general, sin concretar la circunstancia o circunstancias del art. 5.1 de la Ley que concurren en cada uno de ellos, no supone, por sí mismo, vulneración alguna de la CE, ni quebranto del principio de seguridad jurídica, pues nada impide a las Comunidades Autónomas afectadas su impugnación, si consideran que alguno de los puertos mencionados en el anexo no reúne ninguna de las referidas circunstancias.



Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

El art. 6.1 a) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) resulta plenamente respetuoso con el art. 9.15 LO 4/1979 de 18 Dic. (EA Cataluña). Es cierto que este precepto, al atribuir competencia exclusiva a la Generalidad sobre transporte marítimo, no recoge expresamente la limitación de la competencia al transporte entre puntos de la CA Cataluña, pero esta limitación es consecuencia intrínseca del sistema de distribución de competencias, pues el principio de territorialidad impide que pueda reconocerse competencia a la Generalidad sobre el transporte marítimo que se realiza con puertos que están ubicados fuera de su litoral.

LO 4/1979 de 18 Dic. (EA Cataluña)
art. 9.15

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)
art. 6.1 a)

Con la calificación de la zona de servicio de los puertos como sistema general no se están excluyendo las competencias sobre urbanismo; antes bien, esta calificación lleva consigo la necesidad de que dicho sistema sea desarrollado por un plan especial o instrumento equivalente, aprobado por los entes con competencia en dicha materia, tal y como dispone el art. 18.2 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92).

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

Desde el punto de vista competencial, resulta inocuo el art. 89.1 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), que se limita a disponer la creación de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima, entidad de Derecho público que queda adscrita al M.º Obras Públicas y Transportes. Ahora bien, mayores problemas puede suscitar el art. 90, que incluye, al regular el objeto de esa Sociedad, entre sus competencias, la prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, de control y ayuda del tráfico marítimo, de prevención y lucha contra la contaminación del medio marino, de remolque y embarcaciones auxiliares, así como la de aquellos complementarios de los anteriores. En principio, la dicción del precepto parece apuntar al ejercicio de funciones ejecutivas de las que el Estado carece. No obstante, en la medida en que se entienda --como, por otra parte, parece obligado-- que la Sociedad no podrá ejercer sino aquellas funciones que correspondan al Estado --es decir, funciones de coordinación en la búsqueda, rescate y salvamento marítimo--, el precepto es también una norma de distribución de competencias en el seno de la organización estatal y, por ello, sin ninguna incidencia en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas.

Es precisamente el inciso último art. 6.1 a) L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) el que permite considerar a este precepto conforme con el orden constitucional de competencias. En efecto, al margen de la mayor o menor corrección técnica de la fórmula utilizada, no puede ignorarse, de un lado, que la inclusión de la actividad de transporte marítimo en la marina mercante no puede considerarse en modo alguno como algo artificial, sino que, por el contrario, aparece como su verdadero núcleo. Por otra parte, el hecho de que la CE no se haya referido al transporte marítimo en ningún precepto --a diferencia de lo que ocurre con el transporte aéreo, al que alude el art. 149.1.20, y con el transporte terrestre, previsto en el art. 149.1.21, ambos CE-- parece apuntar con toda claridad a su inclusión en el título de marina mercante. Y tampoco resulta necesario acudir a la cláusula residual del art. 149.3 CE, pues para ello es preciso que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios, esto es, averiguando si, por encima y con independencia de las rúbricas o denominaciones empleadas por la CE o por los Estatutos de Autonomía, ha sido incluida en una y otros una materia entendida como conjunto de actividades, funciones e institutos jurídicos relativos a un sector de la realidad social.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)
 art. 149.1; art. 149.1.20; art. 149.1.21

El art. 86.8 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) sólo persigue distribuir competencias estatales entre los distintos órganos de la Administración central, y de este dato, así como de la referencia que se hace a otras Administraciones, cabe deducir que no se está aludiendo sino a los transportes que son de competencia estatal, quedando, lógicamente, al margen aquellos otros cuya titularidad corresponde a las Comunidades Autónomas.

