

Wolters Kluwer España

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 40/1998 de 19 Feb. 1998, rec. 522/1993

Ponente: Cruz Villalón, Pedro.

Nº de sentencia: 40/1998

Nº de recurso: 522/1993

LA LEY JURIS: 7520/1998

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.

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 Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, don Pedro Cruz Villalón, don Carles Viver Pi-Sunyer, don Enrique Ruiz Vadillo, 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 los recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 522, 525, 548 y 551, todos ellos de 1993, interpuestos contra la Ley 27/1992, de 24 Nov., de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Han sido recurrentes el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, la Junta de Galicia, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de Canarias. Se ha personado el Gobierno de la Nación, representado por el Abogado del Estado. 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 24 Feb. 1993, el Jefe de la Asesoría Jurídica de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en nombre y representación de su Consejo de Gobierno, interpone recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la Ley 27/1992, de 24 Nov., de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, L.P.M.M.): Arts. 3.6, 4, 5.1 e) y 2, 6.1 f), 14.2 y 4, 15.2 y 4, 18.1 y 2 c), 20.2, incisos tercero y cuarto, 21.4, 62.2, inciso segundo, 88.3 b), c), d) y e), y la disposición adicional octava, en su inciso inicial.

Comienza dicho escrito con unas consideraciones de carácter general sobre la finalidad de la Ley impugnada y con un análisis, también muy general, del alcance de los títulos competenciales del Estado y de la Comunidad Autónoma. Se señala que el punto de partida de la competencia estatal lo constituye el art. 149.1.20. C.E., analizándose a continuación de forma separada la materia «puertos de interés general» y la materia «marina mercante». En relación con la primera de ellas, la cuestión estriba en la delimitación de los conceptos de «puerto» y de «interés general». Se considera adecuado el concepto de «puerto» que utiliza el art. 2 L.P.M.M. y se pone de relieve que mayores son los problemas que plantea el segundo concepto, por tratarse de un concepto jurídico indeterminado y abierto. La calificación de un puerto como «de interés general» debe otorgarla el Estado, pero dentro de unos límites constitucionales y de acuerdo con criterios no arbitrarios; en concreto, el concepto no debe definirse en función de la dimensión física o de las infraestructuras, sino teniendo en cuenta criterios como la extraterritorialidad autonómica de las funciones, la actividad de comercio exterior, las relaciones

internacionales, etc. Por otra parte, tampoco cabe una identificación total entre la noción de puerto de interés general y el ejercicio de actividad comercial, pues sobre esta última pueden existir títulos competenciales de las Comunidades Autónomas. Respecto de la materia «marina mercante», se defiende por el recurrente un concepto estricto, vinculado a la protección, fomento y ordenación de los buques matriculados en España con finalidad mercantil, y deslindable del transporte marítimo que con ellos se realiza, sobre el que la Comunidad Autónoma también tiene competencias (art. 10.5 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, en adelante E.A.I.B.).

En cuanto a los títulos competenciales de la Comunidad Autónoma, éstos se contienen en el art. 148.1.3. y 6. C.E. y en los arts. 10.4 y 5 y 45 E.A.I.B.; de estos preceptos, interpretados a la luz de los Decretos de traspasos sobre la materia, se deduce que la Comunidad Autónoma tiene competencia sobre todos los puertos e instalaciones portuarias de su territorio que no constituyan puertos de interés general y, más en concreto, sobre todos los puertos de refugio, deportivos y los que no desarrollan actividades comerciales. Además, es preciso tener en cuenta la competencia exclusiva autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 10.3 E.A.I.B.). El Tribunal Constitucional ha perfilado sobre esta materia y sobre su relación con el dominio público marítimo-terrestre criterios muy consolidados como son: a) Que el dominio público no es un criterio de delimitación de competencias (SSTC 77/1984, 56/1986, 149/1991 y 198/1991). b) Que la competencia de la Comunidad Autónoma no se excluye cuando se refiere al ámbito físico de un puerto de interés general (STC 77/1984). c) Que tiene carácter exclusivo, sin que el art. 149.1 C.E. reserve al Estado competencia alguna, ni siquiera para dictar legislación básica (STC 149/1991). Para completar una visión global de las competencias de las islas Baleares sobre las materias en cuestión, será preciso tener también en cuenta, en relación con determinados aspectos, otros títulos competenciales como pueden ser la protección del medio ambiente, la pesca y actividades recreativas, la ordenación del sector pesquero, etc.

Tras este examen general, se procede a identificar los preceptos concretos de la Ley que se consideran inconstitucionales:

A) Art. 3.6: Se cuestiona, en primer lugar, el inciso primero del precepto según el cual «los puertos comerciales que dependan de la Administración del Estado integrarán en la unidad de su gestión los espacios y dársenas pesqueras, así como los espacios destinados a usos náutico-- deportivos situados dentro de su zona de servicio». El concepto «unidad de gestión» no es un criterio utilizado ni por la Constitución ni por el Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares, lo que excluye que pueda ser utilizado por el Estado para extender sus competencias, ignorando las que el art. 10.5 E.A.I.B, en relación con el art. 148.1.6. C.E., atribuye a la Comunidad Autónoma sobre instalaciones portuarias pesqueras o náutico-deportivas.

