

Wolters Kluwer España

## **Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 193/1998 de 1 Oct. 1998, rec. 242/1989**

Ponente: Cruz Villalón, Pedro.

Nº de sentencia: 193/1998

Nº de recurso: 242/1989

LA LEY JURIS: 9880/1998

COMUNIDADES AUTONOMAS. Competencias sobre puertos. Zonas destinadas a fines náutico-deportivos. Puertos deportivos en Andalucía. Ley 8/1988 de 2 de noviembre. Instalaciones marítimas menores. Actuaciones de cooperación interadministrativa. Inconstitucionalidad del inciso tercero del artículo 2. Titularidad autonómica de las obras e instalaciones portuarias. Compatibilidad con la permanencia en el demanio estatal. Otorgamiento de concesiones de construcción y explotación. Informe preceptivo del Ministerio de Obras Públicas sobre la ocupación del dominio público. Legitimidad. Reales decretos de trasposos.

### Texto

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Alvaro Rodríguez Bereijo, Presidente; don José Gabaldón López, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Vicente Gimeno Sendra, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Tomás S. Vives Antón y don Pablo García Manzano, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 242/89 promovido por el Presidente del Gobierno contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1988, de 2 Nov., de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía. Han sido parte el Abogado del Estado, en la representación del Gobierno que por ley ostenta; el Letrado de la Comunidad Autónoma de Andalucía, en la representación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía que por ley asimismo ostenta, y el Parlamento de Andalucía, representado por su Presidente. Ha sido Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Tribunal.

### ANTECEDENTES DE HECHO

1. Mediante escrito registrado en este Tribunal el día 8 Feb. 1989, el Abogado del Estado, en nombre y representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 1; 2, párrafo primero, núms. 2. y 3.; 3, párrafo primero; 4, apartados 1 y 2 [y en conexión con estos preceptos, los arts. 5.2, 1. y 2.; 8 b); 12.1; 17.1 y 22.1] y el art. 10 de la Ley de Andalucía 8/1988, de 2 Nov., de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, L.P.D.A.).

Tras hacer expresa invocación de lo dispuesto en el art. 161.2 C.E., el Abogado del Estado fundamenta su pretensión de inconstitucionalidad en los motivos que, en lo sustancial, a continuación se resumen:

A) Comienza poniendo de manifiesto que las alegaciones de este recurso de inconstitucionalidad están en estrecha relación con las correspondientes a los recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley 22/1988, de 28 Jul., de Costas, y tras ello fundamenta, en primer lugar, los motivos de inconstitucionalidad en que incurrirían los arts. 1; 2, párrafo primero, núms. 2. y 3.; 3, párrafo primero; 4, apartados 1 y 2 y sus conexos.

El art. 1 L.P.D.A. dispone: «Se regirán por la presente Ley la construcción y la explotación de aquellas obras e instalaciones que se realicen en los puertos o en las costas del litoral andaluz para la prestación de los servicios demandados por las embarcaciones deportivas.»

Por su parte, el art. 2, párrafo primero, núms. 2. y 3., señala lo siguiente: «A tal efecto, se definen las siguientes tipologías:... 2.Zona portuaria de uso náutico-deportivo: Parte de un recinto portuario preexistente que se destina a la prestación de servicios a las embarcaciones deportivas. 3.Instalación ligera náutico-deportiva: Aquella que no comporta obras de abrigo y de

atraque, de carácter portuario fijo y que no supone alteración sustancial del medio físico donde se implanta.»

Para el Abogado del Estado la L.P.D.A. pretende regular, como competencia propia de la Comunidad Autónoma, la «construcción y explotación de aquellas obras e instalaciones» (art. 1) que se localicen en cualquier «zona portuaria de uso náutico-deportivo», esto es, en cualquier «parte de un recinto portuario preexistente que se destina a la prestación de servicios a las embarcaciones deportivas» (art. 2). Teniendo en cuenta que entre los puertos del litoral andaluz los hay de interés general, reservados a la competencia exclusiva del Estado por el art. 149.1.20. C.E., para la representación estatal el legislador andaluz pretende reservar a la Comunidad Autónoma el poder decidir sobre el destino a fines náutico-deportivos de cualquier porción de los recintos portuarios, incluso los que sean de competencia estatal. Con ello menoscaba la competencia exclusiva del Estado sobre dichos puertos (art. 149.1.20. C.E.), la cual comprende potestades de organización, gestión y administración del puerto y sus servicios. Por tanto, la decisión de crear una zona náutico-deportiva en el recinto de un puerto de interés general solo puede corresponder al Estado, pues si la Comunidad Autónoma gozara de la competencia de sustraer a su arbitrio zonas de los puertos de interés general para asignarles por decisión unilateral un uso náutico-deportivo, como prevé la L.P.D.A., las potestades estatales serían claudicantes y subordinadas a la decisión autonómica.

La conexión entre los arts. 1 y 2 determina también que la Comunidad Autónoma tenga el poder de decidir sobre el destino, a fines náutico-deportivos, de la ribera marítima del litoral andaluz, es decir, de partes del dominio público estatal marítimo-terrestre, puesto que atribuye a aquella Comunidad Autónoma potestades decisorias sobre la «construcción y explotación» de cualquier «instalación ligera náutico-deportiva», que se define en el art. 2, 3., como «aquella que no comporta obras de abrigo y de atraque, de carácter portuario fijo y que no supone alteración sustancial del medio físico donde se implanta». Por tanto, tampoco aquí cabe entender entregada a la libre determinación de las autoridades autonómicas la decisión de elegir una concreta porción de costa para su establecimiento, pues ello es contrario al art. 110 b) de la Ley de Costas que atribuye esa decisión al Estado, no gozando de apoyo dicha competencia autonómica en el art. 13.11 de su Estatuto de Autonomía, pues dichas «instalaciones ligeras» no son puertos.

En suma, para el Abogado del Estado, los arts. 1 y 2, apartados 2. y 3., atribuyen a la Comunidad Autónoma de Andalucía competencias sobre espacios físicos situados en puertos de interés general y en determinados tramos de costa exteriores a los puertos, que exceden de las atribuciones que se contienen en el Estatuto de Autonomía de dicha Comunidad Autónoma y que son: el art. 13.11 (competencia exclusiva sobre «puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales»), el art. 15.1.6 (competencia de desarrollo legislativo y ejecución en materia de «ordenación del sector pesquero. Puertos pesqueros») y el art. 17.7 (competencia de ejecución sobre puertos de interés general «cuando el Estado no se reserve su gestión directa»).

Señala también el Abogado del Estado que no son de aplicación en este caso las SSTC 13/1983, fundamento jurídico 1., y 77/1984, fundamento jurídico 2. y siguientes, pues en el caso de la L.P.D.A. no hay pluralidad de objetos jurídicos («materias») y un único objeto físico, sino identidad de objeto jurídico y físico. Por todo ello, considera que los precitados arts. 1 y 2, núms. 2. y 3., L.P.D.A. son inconstitucionales.

B) El Abogado del Estado sostiene también la inconstitucionalidad y nulidad del art. 3, párrafo primero, L.P.D.A., que prevé:

«Los puertos deportivos, zonas portuarias de uso náutico-deportivo y las instalaciones ligeras náutico-deportivas constituyen bienes de dominio público, cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía y que se destinan mediante adecuada explotación a la prestación de servicios públicos.»

La inconstitucionalidad de la declaración del carácter de dominio público autonómico de las zonas portuarias de uso náutico-deportivo integradas en puertos de interés general la deduce el representante del Estado del art. 4.11 de la Ley de Costas, en línea con lo ya establecido en su día por los arts. 1, 2 y 15 del Decreto-ley de 19 Ene. 1928.

Las instalaciones ligeras náutico-deportivas tampoco pueden ser calificadas como dominio público autonómico, pues son pura y simplemente espacios del dominio público natural marítimo-terrestre que corresponde al Estado, sea ex constitutione (art. 132.2 C.E.), sea por determinación del legislador estatal al amparo del mismo precepto (STC 227/1988, fundamento jurídico 14), en este caso, por prescripción del art. 9.1 de la Ley de Costas.

Por último, tampoco los puertos deportivos pueden incluirse en el demanio autonómico, pues si son construidos por la Comunidad Autónoma, será necesaria la adscripción de los bienes correspondientes (art. 49 de la Ley de Costas), pero, según este artículo, tales bienes adscritos conservan su calificación de dominio público estatal. En el caso de que los puertos deportivos fueran construidos por un concesionario, sería de aplicación el art. 64 de la Ley de Costas y el dominio público concedido seguirá siendo estatal.

C) El Abogado del Estado considera inconstitucional el art. 4 L.P.D.A., apartados 1 y 2, que prevén lo siguiente:

«1.La Comunidad Autónoma de Andalucía podrá otorgar a personas naturales o jurídicas, tanto públicas como privadas, que lo soliciten, la oportuna concesión administrativa para la construcción y la explotación de obras e instalaciones destinadas a la prestación de servicios a la marina deportiva.

2. Corresponderá su otorgamiento al Consejo de Gobierno para puertos deportivos y zonas portuarias de uso náutico-deportivo, para el resto de los casos a la Consejería de Obras Públicas y Transportes.»