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

La atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la propia CE reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio, siendo legítimo tal condicionamiento cuando el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá de atenderse, por tanto, en cada caso, a cuál sea la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de los preceptos impugnados (Cfr. TC Pleno S 149/1991 de 4 Jul., LA LEY, 1992-1, 39).

 **Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)**

Para que el condicionamiento legítimo por parte del Estado de las competencias autonómicas sobre urbanismo y ordenación del territorio no se transforme en usurpación ilegítima, es indispensable que el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en que han de ejercerse.

La competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística. En efecto, el Estado tiene constitucionalmente atribuidas una pluralidad de competencias dotadas de una clara dimensión espacial, en tanto que proyectadas de forma inmediata sobre el espacio físico; en suma, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (art. 149.1 aps. 4, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 CE). La consecuencia a que tales afirmaciones conducen es que no cabe negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos (Cfr. TC Pleno S 61/1997 de 20 Mar., LA LEY, 1997, 9921).

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

La TC Pleno S 103/1989 de 8 Jun. (LA LEY, 1989-4, 103), al referirse a la técnica del informe vinculante, ha afirmado que se trata de un expediente de acomodación o integración entre dos competencias concurrentes --estatal y autonómica-- que, partiendo de títulos diversos y con distinto objeto jurídico, convergen sobre un mismo espacio físico, y que están llamadas, en consecuencia, a cohonestarse, si bien la «conformidad» de la Administración estatal sólo habrá de considerarse exigible cuando dicha declaración afecta a espacios o enclaves físicos sobre los que se proyecte una competencia estatal concurrente, a fin de garantizar, efectivamente, la integridad de la competencia del Estado. También la TC Pleno S 149/1991 de 4 Jul. (LA LEY, 1992-1, 39) ha sostenido la legitimidad de esta técnica, si bien poniendo de relieve que la exigencia de un informe de esta naturaleza convierte, de hecho, la aprobación final del plan o proyecto en un acto complejo en el que han de concurrir dos voluntades distintas, y esa concurrencia necesaria sólo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su

La mera posibilidad de un uso abusivo de las normas no puede ser nunca, en sí misma, motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas.

El art. 14.4.1 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) no es sino una especificación para los puertos del art. 84.1 L 22/1988 de 28 Jul. (protección, utilización y policía de costas), por lo que debe declararse su constitucionalidad, por las mismas razones expuestas en la TC Pleno S 149/1991 de 4 Jul. (LA LEY, 1992-1, 39). El presupuesto o hecho imponible de la exacción de que se trata es la utilización del dominio público marítimo-terrestre, no la realización por la Administración de las actividades encaminadas a adjudicar la concesión o la autorización que hace posible dicha utilización. Lo determinante es que es el Estado quien ostenta la titularidad del dominio público por cuya utilización se exige el canon. Según establece el art. 14.3 L 27/1992, el dominio público marítimo-terrestre ocupado por un puerto de competencia de una Comunidad Autónoma mantiene su titularidad estatal y, en consecuencia, el titular del dominio público puede devengar legítimamente el canon, lo que, por otra parte, no impide que la Comunidad Autónoma titular del puerto pueda, a su vez, establecer las tasas que estime pertinentes por las concesiones y autorizaciones que otorgue en el dominio público marítimo-terrestre adscrito.

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)
art. 14.3; art. 14.4.1

La mera derogación o modificación de un precepto legal no supone de manera automática la pérdida sobrevinida del objeto de un recurso de inconstitucionalidad en el que la impugnación se basa en motivos competenciales. En tales supuestos, en efecto, con el recurso se persigue tanto la declaración de inconstitucionalidad de la norma como el pronunciamiento sobre la titularidad de la competencia controvertida y, al igual que ocurre en los conflictos positivos de competencia, es posible que la controversia competencial se mantenga viva después de la derogación o modificación de la norma objeto del proceso. Por otra parte, no es lo mismo que el precepto controvertido haya sido suprimido o que haya sido modificado, debiendo en este último supuesto tenerse en cuenta si la nueva norma ha sido a su vez impugnada o no. No cabe, por ello, una respuesta genérica a esta cuestión, siendo necesario examinar caso por caso la incidencia de la reforma legal en el