El segundo inciso del precepto establece que «asimismo, podrán incluir en su ámbito espacios destinados a otras actividades no comerciales cuando éstas tengan carácter complementario de la actividad esencial o a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, siempre que no se perjudique globalmente el desarrollo de las operaciones de tráfico portuario». Con ello, al extender la competencia del Estado más allá de las actividades complementarias de la actividad portuaria principal (en concreto, a los equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones), se vulnera la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo, salvo que la norma examinada se entienda supeditada a dichas competencias, en cuyo caso deviene superflua.

B) Art. 4: Este precepto crea un concepto de «instalaciones marítimas» en el que se incluyen embarcaderos, instalaciones de varada y de reparación naval y otras obras e instalaciones determinadas, siempre que no puedan ser considerados como puertos, y atribuye su titularidad al Estado si en la fecha de entrada en vigor de la Ley no eran de competencia de las Comunidades Autónomas. Se trata de un concepto artificial creado, con olvido incluso de la categoría de las materias conexas, al objeto de atribuir su competencia al Estado a través del art. 149.3 C.E. y de la normativa general de costas y que resulta contrario a los arts. 148.1.6. C.E. y 10.5 E.A.I.B. Así lo prueba de forma clara el Real Decreto 450/1985, de 20 Feb., según el cual, el traspaso de funciones afectó a la titularidad no solo de todos los puertos de refugio, sino también de aquellas instalaciones portuarias que no sean de interés general ni desarrollen actividades comerciales.

C) Art. 5.1 e) y 2: El art. 5.1 L.P.M.M. establece los criterios determinantes para que un puerto sea calificado de interés general; entre ellos se incluye [letra e)] aquéllos «que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares». Entiende el órgano recurrente que la «seguridad del tráfico marítimo» no puede ser criterio determinante del interés general de un puerto, ya que constituye --según el art. 2.2 b) de la misma Ley-- un requisito

preceptivo para que se pueda hablar de puerto, careciendo de sentido que, además, se intente vincular especialmente con los territorios insulares. Por otra parte, si se pretendiera aludir a la seguridad del tráfico marítimo en territorios insulares con la garantía de acceso a los mismos del tráfico comercial, el criterio sería igualmente inadmisibile, ya que serán las características del tráfico supracomunitario o internacional las determinantes del interés general, teniendo además la Comunidad Autónoma competencia sobre aquellos puertos con tráfico exclusiva o preponderantemente intracomunitario [art. 10.5 E.A.I.B. y art. 5.1 b) de la Ley Orgánica 9/1992]. La seguridad del tráfico marítimo no puede operar, en consecuencia, como criterio para calificar un puerto como de interés general, por lo que el art. 5.1 e) de la Ley es inconstitucional, siendo preciso resaltar la especial trascendencia que el apartado 2 de ese mismo art. 5 atribuye a ese criterio, al configurarlo como determinante de un posible cambio de calificación de un puerto, lo que implica, igualmente, la inconstitucionalidad de este precepto.

D) Art. 6.1 f): Establece este precepto como criterio para definir el concepto de «marina mercante» a los efectos de la Ley «la prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción y la protección del medio ambiente marino». Se ignora con ello la competencia de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares sobre vertidos industriales y contaminantes en las aguas correspondientes a su litoral (art. 12.3 E.A.I.B.) y para adoptar disposiciones adicionales en materia de protección del medio ambiente [art. 11.5 E.A.I.B. y art. 3 c) de la Ley Orgánica 9/1992].

E) Art. 14.2 y 4: El primero de estos apartados incluye en el dominio público portuario estatal el espacio afecto a los puertos y a las instalaciones portuarias de titularidad estatal. La inconstitucionalidad del precepto se produce por la utilización de la categoría «instalación portuaria» que, por las razones señaladas en relación con el art. 4 de la Ley, resulta contraria a los arts. 148.1.6. C.E. y 10.5 E.A.I.B.

Por su parte, el art. 14.4 establece un régimen distinto en orden al devengo de canon de ocupación en favor de la Administración estatal según que las concesiones o autorizaciones que las Comunidades Autónomas otorguen lo sean en puertos o instalaciones transferidos y que figuren expresamente en los Reales Decretos de traspasos, o lo sean en el dominio público marítimoterrestre adscrito con posterioridad. Considera, en primer lugar, la Comunidad recurrente que la adscripción de una zona de dominio público a la finalidad portuaria autonómica implica que las actividades autorizadas en ella solo deben devengar canon en favor de la Comunidad Autónoma ya que, como expresamente establece el primer inciso de este art. 14.4 L.P.M.M., la adscripción de bienes de dominio público a las Comunidades Autónomas no devengará canon en favor de la Administración del Estado. Por otra parte, la distinción que se establece en la norma carece de apoyo constitucional o estatutario, y no puede servir como criterio de delimitación de competencias.