El artículo es considerado inconstitucional por cuanto atribuye competencias a la Comunidad Autónoma para otorgar concesiones de zonas portuarias de uso náutico-deportivo comprendidas en puertos estatales de interés general, correspondiendo la competencia para dicho otorgamiento al Estado, de acuerdo con el art. 149.1.20. C.E. y los arts. 1.1., 3.2, 7 c) y 21.10 de la Ley 27/1968, de 20 Jun., sobre Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía.

También resulta inconstitucional la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia concesional sobre las instalaciones ligeras náutico-deportivas, pues se trata de «instalaciones marítimas menores» respecto de las cuales la concesión de ocupación del dominio público corresponde al Estado, de acuerdo con los arts. 64, 67 y 110 de la Ley de Costas.

D) En conexión con los arts. 1, 2, 3 y 4 se solicita la declaración de inconstitucionalidad de los arts. 5.2, 1. y 2., 8 b), 12.1, 17.1 y 22.1 L.P.D.A., así como de cualquier otro que aprecie el Tribunal ex art. 39.1 LOTC.

E) Por último, se impugna el art. 10 L.P.D.A. en cuanto dicho precepto establece y regula un informe preceptivo que debe evacuar el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre la ocupación del dominio público en el procedimiento administrativo de concesión de puertos deportivos, zonas portuarias de uso náutico-deportivo e instalaciones ligeras náutico--deportivas, procedimiento que, en concordancia con el art. 4 L.P.D.A., el art. 10 configura como de competencia autonómica. El precepto tiene la siguiente redacción:

«Recibida la documentación a que se refiere el artículo anterior, la Consejería de Obras Públicas y Transportes dará traslado del expediente al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, para que éste emita el preceptivo informe sobre la ocupación del dominio público. Dicho informe será vinculante en los siguientes aspectos:

a) Respecto a las prescripciones en orden a asegurar el libre acceso y uso público de las zonas de dominio público.

b) En la imposición de condiciones relativas a la restitución artificial del dominio público afectado por las obras e instalaciones.

c) En la fijación de condiciones o adopción de cualquier otra precaución relacionadas con la conservación de la titularidad del Estado sobre el dominio marítimo.

El informe del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo deberá emitirse en un plazo máximo de tres meses, a partir de la remisión del expediente. De no evacuarse en dicho plazo, se entenderá que es favorable.»

Para el Abogado del Estado con ello se desconocen las competencias del Estado tal y como las mismas se regulan en los arts. 49 y 64 de la Ley de Costas. El art. 49 de la Ley de Costas resulta de aplicación exclusivamente en los supuestos de dominio público estatal adscrito a la Comunidad Autónoma, esto es, en supuestos de construcción de nuevos puertos o de la ampliación o modificación de las existentes llevadas a cabo directamente por la Comunidad Autónoma. Sin embargo, el art. 49 de la Ley de Costas no es de aplicación a los supuestos de construcción o ampliación de puertos de competencia autonómica cuando la construcción o ampliación la lleve a cabo un concesionario autonómico, ya que en este caso debe aplicarse el art. 64 de la misma Ley, que prevé la concesión estatal de ocupación del demanio, sin perjuicio

de obtener luego la concesión portuaria autonómica (art. 65 de la Ley de Costas).

Por tanto, la representación del Estado considera que el art. 10 L.P.D.A. no es conforme con el planteamiento indicado. En primer lugar, porque la técnica del informe vinculante estatal, prevista en la Ley de Costas solo para construcción o ampliación de nuevos puertos directamente por la Comunidad Autónoma, la extiende al supuesto de intervención directa del concesionario autonómico, cuando en este caso la Ley de Costas es más exigente, pues no basta el mero informe del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (en adelante, MOPU), sino el otorgamiento de la concesión de ocupación por el mismo.

En segundo lugar, porque aunque se entendiera que la técnica del informe vinculante del MOPU también es de aplicación en los casos de construcción o ampliación de puertos autonómicos por concesionarios de la Comunidad Autónoma, el art. 10 L.P.D.A. se aparta del art. 49 de la Ley de Costas, en cuanto que, de un lado, prevé un contenido distinto y más limitado para el informe del MOPU que el que se recoge en el citado art. 49 de la Ley de Costas y, de otro, porque establece un plazo máximo para emitir dicho informe, plazo que no figura en aquel precepto.

El Abogado del Estado pone de relieve también que el art. 49.2 de la Ley de Costas, regulador del alcance del informe del MOPU, que debe ser expreso y favorable, modifica el alcance que se daba a dicho informe en el Real Decreto 3.137/1983, de 25 Ago., de transferencias a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de puertos. Sin embargo, considera que dicha modificación es constitucionalmente irreprochable, puesto que las reglas de articulación de competencias contenidas en los Reales Decretos de transferencias no forman parte de las materias reservadas al acuerdo de las Comisiones Mixtas de Transferencias [art., 147.2 d) C.E. y STC 76/1983, fundamento jurídico 28].

F) Por todo lo anterior, el Abogado del Estado solicita que se dicte Sentencia declarando inconstitucionales y nulos los preceptos antedichos.

2. Por providencia de la Sección Cuarta del Pleno, de 16 Feb. 1989, se acordó la admisión a trámite del recurso de inconstitucionalidad, dar traslado del mismo, conforme al art. 34.1 de la LOTC al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, a fin de que, en el plazo de quince días, pudiesen personarse en el procedimiento y formular alegaciones; tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 C.E., lo que produce la suspensión de la vigencia de los artículos impugnados desde la fecha de interposición del recurso y publicar la incoación del recurso en los Boletines Oficiales del Estado y de la Comunidad Autónoma, así como la suspensión acordada.

3. Mediante escritos que tuvieron entrada en el Registro del Tribunal los días 1 y 7 Mar. 1989, respectivamente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó que la Cámara no haría uso de sus facultades de personación y el Presidente del Senado manifestó su personación y ofreció su colaboración.

4. El representante del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía presentó su escrito de alegaciones el 14 Mar. 1989.

A) El representante del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía comienza exponiendo las competencias de la Comunidad Autónoma y del Estado que tienen especial incidencia en las cuestiones objeto de la controversia constitucional y, al efecto, señala que ésta ha asumido la competencia exclusiva sobre «puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales» (art. 13.11 E.A.A.) y la competencia exclusiva sobre «ordenación del litoral» (art. 13.8 E.A.A.). Por su parte, al Estado le corresponde la competencia exclusiva sobre «puertos de interés general» (art. 149.1.20. C.E.), la competencia exclusiva sobre «iluminación de costas y señales marítimas» (art. 149.1.20. C.E.) y la legislación básica sobre «concesiones administrativas» y, en cuanto pueda estar relacionado con éstas y el dominio público, la competencia exclusiva sobre «legislación civil» (art. 149.1.18. y 8. C.E.).

También pone de manifiesto cómo no puede alterar el planteamiento competencial expuesto el hecho de que el Estado pretenda apoyar su demanda en el art. 132 C.E. y en la Ley de Costas, puesto que «ciertamente este art. 132.2 no es en sí mismo una norma de distribución de competencias, ni traza nítidamente la frontera entre un dominio público estatal y otro autonómico». Lo que establece, junto a la asignación directa y expresa de algunas categorías genéricas de bienes al dominio público estatal, es una reserva de ley --obviamente de ley del Estado-- para determinar qué otros bienes han de formar parte de ese mismo dominio público adscrito a la titularidad estatal. Pero eso no significa, como es evidente, que corresponda en

exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esta misma razón, de titularidad del Estado (STC 227/1988, fundamento jurídico 14).

Por tanto, se debe partir de que la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre puertos deportivos habilita a la misma para regular y gestionar en todo su alcance tales puertos, valorándose la incidencia que ello puede tener sobre el dominio público marítimo.

B) Sentado lo anterior, la representación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía señala que el ámbito de aplicación de la L.P.D.A., según establece su art. 1, tiene como referencia la finalidad a que están adscritas las obras e instalaciones, que no es sino la prestación de los servicios demandados por las embarcaciones deportivas. La finalidad o el destino de los puertos es el criterio empleado por la Constitución para repartir competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas, lo que ya constituía el elemento diferenciador entre puertos de diferente naturaleza en la legislación preconstitucional: art. 15 de la Ley de Puertos, aprobada por Real Decreto-ley de 19 Ene. 1928.

En conclusión, el destino del puerto es la clave para interpretar el alcance de la distribución de competencias realizada por la Constitución en materia de puertos, lo que está en consonancia con la jurisprudencia constitucional (STC 71/1982, fundamento jurídico 2.).

Por ello, la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre puertos deportivos le habilita para regular la construcción y explotación de las obras e instalaciones para la prestación de los servicios que demanden las embarcaciones deportivas, del mismo modo que el art. 149.1.20. C.E. habilita al Estado para regular en los puertos de interés general las obras e instalaciones correspondientes. Cualquier otro elemento delimitador de las competencias sería artificioso y carente de apoyo constitucional.

C) A continuación analiza los distintos tipos de instalaciones (puertos en sentido amplio a que se aplica la L.P.D.A.) a que se aplica la Ley y que son: los puertos deportivos propiamente dichos, las zonas portuarias de uso náutico-deportivo y las instalaciones ligeras náutico-deportivas.

Respecto de la definición del puerto deportivo (art. 2.1.), puesto que no es objeto de impugnación, no realiza ningún razonamiento complementario.