El art. 4 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) realiza una definición enormemente amplia del concepto de «instalación marítima», incluyendo todas las que ocupan zonas de dominio público marítimo-terrestre y están destinadas al transbordo de mercancías, pasajeros o pesca, y que no reúnen los requisitos que son necesarios, según la propia Ley, para poder ser consideradas como puertos marítimos, requisitos que se incluyen en el art. 2.2 L 27/1992. La consecuencia de esta regulación es que determinadas instalaciones que podrían ser consideradas como puertos no comerciales y, en cuanto tales y en virtud del art. 148.1.6 CE, de la competencia de las Comunidades Autónomas, pasan a ser gestionadas por la Administración del Estado. Buena prueba de ello lo constituye el dato de que el legislador ha considerado que no son instalaciones marítimas las que, aun reuniendo las características señaladas en el art. 4, sean de la competencia de las Comunidades Autónomas en el momento de la entrada en vigor de la Ley. Si este tipo de instalaciones son de competencia autonómica, ello sólo puede encontrar justificación en la circunstancia de tratarse de verdaderos puertos que no desarrollan actividades comerciales, pues, de otro modo, serían simples instalaciones marítimas menores, cuya gestión correspondería al Estado en virtud del art. 110 b) _in fine_ L 22/1988 de 28 Jul. (protección, utilización y policía de costas). Es cierto que el legislador no está vinculado a las definiciones y criterios de la legislación anterior, pero no lo es menos que no puede alterar el orden de competencias mediante la redefinición de categorías empleadas por la CE para efectuar el reparto de competencias entre los distintos entes territoriales, máxime cuando dicha redefinición no sólo se utiliza para limitar las competencias de las Comunidades Autónomas, sino que además carece de toda justificación --o al menos no es justificada por el legislador-- y altera el concepto que, sobre determinadas instituciones, existe en la conciencia social, pues no cabe duda que las actividades a que se refiere el art. 4 --transbordo de mercancías, pasajeros o pesca-- son típicamente portuarias. Se viene, en consecuencia, a alterar el orden constitucional de competencias mediante la creación de una categoría que carece de todo apoyo en las normas que integran el bloque de la constitucionalidad, por lo que el art. 4 resulta inconstitucional.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)

art. 148.1.6

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

La declaración de inconstitucionalidad del art. 4 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), como es evidente, en nada afecta a la competencia del Estado sobre las instalaciones marítimas menores a que se refiere el art. 110 b) _in fine_ L 22/1988 de 28 Jul. (protección, utilización y policía de costas), así como a la posibilidad de controlar, mediante la adscripción de espacios de dominio público marítimo-terrestre prevista en los arts. 16 L 27/1992 y 49.1 L 22/1988, que lo que se denomina puerto por las Comunidades Autónomas reúne las características propias de éstos y no se trata de simples instalaciones marítimas menores de competencia estatal. Por otro lado, en caso de conflicto, siempre se podrá acudir a la vía jurisdiccional correspondiente.

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

art. 4; art. 16

L 22/1988 de 28 Jul. (protección, utilización y policía de costas)

art. 49.1; art. 110 b)