F) Art. 15.2 y 4: El art. 15 de la Ley prevé la delimitación de una «zona de servicios» en los puertos de competencia estatal. Dicha delimitación se hará a través de un plan de utilización cuya aprobación corresponderá, según los apartados 2 y 4, al Ministro de Obras Públicas y Transportes, previo informe, entre otras, de las Administraciones urbanísticas sobre aspectos de su competencia y de las Administraciones con competencia en materia de pesca en aguas interiores, ordenación del sector pesquero y, en su caso, de industria, construcción naval y deportes; este informe se deberá emitir en el plazo de un mes desde la recepción de la propuesta, entendiéndose su no emisión en dicho plazo en sentido favorable. Este precepto, vinculado con el art. 3.6 de la Ley, implica una vulneración de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio, incluido el litoral, y urbanismo (art. 148.1.3 C.E. y 10.3 E.A.I.B.). Los puertos, con independencia de su calificación, constituyen infraestructuras básicas del territorio cuya localización y delimitación corresponde a la Administración titular de la competencia de ordenación del mismo y el Tribunal Constitucional ha reiterado que la condición de dominio público no es un criterio utilizado en la Constitución para delimitar competencias.

G) Art. 18.1 y 2 c), inciso tercero: El apartado 1 del art. 18 establece que los planes generales y demás instrumentos de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario, sin poder incluir determinaciones que supongan interferencia o perturbación en el ejercicio de la competencia de explotación portuaria, y el apartado 2, letra c), inciso tercero, dispone que, en caso de conflicto entre las Administraciones con competencias concurrentes, corresponderá informar con carácter vinculante al Consejo de Ministros. Para la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la inconstitucionalidad del apartado 1 del precepto se desprende de las razones apuntadas respecto del art. 15 L.P.M.M. En cuanto al apartado 2, letra c), inciso tercero, establece un sistema de resolución del conflicto contrario a la doctrina constitucional existente sobre los conflictos que pueden derivarse de la concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico

(SSTC 77/1984, 56/1986, 103/1989 y 123/1991). El art. 18.1 L.P.M.M., conectado con el art. 15, implica vaciar de contenido una competencia autonómica exclusiva sobre la ordenación del territorio y urbanismo, competencia que es igualmente desconocida en la solución establecida en el art. 18.2 c), inciso tercero, de la Ley.

H) Art. 20.2, incisos tercero y cuarto: En relación con la creación de nuevos puertos de titularidad estatal, se establece que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos en los que se sitúe la zona de servicio del puerto emitirán informes en relación con sus competencias de ordenación del territorio y urbanismo, informes que se considerarán favorables si no se emiten en el plazo de un mes. Por las razones señaladas respecto de los arts. 15 y 18, esta regulación ignora las competencias exclusivas de la Comunidad Autónoma en materia de ordenación del territorio y urbanismo (art. 10.3 E.A.I.B.), pesca en aguas interiores (art. 10.8 E.A.I.B.) y ordenación del sector pesquero (arts. 11.6 E.A.I.B. y 5.3 de la Ley Orgánica 9/1992), siendo por ello, inconstitucional.

I) Art. 21.4: Este precepto otorga a las autoridades portuarias la plena competencia para autorizar dragados para la obtención de materiales cuando se realicen fuera de la zona interior de las aguas del puerto. Se desconocen con ello competencias autonómicas sobre las normas adicionales de protección del medio ambiente [art. 11.5 E.A.I.B. y 3 c) de la Ley Orgánica 9/1992], pudiendo afectar también negativamente, en tanto se realice en aguas interiores, a las competencias de pesca, recogida de mariscos y acuicultura.

J) Art. 62.2, inciso segundo: La remisión que en él se hace al art. 21.4 de la Ley para el caso de que se produzcan vertidos de productos de dragado fuera de la zona interior de las aguas del puerto motiva que la inconstitucionalidad de este precepto se base en idénticas razones a las expuestas respecto del art. 21.4.

K) Art. 88.3 b), c), d) y e): El art. 88 L.P.M.M. establece las competencias de la Capitanía Marítima y, aunque en su apartado 1, inciso segundo, señala que tales competencias se ejercerán en coordinación con la Administración portuaria cuando los puertos sean de competencia autonómica, en el apartado 3, letras b), c), d) y e), se reconocen a la Capitanía Marítima competencias ejecutivas propias de las Comunidades Autónomas, acudiendo para ello a razones de seguridad marítima. Sin embargo, la referida seguridad marítima no puede configurarse como un criterio de distribución de competencias, pues el mismo no puede deducirse en modo alguno del art. 149.1.20. y 21. C.E.

L) Disposición adicional octava, inciso inicial: Se establece en esta disposición que la entrada en vigor de la Ley no afectará a la titularidad de las Comunidades Autónomas sobre aquellos puertos o instalaciones marítimas incluidos en los Decretos de transferencia o en las actas del dominio público marítimo-terrestre suscritas por la Administración del Estado con la de la Comunidad Autónoma, pero se afirma en el inciso inicial que ello será «sin perjuicio de la posibilidad de aplicación en el futuro de lo establecido en sus arts. 4, 5.2 y 5.3». La inconstitucionalidad de este inciso deriva de la alusión a las «instalaciones marítimas» y se fundamenta en las razones expuestas respecto de los arts. 4 y 5 de la Ley.