Respecto de la zona portuaria de uso náutico-deportivo, definida en el art. 2.2. L.P.D.A., la representación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía señala que en dicho concepto caben tres subgrupos. En primer lugar, los puertos que se sitúan en un espacio físico delimitado como puerto de interés general, pero que se sitúa en un ámbito del mismo en el que no existen instalaciones portuarias, caso muy frecuente en el litoral andaluz, donde existe una delimitación muy extensa de los puertos de interés general con la mayor parte de su ámbito desprovisto de todo tipo de instalación portuaria (cita, entre otras, el caso del puerto de Sevilla que se extiende por toda la ría del Guadalquivir desde Sanlúcar a Sevilla). Por último, pone de relieve cómo los puertos deportivos construidos en estos terrenos con autorización estatal están bajo la competencia autonómica.

El segundo subgrupo se refiere a instalaciones náutico-deportivas enclavadas también en puertos de interés general, pero en un ámbito del mismo donde existen otras instalaciones portuarias, caso que afecta a clubes náuticos con muelles y embarcaderos propios. Puesto que el propio Estado ha creado estas zonas, no puede existir ninguna invasión competencial.

El tercer supuesto es el de instalaciones náutico-deportivas de nueva creación en el interior de instalaciones portuarias de interés general, caso, por ejemplo, de diques obsoletos no utilizados que permiten este nuevo destino. Ello debe llevar aparejada la exclusión, realizada por el propio Estado, de esa zona del puerto de interés general.

En conclusión, señala que resulta ineludible la calificación de estas zonas portuarias como puertos deportivos, pues en otro caso se estaría ante un fraude del orden constitucional de distribución de competencias, ya que instalaciones portuarias dedicadas a realizar actividades propias de puertos deportivos estarían excluidas de la regulación y control del verdadero titular de la competencia. Ello viene impuesto por la desmesurada determinación del ámbito de sus puertos que hace el Estado.

Estos razonamientos se acompañan del rechazo de la tesis del Abogado del Estado de que se trata de supuestos en que existe identidad de objeto físico y jurídico, pues existe diversidad de objetos físicos (el puerto de interés general y el deportivo) y jurídicos (las específicas competencias sobre cada tipo de puerto), sin que de ello deban derivarse disfunciones, pues pueden resolverse mediante técnicas de colaboración.

A continuación entra a analizar la segunda categoría objeto de controversia, la instalación ligera náutico-deportiva, definida en el art. 2.3. L.P.D.A. Comienza rechazando la tesis de la demanda de que no se trata de un puerto, pues la instalación ligera, por muy elemental que sea, delimita un espacio físico donde se ha de producir un atraque y el correspondiente servicio de embarcaciones deportivas. Se trata, pues, de verdaderos puertos cuando de estas instalaciones se habla, lo que resultaría confirmado por el art. 13 de la Ley de Puertos, aprobada por Real Decreto-ley de 19 Ene. 1928.

Por todo ello, siendo tanto las zonas portuarias de uso náutico-deportivo como las instalaciones ligeras náutico-deportivas verdaderos puertos deportivos, no se produce invasión competencial alguna del ámbito correspondiente al Estado.

D) Expuesto lo anterior, la representación del Consejo de Gobierno razona la legitimidad de la calificación de los puertos deportivos, zonas portuarias de uso náutico-deportivo e instalaciones ligeras náutico-deportivas como bienes de dominio público autonómico (art. 3 L.P.D.A.). Para ello pone de relieve cómo el dominio natural sufre una transformación cuando ha de servir de sustrato a un puerto, de modo que surge un nuevo objeto jurídico no condicionado por la previsión del art. 132 C.E. sobre el dominio natural. Así lo reconoce la propia Ley de Costas en sus arts. 3 y 4 que asimila ex lege a aquel dominio natural a otros bienes.

Por tanto, los puertos constituyen un dominio diferente al natural, cuyo carácter depende en cada caso de lo que establezca el legislador competente, pues se trata de una demanialidad instrumental del ejercicio de la respectiva competencia, de acuerdo con el criterio de la STC 227/1988, fundamento jurídico 14: «Dentro de esta amplia categoría de los bienes demaniales es preciso distinguir entre los singularmente afectados a un servicio público o a la producción de bienes o servicios determinados en régimen de titularidad pública y aquellos otros que, en cuanto géneros, se declaran no susceptibles de apropiación privada en atención a sus características naturales unitarias. En los primeros, la afectación está íntimamente vinculada a la gestión de cada servicio o actividad pública específica, de la que constituyen un mero soporte material.»

La L.P.D.A., de acuerdo con este planteamiento, declara la demanialidad autonómica de las obras e instalaciones antedichas y, además, garantiza la preservación del demanio natural a través del informe vinculante del MOPU, ya previsto en el Real Decreto 3.137/1983, de traspasos, a que se refiere el art. 10 L.P.D.A.

En definitiva, para la representación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía una cosa es que el Estado tenga facultades para garantizar la adecuada utilización y conservación del demanio natural en que se asienta el puerto y otra muy distinta que adquiera la titularidad misma de dicho puerto, razón por la cual rechaza la aplicación del art. 9 de la Ley de Costas, citando en apoyo de la titularidad demanial autonómica sobre sus puertos e instalaciones el art. 4.11 de la propia Ley de Costas a contrario sensu.

E) Respecto de las facultades de la Comunidad Autónoma para el otorgamiento de las concesiones de construcción y explotación de obras e instalaciones en puertos deportivos, zonas portuarias de uso náutico-deportivo e instalaciones ligeras náutico-deportivas, las mismas se sustentan en las competencias genéricas de aquéllas sobre «puertos deportivos» y «ordenación del litoral». Ello exige que sea la Comunidad Autónoma la que realice el otorgamiento concesional sobre toda actividad de construcción o explotación en aquellos ámbitos, debiendo prevalecer la competencia autonómica sobre la estatal, máxime cuando esta última ya está garantizada mediante el informe vinculante del MOPU del art. 10 L.P.D.A. Además, resultaría carente de toda racionalidad el sistema de la doble concesión administrativa planteado por el Abogado del Estado (arts. 64 y 65 de la Ley de Costas), pues supondría una carga innecesaria para el ciudadano.

En tal sentido, rechaza que los arts. 64 y 65 de la Ley de Costas tengan el carácter de bases del régimen jurídico de las concesiones administrativas (art. 149.1.18. C.E.), no solo porque, formalmente, dichos preceptos no están declarados básicos sino porque, materialmente, no tienen tal carácter, pues no se refieren al contenido esencial del régimen concesional. Por el contrario, el establecimiento de los supuestos en que es necesaria la concesión y qué Administración debe otorgarla es algo que corresponde al legislador sectorial, en este caso la Comunidad Autónoma de Andalucía, que ha establecido tal régimen de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto de traspasos en la materia.

F) La representación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, en base a todo lo razonado, solicita del Tribunal que dicte Sentencia desestimando la demanda en su integridad. También solicita, mediante segundo otrosí, que, habiéndose alegado por el Abogado del Estado

la relevancia de sus alegaciones en los recursos acumulados núms. 1.689, 1.708, 1.711, 1.715, 1.717, 1.723, 1.728, 1.729 y 1.740/88 contra la Ley de Costas, se le dé traslado de las mismas para que no se derive indefensión y se le conceda un nuevo plazo para su contestación.

5. El Parlamento de Andalucía se ha personado en el procedimiento a través de su Presidente, siendo sus alegaciones las siguientes:

A) Aunque la L.P.D.A. aparece amparada en la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de Andalucía sobre «puertos deportivos» (art. 13.11 E.A.And.), también están involucradas otras competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma: «ordenación del territorio y del litoral, urbanismo y vivienda» (art. 13.8 E.A.And.), «promoción y ordenación del turismo» (art. 13.17 E.A.And.) e incluso «deporte y ocio» (art. 13.31 E.A.And.), además de otras también conexas, que se deducen todas ellas de la exposición de motivos de la L.P.D.A.

B) Respecto de la impugnación de los arts. 1 y 2 L.P.D.A., comienza valorando los argumentos del Abogado del Estado sobre las «zonas portuarias de uso náutico-deportivo». En este sentido, rechaza que la L.P.D.A. permita a la Comunidad Autónoma determinar a su arbitrio zonas de este tipo en puertos de interés general, pues ello no es más que un juicio de intenciones que no se deduce de su propio texto y que no corresponde valorar a este Tribunal (STC 88/1987, fundamento jurídico 2.).

Por el contrario, se defiende la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de construcción y explotación de obras e instalaciones para la prestación de los servicios demandados por las embarcaciones deportivas en puertos de interés general, pues a ello le habilitan los preceptos estatutarios antes citados.

Las competencias del Estado sobre dichos puertos de interés general, que se citan en el Real Decreto 3.137/1983, de traspasos a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de puertos (art. 149.1.10., 16., 20. y 21. C.E.), no desapoderan a aquélla de toda competencia sobre los espacios físicos en que se asientan dichos puertos de interés general (SSTC 113/1983, fundamento jurídico 1., y 77/1984, fundamento jurídico 2.). Por el contrario, la competencia de la Comunidad Autónoma en materia de «puertos deportivos» le habilita para utilizar a fines deportivos una parte de los recintos portuarios de interés general, pudiendo llevar a cabo las construcciones e instalaciones que demanden dichos fines. Este planteamiento lleva a rechazar el alegato del Abogado del Estado sobre la identidad del objeto físico y jurídico que le permite inaplicar las SSTC 113/1983 y 77/1984.