La argumentación del abogado del Estado, que defiende la constitucionalidad del art. 21.4 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) sobre la base de que en el mismo no se contienen medidas de protección del medio ambiente, sino normas sobre la utilización del dominio público estatal que encuentran perfecto acomodo en los arts. 20 y 24 art. 149.1 CE, sirve para justificar la competencia del Estado para emanar aquel precepto, a pesar de no tratarse de legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23 CE), y no cabe duda, desde esta perspectiva, que el Estado tiene competencia para establecer una regulación sobre los dragados y vertidos que se realicen en la zona portuaria, también cuando, como prevé el art. 21.4, se trate de la zona II o zona exterior de las aguas del puerto. Ahora bien, aun siendo claro, efectivamente, que el art. 21.4 se dicta al amparo de la competencia del Estado sobre puertos, es evidente que las medidas previstas en el mismo tienen una clara incidencia en el medio ambiente, lo que parece haber sido tenido en cuenta por el propio legislador estatal al exigir en tales casos los correspondientes informes y análisis sobre los posibles efectos contaminantes de tales medidas y su repercusión en la biosfera. Por ello, no cabe duda, en estos casos, que las Comunidades Autónomas deben tener un cauce para intervenir, que acaso pudiera ser un informe previo, similar al que se prevé para garantizar las competencias sobre pesca, pero cuya determinación concreta, entre las varias posibles, no es función del TC. Se está ante un claro supuesto de competencias confluyentes sobre el mismo medio físico, cuya articulación debe hacerse a través de soluciones de cooperación entre las Administraciones afectadas, soluciones que, al ser por completo ignoradas en la norma que se impugna, acarrearán la inconstitucionalidad de esta última.

Constitución Española (sancionada el 27 Dic. 1978)
art. 149.1.20; art. 149.1.23; art. 149.1.24

El art. 14.4.2 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92) no incurre en inconstitucionalidad al excluir de la regla general del art. 14.4.1 las concesiones otorgadas en puertos ya transferidos y que consten en los correspondientes Reales Decretos, pues es evidente que el Estado --como titular del derecho a devengar el canon-- puede renunciar al mismo en favor de la Comunidad Autónoma titular del puerto; y tampoco deviene inconstitucional por el hecho de que dicha renuncia afecte a los puertos mencionados y, sin embargo, no sea extensible a los construidos posteriormente por las Comunidades Autónomas. El que esta regulación suponga una dualidad de regímenes que pueda considerarse incoherente no implica la inconstitucionalidad del precepto.

El inciso 1 art. 62.2 L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante) (LA LEY-LEG. 3251/92), al señalar los informes que deben recabarse para la elaboración de los proyectos de dragados portuarios, incluye únicamente los relativos a la materia de pesca y de arqueología, ignorando por completo las competencias sobre medio ambiente de las Comunidades Autónomas, al no prever ninguna forma de intervención por parte de éstas, por lo que debe ser declarado inconstitucional, lo mismo que ocurre con el art. 62.3, en la medida en que no prevé que la información mencionada se remita asimismo a la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubique el puerto, ignorando con ello sus competencias sobre medio ambiente.

L 27/1992 de 24 Nov. (puertos del Estado y marina mercante)

Del conjunto de normas del bloque de la constitucionalidad aplicables en materia de puertos puede extraerse, sin forzar los conceptos empleados en las mismas y dentro siempre de los límites constitucionales, más de una interpretación, y al TC no le corresponde señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la más oportuna, adecuada o conveniente (Cfr. TC Pleno S 227/1988 de 29 Nov., LA LEY, 1989-3, 37). Esta labor es propia del legislador, correspondiendo, eso sí, al TC garantizar que dichas definiciones no impliquen en la práctica una alteración del sistema de distribución de competencias, ya sea porque resulten completamente artificiales, no respetando la imagen que de los distintos conceptos existe en la conciencia social, ya sea porque a tales conceptos se anuden consecuencias no queridas por el constituyente.

Entre los asuntos de interés de los Municipios y a los que, por tanto, se extienden sus competencias, está el urbanismo. Así lo ha precisado el legislador estatal, al disponer, en el art. 25.2 d) L 7/1985 de 2 Abr. (bases del Régimen Local), que el Municipio ejercerá sus competencias en materia de «ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística», y al prever, en el art. 84.1 b) de la Ley, el sometimiento de la actividad de los ciudadanos a previa licencia y a otros actos de control preventivo. Y dentro de las competencias de ejecución que los Municipios ostentan en esta materia y, más en concreto, de la competencia para asegurar que los usos del suelo se acomodan a la ley y a los planes de ordenación urbana, se encuentra, con carácter prototípico, la licencia municipal, que es uno de los actos administrativos más enraizados en la actividad de los Entes Locales.

L 7/1985 de 2 Abr. (bases del Régimen Local)