2. Por providencia de 2 Mar. 1993, la Sección Segunda del Pleno acordó admitir a trámite el recurso y dar traslado del mismo, así como de los documentos presentados, al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que en un plazo común de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones; se acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado.»

3. Por escrito de 16 Mar. 1993, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó la decisión de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento y de poner, a la disposición del Tribunal Constitucional, las actuaciones que sean precisas. El Presidente del Senado, por su parte, comunicó por escrito de 17 Mar. 1993 el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de darse por personada en el procedimiento y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Por escrito que se registró en el Juzgado de Guardia el 22 Feb. 1993, el Letrado de la Junta de Galicia interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los siguientes preceptos de la misma Ley 27/1992: Art. 2 (excepto apartado 3), art. 3 (excepto el párrafo primero del apartado 5), art. 4, art. 5.1 y 2, art. 6.1 d) y e), art. 10 por conexión con el 5.1 y 2, art. 14.4, párrafo segundo, inciso «que les fueran transferidos y figuran expresamente relacionados en los correspondientes Reales Decretos de traspasos en materia de puertos», art. 15.2, párrafo segundo, art. 16.1. y 3, art. 18.2, art. 28.1, arts. 86.2, 87, 89.1 y 90 en cuanto se refieren al «salvamento marítimo», art. 88.3 b) y e), disposición transitoria octava y el núm. 4 del anexo de la Ley en cuanto hace referencia a determinadas rías.

Con carácter previo al examen de cada uno de los preceptos impugnados, se realizan en el escrito de interposición del recurso unas extensas consideraciones de alcance general. Se señala, en primer lugar, que la materia de puertos en la que se centra el recurso se encuadra en una doble vertiente: La del dominio público, de un lado, y la del régimen del transporte marítimo, de otro. La primera de ellas aparece en la Ley impugnada con una vocación armonizadora, perceptible ya en su preámbulo, con olvido de la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el dominio público, según la cual su titularidad no corresponde en exclusiva al Estado ni le permite establecer nuevas regulaciones sobre puertos que no son de interés general. Hay, por el contrario, una concurrencia competencial sobre los puertos y las zonas portuarias. Desde la vertiente del transporte marítimo, la Ley intenta, asimismo, establecer un sistema común portuario acudiendo a un claro mecanismo armonizador.

El segundo y más extenso bloque de estas consideraciones generales de carácter introductorio se centra en el análisis de la distribución de competencias en materia de «puertos», análisis que se articula, a su vez, en tres grandes apartados. En el primero de ellos se examina el juego de los principios de interés colectivo y de territorialidad en la distribución de competencias en materia de obras públicas y transportes. Se destaca cómo el interés colectivo afectado (nacional, regional o local) constituye el principio determinante del sistema constitucional de distribución de competencias y, analizando la evolución de la jurisprudencia constitucional sobre el concepto de «interés general», concluye el recurrente que las distintas esferas de interés no son excluyentes sino complementarias, que no hay correlación exacta entre suprarregionalidad, interés nacional y poderes del Estado, y que no existe una necesaria contraposición entre interés general e interés regional. Existen tres planos de distribución del poder --nacional, regional y local-- pero no contrapuestos sino complementarios. Junto al criterio del interés, en determinadas materias opera también el criterio de la territorialidad. Por lo que a la concreta materia de puertos se refiere, los arts. 148.1.6. y 149.1.20. C.E. tienen en cuenta principalmente el criterio del interés, pero dentro del mismo, es preciso distinguir entre los supuestos en los que está afectado el interés general de la Nación y aquellos otros en los que están en juego intereses generales de carácter supracomunitario; en estos últimos casos, la titularidad de las competencias debe ser asumida por las Comunidades Autónomas en las que los puertos estén ubicados.

En el segundo apartado de este segundo bloque de consideraciones se analiza la potestad planificadora y coordinadora del Estado a la luz de la jurisprudencia constitucional. Tras examinar la STC 76/1983 y otras resoluciones relacionadas con los arts. 131 y 149.1.13. C.E., extrae el recurrente las siguientes conclusiones: a) Que la planificación mediante Ley de las Cortes Generales con los trámites previstos en el art. 131 C.E. está reservada para el establecimiento de planes económicos de carácter general y no para planes sectoriales concretos, cual es el caso de la actividad portuaria. b) Que la actuación del Estado en sectores concretos no puede provocar una vaciamiento implícito de las competencias estatutarias de las Comunidades Autónomas, siendo necesario articular las actuaciones de ambos sujetos políticos. c) Que el establecimiento por parte del Estado de las bases de una ordenación sectorial no puede alcanzar tal grado de desarrollo que se vacíen de contenido las competencias autonómicas. d) Que el principio de coordinación solo puede hacerse efectivo mediante la existencia de una normativa básica, para lo que se requiere una previsión constitucional y una actuación cooperativa entre el Estado y las Comunidades Autónomas, y no una imposición unilateral por parte de aquél. Sin embargo, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, sin presentarse formalmente como una Ley básica o como una Ley de armonización (para lo que carecería de cobertura constitucional), impone a las Comunidades Autónomas el principio de coordinación.