También rechaza los argumentos del Abogado del Estado sobre las llamadas «instalaciones ligeras náutico-deportivas» y, en concreto, la de decidir libremente qué porción de costa se utiliza a dichos efectos, pues lo que hace la L.P.D.A. es someter a su regulación las obras e instalaciones que se realicen en el litoral andaluz para la prestación de los servicios demandados por las embarcaciones deportivas (art. 1).

Frente al argumento del Abogado del Estado de que el carácter de dominio público estatal de la zona marítimo-terrestre quedaría cuestionado en este punto por la L.P.D.A., cita diversa jurisprudencia de este Tribunal sobre la coexistencia de competencias diversas en el mismo espacio físico (SSTC 77/1984, fundamento jurídico 3., y 227/1988, fundamento jurídico 14), por lo que no pueden ser enervadas las competencias de la Comunidad Autónoma sobre ordenación del litoral y ordenación turística y deportiva.

C) En relación con el art. 3 L.P.D.A., sobre la demanialidad autonómica de puertos deportivos, zonas portuarias de uso náutico-deportivo e instalaciones ligeras náutico-deportivas, comienza citando jurisprudencia de este Tribunal sobre los varios sentidos posibles de una norma y la necesidad de que, al efecto, prevalezca la que resulte constitucional (SSTC 76/1986, fundamento jurídico 2., y 77/1985, fundamento jurídico 4.). Considera que la L.P.D.A. no supone atentado alguno contra el demanio estatal, tal y como el mismo se contiene en el art. 132.2 C.E., pues dicha ley solo busca la integración de las competencias estatales y autonómicas en el demanio de la zona marítimo-terrestre.

Así, en el caso de los puertos deportivos, nunca ha sido intención del legislador andaluz que se integre en su dominio público el demanio natural marítimo-terrestre afectado por el puerto deportivo. Pero ello no impide que se configuren como demanio autonómico las obras y construcciones que se realicen sobre el dominio público adscrito.

En el caso de las zonas portuarias de uso náutico-deportivo, debe distinguirse si las mismas se localizan en puertos de titularidad de la Comunidad Autónoma o del Estado. En el primer caso, de acuerdo con el anexo I, B, b) del Real Decreto 3.137/1983, estas zonas se integran en el dominio público autonómico. En el segundo caso, debe darse por reproducida la argumentación

hecha en relación con los puertos deportivos, esto es, lo que constituye demanio autonómico son exclusivamente las obras e instalaciones que se realicen en los mismos, pero no su soporte marítimo-terrestre. Idéntico razonamiento se hace sobre el carácter demanial de las instalaciones ligeras náutico-deportivas.

D) En lo relativo a la impugnación del art. 4, apartados 1 y 2 (y de sus conexos), y del art. 10 L.P.D.A., la representación del Parlamento de Andalucía sostiene también la adecuación de los mismos al bloque de la constitucionalidad.

Respecto del art. 4 L.P.D.A., señala dicha representación que la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía para regular y gestionar las concesiones sobre zonas portuarias de uso náutico-deportivo comprendidas en puertos de interés general y sobre instalaciones ligeras de uso náutico-deportivo no es sino la consecuencia que se deriva necesariamente del carácter demanial autonómico que tienen las obras e instalaciones correspondientes. Teniendo competencia exclusiva la Comunidad Autónoma ex art. 13.6 E.A.And. sobre sus bienes de dominio público, el art. 15.1.2. E.A.And. le atribuye también la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre las correspondientes concesiones administrativas. No es otro el marco en el que se sitúa la L.P.D.A., en línea también con lo establecido en el anexo I, B, 1. c) del citado Real Decreto de traspasos. Al Estado no le corresponde, en este planteamiento, sino el establecimiento del marco ordenador concesional, pero esta competencia no le otorga al Estado las competencias que ahora se discuten. Por ello, se consideran constitucionales tanto el art. 4.1 y 2 como sus conexos [arts. 5.2, 1. y 2.;8 b); 12.1; 17.1 y 22.1].

En cuanto al art. 10 L.P.D.A., deben tratarse separadamente las dos objeciones del Abogado del Estado: la no distinción por dicho artículo entre obras e instalaciones realizadas directamente por la Comunidad Autónoma y las llevadas a cabo por concesionarios autonómicos, de un lado, y la diferente regulación que se hace del informe vinculante del MOPU entre la L.P.D.A. y la Ley de Costas (art. 49), de otro.

En relación con la primera cuestión, no cabe entender que cuando las obras e instalaciones son realizadas por la propia Comunidad Autónoma opera el art. 49 de la Ley de Costas y que, sin embargo, en caso de que las ejecuten los concesionarios particulares debe seguirse el procedimiento de los arts. 64 y 65 de la misma Ley, pues dichos preceptos no son materialmente básicos al no regular los aspectos nucleares del régimen concesional, sino tan sólo el criterio del establecimiento de un doble régimen concesional, lo que no hace sino aumentar la burocracia.

En lo concerniente a la segunda cuestión, el art. 10 L.P.D.A. extiende a todos los supuestos regulados el sistema del citado Real Decreto de traspasos en la materia, que establece un plazo de tres meses para su emisión, pasado el cual debe entenderse emitido de forma favorable. Además, dicho precepto se ciñe también en cuanto a su contenido a lo establecido en el Real Decreto de traspasos. Ha sido, por el contrario, el art. 49 de la Ley de Costas el que no ha respetado dicho Real Decreto, exigiendo el informe vinculante del MOPU, incluso en casos no previstos por aquél, como es el supuesto de ampliación de puertos autonómicos dentro de las líneas de ocupación del dominio público señalado en las actas. Con ello se modifica unilateralmente un Real Decreto de traspasos, conculcando las competencias de la Comunidad Autónoma a través de una ley estatal, lo que ha sido proscrito por la STC 76/1983, fundamento jurídico 28. Por todo ello, solicita del Tribunal que desestime en todos sus extremos el recurso de inconstitucionalidad.

**6.** Por providencia de 31 Mar. 1989, la Sección Segunda del Pleno, a la vista de la petición contenida en el segundo otrosí del escrito del representante del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía, acuerda requerir al Abogado del Estado para que complete su demanda en el plazo de diez días por no ser suficiente la remisión a las alegaciones hechas en los recursos 1.689/88 y otros.

**7.** Mediante escrito que tuvo entrada en el Tribunal el día 4 Abr. 1989, el Abogado del Estado procede a completar la demanda que le fue solicitada. Tras aclarar que su referencia a las alegaciones presentadas en los recursos acumulados contra la Ley de Costas había sido realizada a los meros efectos de encontrar en ellas consideraciones más extensas, siendo la demanda presentada contra la L.P.D.A. autosuficiente y completa, realiza en primer lugar una valoración general del Título I de la Ley de Costas.

A) A tal efecto, partiendo de la STC 227/1988, fundamento jurídico 14, sostiene que ha quedado claro que el art. 132.2 C.E. contiene una reserva a la ley estatal para la determinación de los bienes que integran el dominio público estatal, pero que lo son ya, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y

la plataforma continental.

Por tanto, el art. 132.2 C.E. supone una regla de delimitación entre lo público y lo privado, entre propiedad pública (demanial) y propiedad privada, por lo que está en estrecha relación con el art. 33.1 C.E. en el sentido de que «la Constitución no garantiza que la propiedad privada haya de extenderse a todo tipo de bienes» (STC 227/1988, fundamento jurídico 7.). Dada la delimitación que el art. 132.2 C.E. realiza entre propiedad pública y propiedad privada, entre res extra commercium y res in commercio, es lógica la reserva de ley estatal para realizar esa delimitación (art. 149.1.8. C.E.), además de que la delimitación haya de ser la misma para toda España (art. 149.1.1. C.E.).

En definitiva, aunque el art. 132.2 C.E. «no es, en sí mismo, una norma de distribución de competencias» (STC 227/1988, fundamento jurídico 14) y «el dominio público no es un concepto que, por sí solo, delimite competencias en la Constitución o en los Estatutos de Autonomía» (STC 227/1988, fundamento jurídico 28), sí es cierto que presupone la competencia estatal para determinar los bienes de dominio público estatal cuando se trata, al menos, del demanio natural.

B) A continuación se refiere, también con carácter general, al Título III de la Ley de Costas. Partiendo de que dicha Ley se sustenta en varios títulos competenciales del art. 149.1 C.E., dentro de los cuales tiene especial relevancia el art. 149.1.18., sostiene que el Título III de esta Ley se sustenta en buena medida en la cláusula residual del art. 149.3 C.E., ya que «costas» es una materia que ningún Estatuto de Autonomía ha tomado en consideración para asumir competencias sobre ella, a excepción de las portuarias.

Así, mientras que en materia de aguas continentales la titularidad del dominio estatal no impide el ejercicio de competencias autonómicas, legislativas y ejecutivas sobre los aprovechamientos de aguas de cuencas intracomunitarias, nada parecido sucede con las costas. Las competencias específicas de las Comunidades Autónomas sobre determinadas utilidades de las costas, como son los vertidos, no se extienden a todo el régimen de utilización del demanio marítimo-terrestre. La ordenación del litoral se refiere a la ordenación de usos, pero el régimen de utilización del demanio natural es muy diferente a la ordenación de usos. Tampoco cabe argumentar a favor de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre la utilización del demanio natural a través de sus habilitaciones de desarrollo legislativo y ejecución en materia de concesiones administrativas, pues estas competencias solo operan sobre sus competencias específicas, por ejemplo, sobre puertos (salvo los de interés general: art. 149.1.20. C.E.), pero esta competencia autonómica no comprende las concesiones sobre el demanio natural reguladas en la Ley de Costas.