El último apartado de estas consideraciones generales previas se centra en el análisis de la distribución de competencias en materia de «puertos» que se contiene en el bloque de constitucionalidad y en el ordenamiento legal. Se examinan, en primer lugar, la regulación de la materia portuaria durante la II República y la regulación contenida en el Real Decreto de 14 May. 1982; de ellas se extraen una serie de criterios interpretativos sobre la noción de interés general que se consideran aplicables a la regulación actual. Esta se contiene básicamente en los arts. 148.1.6. y 149.1.20. C.E. y en los correspondientes preceptos estatutarios. De esta regulación se desprende que no existe una atribución unitaria sobre la materia, sino que las competencias se distribuyen en función de que se trate de puertos de refugio, deportivos y, en general, que no desarrollen actividades comerciales, cuya titularidad puede ser asumida por las Comunidades Autónomas, y aquellos otros de interés general, que son competencia del Estado. De esta regulación parece deducirse, igualmente, que son «puertos de interés general» aquéllos destinados al comercio marítimo; sin embargo, es posible que existan puertos que, sin ser de interés general del Estado, desarrollen actividades comerciales y sobre los cuales los Estatutos

«de autonomía plena» pueden atribuir competencia exclusiva en virtud del art. 151 en relación con los arts. 148.2 y 149.3 C.E.

Del examen de las normas que integran el bloque de la constitucionalidad se extraen las siguientes conclusiones: a) Corresponden plenamente a las Comunidades Autónomas las potestades legislativa y ejecutiva sobre los puertos de refugio, deportivos y los que no desarrollen actividades comerciales. b) La Constitución define directamente tales puertos como de interés autonómico, por lo que no pueden ser nunca de interés general del Estado. c) La declaración de puertos de interés general del Estado solo puede aplicarse a los comerciales en los que concurren las circunstancias adecuadas para ello; sobre el resto pueden asumir competencias las Comunidades Autónomas. d) La atribución a las Comunidades Autónomas de Galicia y Andalucía de competencias de desarrollo legislativo y ejecución de la legislación del Estado en los puertos pesqueros (arts. 28.6 y 15.6 de los respectivos Estatutos de Autonomía) supone una ampliación de la competencia inicialmente atribuida por el art. 148.1.6. C.E. Ahora bien, si los puertos pesqueros pudieran clasificarse entre los que no desarrollan actividades comerciales, las competencias sobre los mismos serían exclusivas en virtud de los arts. 27.9 y 13.11 de los mismos Estatutos gallego y andaluz, y no solo de desarrollo legislativo y ejecución; y si los puertos tuvieran la consideración de comerciales, las mencionadas Comunidades Autónomas tendrían sobre ellos competencia exclusiva en cuanto no fuesen de interés general; en ambos supuestos sobrarían los arts. 28.6 y 15.6 de los Estatutos, conclusión absurda que debe evitarse mediante una interpretación conjunta de los diversos preceptos estatutarios. Tras analizar las diversas posibilidades interpretativas, concluye el recurrente que la única interpretación válida es la que lleva a considerar que los puertos pesqueros a los que aluden los Estatutos de Galicia y Andalucía son los que figuran integrados en los puertos de interés general del Estado y ubicados en el ámbito geográfico de esas Comunidades. De esta forma, y al igual que las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Valencia han asumido competencia de ejecución de la legislación del Estado cuando éste no se reserve su gestión directa, Galicia y Andalucía han asumido la competencia de desarrollo legislativo y ejecución sobre los espacios y dársenas pesqueras de los puertos comerciales que en su respectivo territorio dependan de la Administración del Estado, si bien, con respeto de la legislación estatal sobre la materia y en coordinación con la autoridad portuaria.

Tras estas consideraciones generales procede el recurrente a concretar los motivos de impugnación que se articulan en tres grandes apartados:

I. La Ley de Puertos del Estado se produce, en forma encubierta, como una Ley de armonización.

Con carácter general, se cuestiona la Ley en su conjunto por cuanto, a pesar de no formularse expresamente ni como una Ley de bases ni como una Ley de armonización, se configura de manera encubierta como una Ley reguladora de todos los puertos, reformulando la distribución de competencias sobre la materia mediante una serie de modificaciones conceptuales de la legislación precedente y con olvido del principio de lealtad constitucional. Por ello, se debe proceder a la declaración de inconstitucionalidad de cuantos preceptos invaden las competencias propias de las Comunidades Autónomas, así como las previsiones de la Ley del Plan Especial de Puertos de la Comunidad de Galicia.