**8.** Mediante providencia de 10 Abr. 1989, el Pleno del Tribunal acuerda dar traslado de las nuevas alegaciones del Abogado del Estado a las representaciones procesales del Parlamento y del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía para que puedan formular alegaciones en el plazo común de diez días.

**9.** Con fecha 26 Abr. 1989 tienen entrada en el Tribunal las alegaciones del representante del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía que a continuación se resumen:

A) El art. 132.2 C.E. no es en sí mismo una norma de distribución de competencias (STC 227/1988, fundamento jurídico 14). Debe también tenerse en cuenta que dicho precepto constitucional se relaciona estrechamente con el art. 149.1.1. C.E. y el art. 45.1 C.E., a fin de garantizar la igualdad de los españoles en el disfrute de las costas. Todo ello supone que las competencias estatales derivadas del art. 132.2 C.E. son de naturaleza normativa, en ningún caso ejecutivas, no siendo por tanto tales normas vinculantes para el legislador autonómico más que en la medida necesaria para garantizar la igualdad esencial: determinación de los bienes que integran el dominio público marítimo-terrestre, limitaciones de la propiedad de terrenos contiguos a la ribera del mar, utilidades necesitadas de título administrativo habilitante mediante concesión o autorización y garantías de conservación y restauración. Estas prescripciones básicas deben entenderse restrictivamente y han sido tenidas en cuenta por la L.P.D.A.

B) La alegación del art. 149.3 C.E. como cláusula residual habilitante a favor del Estado carece de valor en este caso, pues la misma solo opera cuando existe vacío competencial.

En el caso de Andalucía, sus habilitaciones estatutarias sobre urbanismo y ordenación del litoral impiden la eficacia del art. 149.3 C.E. Esas competencias tienen un alcance no solo normativo, sino también ejecutivo, según se deduce de la legislación vigente en las mismas, y, por tanto, permiten que la Comunidad Autónoma ejerza potestades ejecutivas sobre el uso del suelo del

litoral y su necesaria conservación.

C) La Comunidad Autónoma ostenta además una competencia específica sobre las costas, cual es la relativa a los puertos deportivos, que incluye facultades de gestión como son las de otorgamiento de las concesiones controvertidas, sin que el Estado las pueda condicionar más allá de lo que se lo permitan sus propias competencias y que se ejercen a través de su informe vinculante.

D) La STC 227/1988, fundamentos jurídicos 32 y 33, permite compatibilizar la titularidad estatal del dominio hidráulico con la posibilidad de ejercicio de competencias de ejecución por parte de las Comunidades Autónomas.

**10.** Mediante providencia de 7 Jun. 1989, la Sección Segunda del Pleno acordó, a efectos de lo dispuesto en el art. 161.2 C.E., oír a las partes personadas para que en el plazo común de cinco días expongan lo que estimen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de la suspensión. Por Auto de 6 Jul. 1989, el Pleno del Tribunal acordó mantener la suspensión de los arts. 1; 2, párrafo primero, apartados 2. y 3.; 3, párrafo primero; 4, apartados 1 y 2 [y, por conexión con estos preceptos, los arts. 5.2, 1. y 2.; 8 b); 12.1; 17.1, y 22.1], así como la del art. 10 de la Ley recurrida.

**11.** Por providencia de fecha 29 Sep. 1998 se señaló para deliberación y votación del presente recurso de inconstitucionalidad el día 1 Oct. del mismo año.

### FUNDAMENTOS JURÍDICOS

**1.** El Presidente del Gobierno ha recurrido diversos preceptos de la Ley de Andalucía 8/1988, de 2 Nov., de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (en adelante, L.P.D.A.), por entender que los mismos, según los casos, vulneran el orden constitucional de distribución de competencias (art. 149.1.20. C.E.) y la titularidad estatal de dominio público (art. 132.2 C.E.). El Parlamento y el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía defienden la competencia legislativa ejercida con apoyo en diversos preceptos de su Estatuto de Autonomía, cuales son sus arts. 13.11 (competencia exclusiva sobre «puertos de refugio, puertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales») y 13.8 (competencia exclusiva sobre ordenación del litoral), a los que la representación del Parlamento de Andalucía incorpora las competencias exclusivas sobre «promoción y ordenación del turismo» y sobre «deporte y ocio» (arts. 13.17 y 31 E.A.And.). Desde la interposición del presente recurso, no obstante, este Tribunal ha dictado, en particular, las SSTC 149/1991, recaída en los recursos de inconstitucionalidad acumulados sobre la Ley 22/1988, de Costas; 198/1991, relativa a los conflictos de competencia dirigidos frente al Real Decreto 1.471/1989, por el que se aprueba el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la expresada Ley, y 40/1998, sobre la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que resuelven, como se verá, buena parte de los extremos aquí debatidos.

Son básicamente tres las cuestiones suscitadas en el presente recurso de inconstitucionalidad: en primer lugar, el alcance de la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la construcción y explotación de obras e instalaciones (singularmente en «zonas portuarias de uso náutico-deportivo», y las «instalaciones ligeras náutico-deportivas») destinadas a la prestación de los servicios demandados por las embarcaciones deportivas (arts. 1 y 2, 2. y 3. L.P.D.A.); en segundo lugar, la calificación que realiza el art. 3, párrafo primero, L.P.D.A. de los puertos deportivos, así como de las anteriormente citadas «zonas portuarias» e «instalaciones ligeras» como bienes de dominio público, cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma; finalmente, el sistema concesional previsto en los arts. 4, apartados 1 y 2, y 10 L.P.D.A.

Respecto de los preceptos constitucionales y estatutarios invocados por las partes en defensa de sus respectivas posiciones, no hay duda alguna acerca de la incidencia en el presente recurso de inconstitucionalidad de los que alega el Abogado del Estado, esto es, la titularidad estatal del dominio público y su competencia exclusiva sobre los puertos de interés general (arts. 132.2 y 149.1.20. C.E.). Por el contrario, en relación con los alegados por la Comunidad Autónoma de Andalucía, si bien el relativo a los «puertos de refugio, puertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales» (art. 13.11 E.A.And.) resulta plenamente pertinente, no sucede lo mismo con la invocada competencia de «ordenación del litoral», pues ya hemos declarado que «la inclusión en regla de más amplio alcance, debe ceder ante la regla más especial» (STC 71/1982, fundamento jurídico 6., entre otras muchas). Menor relevancia aun presentan los de «promoción y ordenación del turismo» y «deporte y ocio», por cuanto, como también hemos dicho, «la incidencia de la resolución en conflicto sobre estas otras materias es tan lejana, mediata y leve que en modo alguno puede ser tomada en cuenta» (STC

80/1985, fundamento jurídico 2.).

**2.** Dispone el art. 1 L.P.D.A. que «Se regirán por la presente Ley la construcción y la explotación de aquellas obras e instalaciones que se realicen en los puertos o en las costas del litoral andaluz para la prestación de los servicios demandados por las embarcaciones deportivas», estableciendo «a tal efecto» el art. 2 L.P.D.A., en su primera parte, tres «tipologías» de obras e instalaciones: «puerto deportivo», «zona portuaria de uso náutico-- deportivo» e «instalación ligera náutico-deportiva», con sus correspondientes definiciones. Entiende el Abogado del Estado que de la puesta en conexión del art. 1 L.P.D.A. con las dos últimas categorías resulta una vulneración de lo previsto en los art. 132.2 y 149.1.20. C.E., tal como veremos separadamente. Conviene, pues, advertir ya que el art. 1 L.P.D.A. no es objeto de recurso a partir del texto del propio precepto, sino en la medida en que las definiciones del art. 2 L.P.D.A., por su conexión sistemática, pasan a integrar el alcance del objeto de la Ley expresado en dicho art. 1. En consecuencia, una vez depurada la constitucionalidad de las definiciones del art. 2 L.P.D.A. como forma de integrar el objeto de la Ley recurrida, el contenido normativo del art. 1 L.P.D.A. resultará, ya, acorde con el orden constitucional de distribución de competencias.

**3.** Por lo que hace, en primer lugar, al inciso «2. Zona portuaria de uso náutico-deportivo: Parte de un recinto portuario preexistente que se destina a la prestación de servicios a las embarcaciones deportivas» del art. 2 L.P.D.A., entiende el Abogado del Estado que, al proyectar esta «tipología» sobre el objeto de la Ley tal como se contiene en el art. 1 L.P.D.A., la Comunidad Autónoma se atribuye ilegítimamente competencias sobre puertos de interés general (art. 149.1.20. C.E.) que incluyan en su recinto zonas de uso náutico-- deportivo. Entiende, en concreto, que esa posibilidad menoscaba la competencia exclusiva del Estado sobre dichos puertos, que incluye la planificación, organización y gestión de todos los servicios de dichos puertos y, con ello, la decisión de crear la correspondiente zona de uso náutico-deportivo.

Por el contrario, la representación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía alega que ese destino o finalidad a que sirve el puerto es el criterio determinante de su calificación como puerto de uno u otro tipo. Esta distinta finalidad o destino debe ser también el criterio delimitador de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en materia de puertos, lo que habilita a éstas para regular la construcción y explotación de las obras e instalaciones que se realicen para la prestación de servicios a las embarcaciones deportivas, sin que pueda enervar dicha competencia la proximidad de un puerto de interés general o incluso su enclave en el mismo de la zona que se destina a la prestación de aquellos servicios. Las alegaciones de la representación del Parlamento de Andalucía son sustancialmente coincidentes con las del Consejo de Gobierno, si bien invoca igualmente las competencias exclusivas en materia de ordenación del litoral, de deporte y ocio (arts. 13.8 y 31 E.A.And.).

**4.** Ante todo, conviene advertir que de lo dicho por el Abogado del Estado se desprende que la existencia de «zonas portuarias náutico-deportivas» en puertos de titularidad autonómica no es objetada, recurriéndose solo en la medida en que dichas zonas pueden situarse en puertos de interés general. Pues bien, ceñida la impugnación del referido inciso del art. 2 L.P.D.A. a este supuesto, debe hacerse constar que la cuestión ha sido resuelta por este Tribunal en su reciente STC 40/1998, recaída en los recursos de inconstitucionalidad presentados frente a la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. En el fundamento jurídico 12 de dicha Sentencia declaramos, en primer lugar, que la competencia del Estado sobre un puerto de interés general se extiende a las zonas deportivas existentes en el mismo, en los siguientes términos:

«La cuestión estriba, por tanto, en determinar si la competencia exclusiva del Estado sobre un puerto de interés general se extiende igualmente a las dársenas pesqueras y zonas deportivas existentes en el mismo o si, como pretenden los ejecutivos autonómicos, la gestión de tales espacios corresponde a sus Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia sobre puertos pesqueros y deportivos.

Para resolver esta cuestión, conviene tener en cuenta que la Constitución, en sus arts. 148.1.6. y 149.1.20., atribuye, bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas, competencia sobre "puertos" y que, como hemos señalado en anteriores ocasiones (STC 77/1984), esa competencia 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 precepto cuestionado es conforme con el modelo diseñado por la Constitución. En ésta, no se atribuye competencia sobre determinadas 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 --y será necesario volver sobre este tema más adelante-- 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 --tal y como sostiene el Abogado del Estado-- se produce la identidad tanto del objeto físico como del jurídico» (STC 40/1998, fundamento jurídico 12).

Ahora bien, en el mismo fundamento jurídico de dicha Sentencia efectuamos una precisión adicional, al distinguir, dentro de los puertos de interés general, entre la «Zona I, o interior de las aguas portuarias» y la «Zona II, o exterior» de las mismas, de tal modo que la competencia estatal sobre las referidas zonas destinadas a fines náutico-deportivos debe entenderse limitada a los casos en los que las mismas se sitúen «en el recinto portuario en sentido estricto, es decir, en el espacio de tierra que delimita lo que la Ley denomina como Zona I»:

«El citado art. 15.1 de la L.P.M.M. atribuye a la Administración estatal la competencia para delimitar la zona de servicio de sus puertos, zona que incluirá «las superficies de tierra y de agua necesarias para la ejecución de sus actividades, las destinadas a tareas complementarias de aquéllas y los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria» y, por lo que se refiere a la superficie de agua, ésta se subdividirá en dos zonas: «Zona I, o interior de las aguas portuarias, que abarcará los espacios incluidos dentro de los diques de abrigo y las zonas necesarias para las maniobras de atraque y de revido, donde no existan éstos», y «Zona II, o 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» (art. 15.7 L.P.M.M.). Si efectivamente se entendiera que todas las instalaciones abarcadas por las aguas integrantes de la zona de servicio del puerto pertenecen al puerto estatal, se podría llegar a la conclusión absurda, especialmente en los puertos ubicados en rías o bahías, de que verdaderos puertos de competencia autonómica pasarían a ser de titularidad estatal por la simple extensión de la mencionada Zona II o de los espacios de reserva.

Este problema queda, no obstante, resuelto si se tiene en cuenta que tanto las dársenas pesqueras como las zonas destinadas a fines náutico-deportivos a las que se refiere el art. 3.6 de la Ley 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. Ello es coherente no solo con la noción de puerto, sino también con la propia concepción de la Zona II como zona que incluye solo 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» (STC 40/1998, fundamento jurídico 12).

Sentado lo anterior, conviene aún efectuar una referencia a la modificación producida en esta materia como consecuencia de la incorporación de una nueva Disposición adicional decimoséptima a la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en la modificación efectuada a la misma por la reciente Ley 62/1997 (art. único, apartado 34), que dispone lo siguiente:

«Los espacios pesqueros y los destinados a usos náuticos-deportivos, a que se refiere el apartado 6 del art. 3 de esta Ley, podrán ser segregados de la zona de servicio de los puertos de interés general, siempre que posean infraestructuras portuarias independientes, espacios terrestres y marítimos diferenciados, no dividan o interrumpen la zona de servicio del puerto afectado a la explotación de éste, no existan usos alternativos previstos en el plan de utilización de los espacios portuarios para dichas zonas, se acredite que la segregación no puede ocasionar interferencia alguna en la gestión de los puertos de interés general y se garantice la reversión si se modifican las causas y circunstancias que den lugar a dicha segregación.

La segregación requerirá el informe favorable del ente público Puertos del Estado y será aprobada por el Gobierno, mediante Real Decreto dictado a propuesta del Ministerio de Fomento. Una vez acordada la segregación se modificará la zona de servicio del puerto, de conformidad con lo dispuesto en el art. 15 de esta Ley.»

Pues bien, sin necesidad de entrar a pronunciarnos sobre cualquier extremo interpretativo que pueda plantear la disposición reproducida, sí parece claro, a la vista de su tramitación parlamentaria, que la misma puede servir de base a otras modalidades de ejercicio de las competencias autonómicas en materia de puertos deportivos.

En conclusión, el referido inciso del art. 2 L.P.D.A. es constitucional interpretado en el sentido de

que dichas zonas no comprenden las situadas en la Zona I de los puertos de interés general radicados en el litoral coincidente con el de la Comunidad Autónoma de Andalucía, con la precisión añadida de que el ejercicio por la Comunidad Autónoma de sus competencias sobre las zonas de uso náutico-deportivo ya existentes, y radicadas en la zona de servicio de los puertos de interés general correspondiente a la superficie de agua de la Zona II, requerirá, en todo caso, el consiguiente cambio de titularidad.

Una vez efectuada esta interpretación conforme al orden de competencias de la tipología «zona portuaria náutico-deportiva», las sucesivas referencias contenidas en la Ley a dichas zonas, al quedar remitidas a aquélla, resultan ya plenamente correctas desde el punto de vista de la distribución competencial, sin que sea necesario, en este extremo, acoger la solicitud de declaración de inconstitucionalidad y nulidad, por consecuencia, de dichas referencias tal como aparecen en los arts. 5.2, 1. y 2., 8.b, 12.1, 17.1 y 22.1 L.P.D.A.

**5.** Por su conexión con el ámbito de la Ley descrito en el art.1 L.P.D.A., se ha recurrido también el inciso «3.Instalación ligera náutico-deportiva: Aquélla que no comporta obras de abrigo y de atraque, de carácter portuario fijo y que no supone alteración sustancial del medio físico donde se implanta» del art. 2 L.P.D.A. Se argumenta al efecto que, de este modo, se entrega a las autoridades autonómicas la decisión de elegir una concreta porción de costa para el establecimiento de dichas instalaciones. La Comunidad Autónoma, se añade, carece de competencia al amparo del art. 13.11 E.A.And. para adoptar esta decisión, puesto que las instalaciones ligeras no son puertos y con ello se conculcarían las potestades estatales, dado que la competencia sobre el establecimiento de las instalaciones ligeras corresponde al Estado, según el art. 110 b) de la Ley de Costas.

La representación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía se opone a lo alegado por el Abogado del Estado, sosteniendo que las instalaciones ligeras son verdaderos puertos, tanto fáctica como jurídicamente (art. 13 de la Ley de Puertos, aprobada por Real Decreto-ley de 19 Ene. 1928). La representación del Parlamento de Andalucía rechaza también los argumentos del Abogado del Estado, invocando las SSTC 77/1984 y 227/1988, las cuales han sostenido la coexistencia de diversas competencias en el mismo espacio físico y no pueden enervarse las competencias autonómicas sobre ordenación del litoral y ordenación turística y deportiva a que se ha hecho ya referencia.

**6.** El recurso debe ser estimado en este extremo. El art. 110 b) de la Ley de Costas dispone que corresponde a la Administración del Estado «la gestión del dominio público marítimo-- terrestre... y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, así como las de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo». Pues bien, la STC 149/1991, fundamento jurídico 7. A) b, consideró plenamente constitucional el citado precepto, por lo que no resulta aceptable que la L.P.D.A. pretenda extender el ámbito de la competencia autonómica en materia de puertos deportivos a cualquier varadero o pantalán por el hecho de que los mismos puedan ser susceptibles de algún tipo de utilización náutico-deportiva, pues es claro que no se trata de verdaderos puertos. Con independencia de ello, es obvio que si en determinados supuestos concretos las instalaciones marítimas menores, por la entidad de las mismas o por la relevancia de la utilización náutico-deportiva que en ella se realizare, fueran susceptibles, fácticamente, de asimilarse a un puerto deportivo, siempre será posible iniciar las actuaciones de cooperación interadministrativa que, en su caso, pudieran conducir al cambio de calificación de las instalaciones correspondientes, con el consiguiente cambio de titularidad de las mismas, tras su calificación como puerto deportivo.