II. Manifestaciones concretas de la invasión de la Ley en las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de puertos:

A) Definición de puerto marítimo (art. 2.1), determinación de los requisitos necesarios para ser considerado como tal (art. 2.2) y su clasificación (art. 2.4): Aunque se afirma que la definición de puerto marítimo lo es a los efectos de la Ley, de hecho tal concepto se aplica también a puertos de titularidad autonómica. Esta imposición del concepto de puerto marítimo invade la competencia exclusiva que todas las Comunidades Autónomas del litoral han asumido en materia de puertos. Por otra parte, la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general no le atribuye título alguno para establecer principios generales a los que deban someterse los puertos de titularidad autonómica. Además, el concepto y las condiciones de puerto marítimo en general no pueden ser fijados por el Estado ni siquiera con carácter supletorio, pues todas las Comunidades Autónomas del litoral tienen competencia exclusiva en la materia. Se señala, por último, que el concepto de «puerto marítimo» establecido en la L.P.M.M. podría excluir de dicha definición la mayor parte de los puertos que en su día fueron transferidos a la Comunidad Autónoma de Galicia.

B) Definición de instalaciones portuarias (art. 2.6): La definición que hace la Ley de las instalaciones portuarias difiere radicalmente del sentido con que tal expresión se utilizaba en la Ley de Puertos de 1928 y que la empleada en el Real Decreto 3.214/1982, de 24 Jul., sobre

traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de las funciones y servicios del Estado en materia de puertos. Este cambio de definición modifica las competencias otorgadas en materia de puertos a las Comunidades Autónomas por sus Estatutos de Autonomía. Si se quiere que tal definición no invada la potestad legislativa de éstas, debe restringirse su aplicación a las instalaciones de los puertos del Estado.

C) Definición de «puertos comerciales» (art. 3.1, 2 y 3): Por razones similares a las ya apuntadas, estos preceptos, al definir los puertos comerciales sin limitarse a los de titularidad estatal, invaden la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre puertos comerciales que no sean de interés general del Estado.

D) Definición de puertos pesqueros, de refugio y deportivos (art. 3.4) y gestión de dársenas pesqueras en puertos del Estado (art. 3.6): La definición contenida en las letras a), b) y c) del art. 3.4 L.P.M.M. es contraria a la competencia exclusiva autonómica. Se impugna, asimismo, el art. 3.6 por cuanto la gestión de las dársenas pesqueras integradas en los puertos comerciales del Estado sitos en Galicia y Andalucía corresponde a estas Comunidades Autónomas.

E) Sometimiento de la realización de operaciones comerciales en los puertos autonómicos a la decisión de la Administración del Estado (art. 3.5, párrafo 2): Este precepto condiciona la realización de operaciones comerciales en los puertos autonómicos al informe favorable de determinados Ministerios. De un lado, es improcedente la regulación de esta materia en una Ley que se llama de «Puertos del Estado y de la Marina Mercante». Pero, además, la competencia sobre un puerto se refiere tanto a su realidad física como a la actividad que en él se realiza (STC 77/1984). Los puertos son espacios en los que se llevan a cabo funciones diversas, en las que pueden incidir competencias de distinta titularidad (STC 149/1991), pero cada Administración actúa entonces de forma independiente sin que los diversos actos sean de naturaleza compleja y requieran por ello la concurrencia de dos voluntades. La competencia que el Estado tiene en materia de controles aduaneros, sanidad y comercio exterior, no justifica la exigencia de la autorización administrativa, como lo demuestra el hecho de que hasta ahora no se haya exigido. La invasión competencial es aún más grave en el caso de que el tráfico marítimo se realice entre puertos de una misma Comunidad Autónoma, ya que entonces no está sometido ni a controles aduaneros ni a normas de comercio exterior.

F) Sustracción a la competencia autonómica de las instalaciones marítimas que no respondan a la definición de puerto marítimo establecida en la Ley (art. 4 y disposición transitoria octava): El art. 4 L.P.M.M. establece una definición de instalación marítima que incluye a la mayoría de las actuales instalaciones portuarias conforme a los preceptos que presidieron el reparto de competencias y que ni siquiera se corresponden con la redefinición que de las mismas hace la Ley. De esta forma, instalaciones que serían de competencia autonómica, salvo que fueran calificadas como de interés general del Estado, al negárseles la condición de puerto y someterlas al régimen del dominio público marítimo-terrestre, pasan a ser de competencia estatal. Es cierto que en el art. 4 y en la disposición transitoria octava de la Ley se mantiene la titularidad de las instalaciones ya transferidas, pero se les priva de que en el futuro puedan asumir competencias sobre espacios que, según su legislación, tendrían ese carácter.

G) Extensión indebida del interés general del Estado (art. 2.4 y 5, art. 5.1 y 2, art. 10 y disposición transitoria octava): El art. 5 L.P.M.M., en relación con el art. 2.5, supone una nueva limitación de la competencia autonómica al permitir una aplicación extensiva del concepto de «interés general», que puede ser predicado de los puertos en atención a la relevancia de su función en el conjunto del sistema portuario español. Sin embargo, la extensión del concepto de interés general a los puertos no comerciales es contraria al criterio que se deduce de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, según el cual, los puertos deportivos, los de refugio y los que no desarrollan actividades comerciales se contraponen a los de interés general del Estado. Por otra parte, el cambio de calificación de los puertos autonómicos se deja a criterio del Gobierno, en aplicación de unas circunstancias que resultan indeterminadas (art. 5.2 L.P.M.M.) por su abstracción y generalidad. Al reducirse la intervención de la Comunidad Autónoma a una mera audiencia se rompe, además, el principio cooperativo y no se respeta la regulación acordada en el Convenio aprobado por el Real Decreto de traspaso 3.214/1982, de 24 Jul., que encomendó el cambio de titularidad de los puertos a la planificación portuaria derivada de la planificación de la actividad económica general elaborada según lo dispuesto en el art. 131.2 C.E.; ese acuerdo, aunque no sea por sí mismo atributivo de competencias, tampoco puede ser ignorado por las Cortes Generales.

Por conexión, se impugna también el art. 10 L.P.M.M., que se refiere a «los puertos de interés general clasificados de acuerdo con lo previsto en la presente Ley». Asimismo, se considera contraria al orden constitucional de competencias la disposición transitoria octava en tanto no excluye la aplicación en el futuro del art. 5.2 de la Ley.

H) Devengo de canon a favor de la Administración del Estado por concesiones o autorizaciones en puertos construidos por las Comunidades Autónomas (art. 14.4, párrafo segundo): El párrafo primero del art. 14.4 establece que las concesiones o autorizaciones que las Comunidades Autónomas otorguen en el dominio público marítimo-terrestre adscrito devengará canon de ocupación a favor del Estado. El segundo párrafo, por su parte, dispone que no se devengará tal canon cuando se otorguen en puertos o instalaciones portuarias estatales que les fueren transferidos; de la redacción de este precepto se deduce que sí devengarán canon en favor del Estado las concesiones que las Comunidades Autónomas otorguen en puertos que ellas construyan, previa adscripción demanial. Este resultado es contrario a Derecho ya que, si la razón de percibir el canon de ocupación es la titularidad del dominio público, esa razón desaparece cuando se trata de puertos o instalaciones portuarias de titularidad de las Comunidades Autónomas aunque, por haber sido construidos por ella, no hayan sido objeto de transferencia, ya que las obras e instalaciones son creadas y gestionadas por las Comunidades, que ostentan sobre ellas una titularidad plena (STC 149/1991). Sobra, en consecuencia, la referencia a los puertos e instalaciones estatales transferidos.

I) Incidencia de la delimitación de las zonas de servicio de los puertos del Estado sobre los autonómicos (art. 15.2, segundo párrafo, y núm. 4 del anexo): El art. 15.1 de la Ley establece que corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Transportes delimitar en los puertos de competencia estatal una zona de servicio que incluirá las superficies de tierra y agua necesarias para la ejecución de sus actividades, comprendiendo una zona I (la que queda dentro de los diques de abrigo), y una zona II (que abarca la zona de entrada, maniobra y posible fondeo). Pues bien, esta zona II puede afectar al ejercicio de competencias autonómicas (y así se denunció ya en dos conflictos positivos de competencia planteados por la Junta de Galicia contra sendas Ordenes del antiguo Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo) si en ella se incluyen puertos autonómicos, como de hecho ocurre con los puertos de Ferrol, Vigo, Marín y Villagarcía de Arosa (núm. 4 del anexo), cuya zona II se extiende a toda la ría, delimitando la posible ampliación de los puertos de la Comunidad existentes en las mismas y originando interferencias entre ellos y los del Estado. Esta situación no cambia por el hecho de que el art. 15.1 L.P.M.M. prevea la emisión de un informe de las Administraciones urbanísticas afectadas; sería necesario, en cualquier caso, un informe de la Administración portuaria autonómica que, además, debería ser vinculante.

J) Supresión de la zona II de aguas portuarias en los puertos autonómicos (art. 16.1): De la L.P.M.M. parece deducirse que los puertos de competencia autonómica carecen de la referida zona II, pues la adscripción del dominio público a que se refiere su art. 16 parece circunscribirse a la prestación de servicios dentro de los diques del puerto. Sin embargo, los puertos de la antigua Comisión Administrativa de Puertos del Estado (entre los que se incluyen los transferidos a las Comunidades Autónomas) tenían una zona II, que, en todo caso, es necesaria para que estos puertos puedan seguir prestando la totalidad de los servicios.

K) Delimitación por la Administración del Estado de la zona de servicio de los puertos de competencia autonómica (art. 16.3): Resulta contraria a la competencia autonómica la exigencia prevista en este precepto de que intervenga un representante de la Administración del Estado para la delimitación de la zona de servicio de los puertos autonómicos, sin que en nada afecte a aquélla la mayor o menor extensión de la superficie de los terrenos patrimoniales que la Comunidad Autónoma quiera incluir dentro de dicha zona. El precepto impugnado confunde la delimitación de espacios de dominio público adscritos con la delimitación de la zona de servicio del puerto, términos que en modo alguno son equiparables.