En la misma orientación insistió también la STC 40/1998, fundamento jurídico 9., la cual, tras declarar la inconstitucionalidad del art. 4 de la Ley de Puertos del Estado, relativo a las «instalaciones marítimas», precisó que ello «en nada afecta a la competencia del Estado sobre las instalaciones menores a que se refiere el art. 110 b), in fine, de la Ley de Costas, así como a la posibilidad de controlar, mediante la adscripción de espacios de dominio público marítimo-terrestre prevista en el art. 49.1 de la misma Ley y en el art. 16 L.P.M.M. que lo que por las Comunidades Autónomas se denomina puerto reúne las características propias de éstos y no se trata de simples instalaciones marítimas menores de competencia estatal» (STC 40/1998, fundamento jurídico 9.).

En conclusión, el inciso «3.Instalación ligera náutico-deportiva: Aquella que no comporta obras de abrigo y de atraque de carácter portuario fijo y que no supone alteración sustancial del medio físico donde se implanta» del art. 2 L.P.D.A. es inconstitucional por cuanto excede claramente de la competencia asumida por la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de puertos deportivos, a la vez que contradice lo dispuesto en el ya citado art. 110 b) de la Ley de

Costas, cuya corrección desde la perspectiva competencial, como ya hemos recordado, tuvimos ocasión de declarar. Por tanto, y como se solicita en el recurso, deben considerarse también inconstitucionales y nulos, por consecuencia, todos los incisos contenidos en diversos preceptos de la Ley relativos a estas «instalaciones ligeras náutico-deportivas», cuales son los de los arts. 3, párrafo primero, 5.2, 1. y 2., 8.b, 12.1, 17.1 y 22.1 L.P.D.A.

**7.** El segundo grupo de problemas planteados por el recurso se centra, como señalábamos, en el art. 3, párrafo primero, L.P.D.A., del siguiente tenor: «Los puertos deportivos, zonas portuarias de uso náutico-deportivo y las instalaciones ligeras náutico-deportivas constituyen bienes de dominio público, cuya titularidad corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía y que se destinan mediante adecuada explotación a la prestación de servicios públicos.»

Prescindiendo ya de la referencia a las «instalaciones ligeras náutico-deportivas», cuya inconstitucionalidad por consecuencia acabamos de declarar, entiende el Abogado del Estado, en primer lugar, y por lo que hace a los puertos deportivos, que no pueden incluirse incondicionalmente en el dominio público autonómico porque tanto si los puertos son construidos directamente por la Comunidad Autónoma como si son construidos por un concesionario, dichos bienes conservan su calificación de dominio público estatal (arts. 49, 64 y 65 de la Ley de Costas). Frente a ello, el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía entiende que el dominio público natural sufre una transformación cuando sirve de sustrato a un puerto, de modo que surge un nuevo objeto jurídico no condicionado por la previsión del art. 132.2 C.E. Por su parte, la representación del Parlamento de Andalucía alega que el art. 3 L.P.D.A. debe ser interpretado en términos respetuosos con el dominio público estatal marítimo-terrestre, pero nada impide que se declaren incluídas en el demanio autonómico las obras y construcciones que se realicen sobre el dominio público adscrito.

En cuanto a las zonas portuarias de uso náutico-deportivo, el Abogado del Estado considera que, al incluirse en puertos de interés general, siguen necesariamente el destino de dichos puertos que no es otro que el de su pertenencia al demanio estatal según el criterio de que «la titularidad del bien es accesoria a la competencia», de acuerdo con la STC 227/1988, fundamento jurídico 14. Para las representaciones del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y del Parlamento de Andalucía, sin embargo, la inclusión de las zonas portuarias de uso náutico-deportivo en el demanio autonómico se considera perfectamente constitucional por las mismas razones que los puertos deportivos, pues, en definitiva, se trataría de verdaderos puertos autonómicos localizados en ámbitos portuarios de interés general.

**8.** Dejando para un momento posterior la cuestión relativa a la incidencia de lo previsto en los arts. 64 y 65 de la Ley de Costas sobre el otorgamiento de concesiones, que no es todavía relevante, debe señalarse que la controversia suscitada en torno a este punto ya encontró respuesta en la STC 149/1991, por la que se resolvieron los recursos de inconstitucionalidad interpuestos frente a la Ley 22/1988, de Costas. En su fundamento jurídico 4. D) b.a) declaramos que «la competencia autonómica abarca a todos los servicios portuarios, tanto los generales como los específicos, así como todos los servicios y actividades anejos e inherentes que no sean de competencia estatal. De ahí se sigue que las obras e instalaciones del puerto son creadas y gestionadas por la Comunidad Autónoma, que ostenta sobre ellas una titularidad plena, o diferida a la reversión tras la extinción de la concesión que pudiera existir sobre la obra o instalación. Ahora bien, la indudable titularidad autonómica de las obras e instalaciones portuarias no conlleva la plena titularidad demanial de aquella franja de terreno que es de titularidad estatal, por mandato expreso de la Constitución» [STC 149/1991, fundamento jurídico 4. D) b.a)]. Tal es también el criterio del art. 14.3 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Por tanto, en los puertos deportivos, de competencia autonómica, resulta compatible la permanencia en el demanio estatal de la franja de terrenos que aquéllos ocupan con la titularidad de la Comunidad Autónoma de las obras e instalaciones portuarias. Esta ha sido, precisamente, la interpretación que la representación del Parlamento de Andalucía ha dado al precepto, interpretación que responde con naturalidad al tenor literal del mismo en cuanto se refiere a los puertos deportivos de competencia autonómica. Por fin, respecto de las «zonas portuarias náutico-deportivas», interpretada su definición en el modo fijado ya en el fundamento jurídico 4., tanto si se encuentran en puertos autonómicos como si se encuentran en puertos de interés general, en los supuestos en que con arreglo a dicho fundamento jurídico resulte legítimo, debemos predicar idéntica compatibilidad, con la conclusión de que el art. 3, párrafo primero, L.P.D.A., una vez suprimida, por consecuencia, la referencia a las «instalaciones ligeras náutico-deportivas» no vulnera el orden constitucional de competencias.

**9.** El tercer y último grupo de cuestiones planteadas en el presente recurso hace referencia,

como señalábamos, a las concesiones administrativas susceptibles de ser otorgadas en orden a la construcción y explotación de las obras e instalaciones objeto de la presente Ley. De este modo, han sido objeto de recurso los arts. 4, apartados 1 y 2, y 10 L.P.D.A., el primero de los cuales dispone textualmente, en los mencionados apartados:

«1.La Comunidad Autónoma de Andalucía podrá otorgar a personas naturales o jurídicas, tanto públicas como privadas, que lo soliciten, la oportuna concesión administrativa para la construcción y la explotación de obras e instalaciones destinadas a la prestación de servicios a la marina deportiva.

2.Corresponderá su otorgamiento al Consejo de Gobierno para puertos deportivos y zonas portuarias de uso náutico-deportivo, para el resto de los casos a la Consejería de Obras Públicas y Transportes.»

Para el Abogado del Estado, la inconstitucionalidad de los precedentes apartados «se desprende claramente de cuanto llevamos dicho»; es decir, de cuanto se alegó en relación con los tres primeros artículos de la Ley. Por el contrario, para la representación del Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía el precepto recurrido se sustenta en la competencia genérica de la Comunidad Autónoma en materia de puertos deportivos y, en este caso, también en su competencia exclusiva en materia de ordenación de litoral. Esta última competencia sería determinante incluso, aunque no se considerara que las distintas modalidades de puertos deportivos que regula la Ley autonómica deben incluirse en el demanio autonómico, ya que las competencias se han de ejercer con independencia de la titularidad del dominio sobre el cual se proyectan, de acuerdo con la STC 227/1988, fundamento jurídico 15, entre otros. Dicha representación coincide también con la del Parlamento de Andalucía en que el Estado carece de competencias en relación con el régimen concesional, salvo lo que pueda constituir materia básica, no pudiendo sostenerse que los arts. 64 y 65 de la Ley de Costas constituyan normas básicas en materia concesional, puesto que no se ha explicitado su carácter básico ex art. 149.1.18. C.E. y tampoco pueden considerarse básicas desde una perspectiva material. Además, los actos de otorgamiento concesional en modo alguno son básicos, dada su naturaleza ejecutiva.

**10.** A partir de lo declarado en los anteriores fundamentos jurídicos, y con la salvedad que más adelante se hará, el recurso debe ser desestimado en lo que al art. 4 L.P.D.A. se refiere. Baste añadir que la Comunidad Autónoma de Andalucía siempre podrá otorgar las correspondientes concesiones de construcción y explotación en los distintos espacios portuarios de su competencia y en virtud de la que ostenta sobre «las obras públicas de interés para la Comunidad Autónoma de Andalucía cuya realización no afecte a otra comunidad autónoma, y siempre que no tenga la calificación de legal de interés general del Estado» (art. 13.9 E.A.And.).

No se opone a lo anterior la invocación repetidamente efectuada en las alegaciones del Abogado del Estado de lo dispuesto en los arts. 64 y 65 de la Ley de Costas, tendentes a defender la competencia del Estado para otorgar la correspondiente concesión previa a toda ocupación de los bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal con obras o instalaciones no desmontables (art. 64), sin perjuicio de la obtención de otras concesiones y autorizaciones que sean exigibles por otras administraciones públicas en virtud de sus competencias (art. 65).

En efecto, en la STC 198/1991, que resolvió los conflictos de competencia acumulados interpuestos frente al Real Decreto 1.471/1989, por el que se aprobó el Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, este Tribunal declaró inconstitucional el art. 103.2 de dicho Real Decreto, en cuanto el mismo preveía la doble concesión estatal y autonómica en los casos de gestión indirecta de las citadas obras o instalaciones en el dominio público adscrito:

«No se trata de dilucidar, como presupone el Abogado del Estado, si el sistema de dualidad concesional (concesión demanial otorgada por el Estado, y concesión portuaria otorgada por la Autonomía) es o no tan respetuoso con el orden constitucional de competencias como el sistema de concesión autonómica única, previo informe con virtualidad adscriptoria por parte de la Administración del Estado. La opción entre estos dos sistemas para acomodar o integrar las competencia concurrentes sobre las dependencias demaniales que sirven de soporte a infraestructuras portuarias y viarias de titularidad autonómica ya ha sido realizada por quien tenía potestad para decidirla, las Cortes Generales, que han establecido en el art. 49 de la Ley un sistema que ha sido considerado constitucional en nuestra Sentencia 149/1991 [fundamento jurídico 4. D) b.a]. La ilegalidad del Reglamento en este punto no es inocua para el bloque de la constitucionalidad, porque afecta a una norma de la Ley en la que se ha definido un determinado equilibrio entre las competencias de las instituciones centrales y de las instituciones autonómicas del Estado. Por lo que es preciso declarar, sin más, la nulidad de este segundo

apartado del art. 103 R.C.» (STC 198/1991, fundamento jurídico 4. C) b.

Como consecuencia de todo ello, procede desestimar el recurso en lo que concierne al art. 4, apartados 1 y 2, L.P.D.A. con la única salvedad del inciso «para el resto de los casos a la Consejería de Obras Públicas y Transportes» de dicho apartado 2, el cual debe ser declarado inconstitucional por consecuencia, toda vez que a partir de una interpretación sistemática, solo cabe entender que hace alusión a las «instalaciones ligeras náutico-deportivas» definidas en el art. 2 L.P.D.A. en un inciso cuya inconstitucionalidad ha sido apreciada ya en el fundamento jurídico 6.

**11.** El recurso de inconstitucionalidad se ha dirigido, finalmente, frente al art. 10 L.P.D.A. en el cual se contienen diversas prescripciones respecto del informe a emitir por el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo sobre la ocupación del dominio público en el marco del expediente de concesión administrativa regulada en los arts. 4 y siguientes de la Ley. El precepto dispone textualmente lo siguiente:

«Recibida la documentación a que se refiere el artículo anterior, la Consejería de Obras Públicas y Transportes dará traslado del expediente al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, para que éste emita el preceptivo informe sobre la ocupación del dominio público. Dicho informe será vinculante en los siguientes aspectos:

a) Respecto a las prescripciones en orden a asegurar el libre acceso y uso público de las zonas de dominio público.

b) En la imposición de condiciones relativas a la restitución artificial del dominio público afectado por las obras e instalaciones.

c) En la fijación de condiciones o adopción de cualquier otra precaución relacionadas con la conservación de la titularidad del Estado sobre el dominio marítimo.

El informe del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo deberá emitirse en un plazo máximo de tres meses, a partir de la remisión del expediente. De no evacuarse en dicho plazo, se entenderá que es favorable.»

Para el Abogado del Estado el precepto resulta inconstitucional porque regula un informe del Estado, que debe emitirse en el curso del procedimiento concesional previsto en los arts. 4 y siguientes L.P.D.A., informe que tiene su antecedente en el regulado en el Real Decreto 3.137/1983, de traspasos a la Comunidad Autónoma de Andalucía en materia de puertos, no se atiene a lo que prevé el art. 49 de la Ley de Costas. Considera que el contenido sobre el que versa dicho informe es más limitado en el artículo recurrido y señala que el art. 49 de la Ley de Costas no establece plazo para su emisión, en tanto que aquél lo sitúa en tres meses y dispone que debe entenderse favorable de no emitirse en plazo.

Las representaciones del Consejo de Gobierno y del Parlamento de Andalucía consideran ajustado el precepto al orden constitucional de competencias por cuanto a través de dicho informe estatal se pueden integrar las competencias sustantivas de la Comunidad Autónoma que le habilitan para el otorgamiento de las concesiones con la adecuada utilización del demanio natural estatal. De otro lado, se rechaza que el art. 49 de la Ley de Costas puede servir de canon al art. 10 L.P.D.A., el cual responde al contenido del Real Decreto de traspasos, que debe ser respetado y no modificado unilateralmente por la Ley de Costas en deterioro del ámbito competencia de la Comunidad Autónoma.

**12.** El presente recurso de inconstitucionalidad debe ser estimado en este extremo. Ante todo, conviene señalar que la legitimidad del contenido del informe estatal vinculante que se encuentra regulado en el art. 49 de la Ley de Costas, ya ha sido apreciado por este Tribunal en la reiterada STC 149/1991, donde declaramos que «nada hay que objetar a que el informe estatal condicionante de la adscripción, se refiera a la delimitación del dominio público afectado por las obras y a las medidas necesarias para su protección o a los usos previstos en cuanto a las repercusiones que éstos puedan tener sobre los bienes demaniales adscritos, pues es claro que en todo lo demás, el modo de disponer los servicios portuarios y viarios, y de configurar las correspondientes obras e instalaciones, queda fuera del ámbito de competencia estatal» [fundamento jurídico 4. D) b.a]. Por lo demás, debe recordarse que es doctrina consolidada de este Tribunal que para la integración de las competencias de las Administraciones Públicas se debe acudir a fórmulas de cooperación como la presente y que «este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987, 36/1994), 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.». (STC 40/1998, fundamento jurídico 30).

A lo anterior no cabe oponer el argumento de que el citado informe no se ajuste a lo previsto en el Real Decreto de traspasos antes citado, pues, como también declaramos en referencia expresa al que aquí nos ocupa, «estos Reales Decretos de traspasos no vinculan a las Cortes Generales ni a los Parlamentos Autonómicos al regular los sectores, instituciones o materias sujetas a su competencia. Esta conclusión es evidente, con solo reparar en sus autores... y en la finalidad de estos Decretos» [STC 149/1991, fundamento jurídico 4. D) b].

El art. 49.2 de la Ley de Costas, en términos sustancialmente reproducidos con posterioridad en el art. 16.2 de la Ley de Puertos del Estado dispone, en la parte que aquí importa, que «los proyectos de las Comunidades Autónomas deberán contar con el informe favorable de la Administración del Estado en cuanto a la delimitación del dominio público estatal susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público». Basta contrastar dichos preceptos con lo dispuesto en el art. 10 L.P.D.A., tal como más arriba ha quedado reproducido, para concluir que el legislador andaluz ha operado, cuando menos, una reformulación del contenido y ámbito del informe estatal, para lo que claramente carece de competencia. Desde la STC 40/1981, fundamento jurídico 1. c, este Tribunal ha apreciado en numerosas ocasiones los efectos nocivos, incluso, de la misma técnica reproductora; así, en la STC 10/1982, consideró que este procedimiento, «al utilizarse por órganos legislativos distintos, está inevitablemente llamado a engendrar tarde o temprano una innecesaria complicación normativa cuando no confusión e inseguridad» (STC 10/1982, fundamento jurídico 8.). Con mayor razón debe llegarse a la misma conclusión en casos como el presente en el que el legislador autonómico reformula e integra el contenido de dichos preceptos estatales. Por otra parte, y para finalizar, cabe añadir que la vigente normativa estatal, contenida en el Real Decreto 1.112/1992, artículo único, apartado 16, ha previsto, a diferencia del art. 10 L.P.D.A., un plazo de dos meses para la emisión del informe estatal, lo que confirma el criterio anteriormente expuesto.

#### FALLO:

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad y, en consecuencia, declarar:

1. Que son inconstitucionales y nulos: el inciso «3. Instalación ligera náutico-deportiva: Aquélla que no comporta obras de abrigo y de atraque, de carácter portuario fijo y que no supone alteración sustancial del medio físico donde se implanta» del art. 2, así como, por consecuencia, las referencias a dichas instalaciones contenidas en los arts. 3, párrafo primero, 5.2, 2.; 8.b, 12.1, 17.1 y 22.1; el art. 4.2 en el inciso «para el resto de los casos a la Consejería de Obras Públicas y Transportes», y el art. 10, todos ellos de la Ley 8/1998, de 2 Nov., de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía.

2. Que es constitucional el inciso «2. Zona portuaria de uso náutico-deportivo: Parte de un recinto portuario preexistente que se destina a la prestación de servicios a las embarcaciones deportivas» del art. 2 de la misma Ley interpretado en el modo fijado en el fundamento 4. de esta Sentencia.

3. Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado.»

Dada en Madrid, a 1 Oct. 1998.