L) Desplazamiento de la competencia autonómica sobre determinados servicios portuarios por la competencia del Estado en materia de marina mercante [art. 88.3, b) y e), en relación con el art. 6.1.d)]: El art. 88.3, b) y e), L.P.M.M. atribuye al Capitán Marítimo --órgano de la Administración del Estado-- las funciones relativas a los servicios de practicafe, remolque portuario y asignación de puestos de fondeo, y ello por razones de seguridad marítima. No queda claro si tal atribución ha de entenderse en el sentido de que siempre concurren en esos servicios tales razones, o si la misma se produce únicamente cuando efectivamente está en juego la seguridad marítima. En el primer caso, habría una contradicción de estos preceptos con el art. 66.1 de la misma Ley; en el segundo, se plantea quién debe determinar la concurrencia de tal necesidad. En todo caso, la inclusión de la seguridad marítima en el concepto de marina mercante carece de apoyo en el bloque de la constitucionalidad; con ello se pretende hacer prevalecer un concepto abstracto e indefinido sobre una competencia clara y específica, cual es la materia de puertos, ignorando el principio según el cual la regla de más alto alcance debe ceder a la más especial (SSTC 71/1982, 87/1987 y 80/1988).

III. Aspectos de inconstitucionalidad relativos a la materia de salvamento marítimo [arts. 6.1 e),

86.2, 87, 89.1 y 90].

La Constitución ha reservado al Estado competencia exclusiva en materia de «marina mercante» (art. 149.1.20.), correspondiendo la ejecución de la legislación estatal en materia de «salvamento marítimo» a las Comunidades Autónomas. Se trata, por ello, de dos materias distintas, a pesar de lo cual el art. 6.1 e) L.P.M.M. considera que ésta se encuentra incluida en aquélla, con lo que la competencia exclusiva del Estado en marina mercante se extiende a la función ejecutiva de la legislación estatal sobre salvamento marítimo, con menoscabo de la competencia autonómica. En concreto, el art. 86.2 de la Ley atribuye al Ministerio de Obras Públicas y Transportes la competencia relativa a salvamento, en los términos previstos en el art. 87, precepto este último que tampoco resuelve la cuestión. Por otra parte, en el art. 89 se crea, adscrita al citado Ministerio, la Sociedad de Salvamento y Seguridad, de cuyo objeto social forma parte la prestación de servicios de salvamento marítimo (art. 90). Es cierto que el art. 87 de la Ley reconoce a las Comunidades Autónomas competencia en materia de salvamento, pero no justifica en modo alguno la atribución que se hace a la Administración del Estado. La jurisprudencia constitucional ha admitido la posibilidad de formas de intervención normativa que establezcan reglas coordinadoras de las Administraciones autonómicas entre sí y con el Estado, pero tal intervención solo será válida cuando se respete rigurosamente la autonomía de ejecución de la Comunidad Autónoma (SSTC 27/1987 y 104/1988), lo que no ocurre en el art. 87 L.P.M.M. Nada se objeta, sin embargo, a cuanto en dicho precepto se refiere a la lucha contra la contaminación del medio marino y a la creación de una sociedad en cuyo objeto social no figure el salvamento marítimo.

IV. Invasión de la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

A) Participación insuficiente de la Administración urbanística en la tramitación de los planes de utilización de los espacios portuarios (art. 15.2): Estos planes suplen a los planes especiales de ordenación de los espacios portuarios en los que se exigía el acuerdo entre Administración urbanística y Administración del Estado. La sustitución de este acuerdo por un simple informe no vinculante no garantiza la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo.

B) Mediatización en la aprobación de los planes especiales de ordenación de los espacios portuarios (art. 18.2): Este precepto establece que, en caso de desacuerdo entre Autoridad Portuaria y Administración urbanística sobre la aprobación de los planes especiales de los espacios portuarios, corresponde al Consejo de Ministros informar con carácter vinculante. Se vulnera con ello la competencia autonómica en materia urbanística y se ignora que en tales casos lo correcto es acudir a soluciones de cooperación (STC 77/1984).

C) Las relaciones entre Administraciones Públicas. Los principios generales. La cooperación y el art. 28.1 L.P.M.M.: Este precepto establece un Consejo Rector en cuya composición no se prevé la participación de las Comunidades Autónomas pese a que las materias en las que interviene (art. 28.2) afectan directamente al ámbito competencial autonómico. Se vulnera con ello el principio general de colaboración (SSTC 32/1983 y 103/1989) y, por el carácter de servicio público que los puertos revisten y la trascendental incidencia del Consejo Rector en la distribución entre las Autoridades Portuarias de los ingresos de los puertos, se infringe, asimismo, el art. 30 del Estatuto de Autonomía de Galicia. Se vulneran también los principios de relación entre Administraciones Públicas (art. 103 C.E.) y los mecanismos establecidos en el título preliminar de la Ley 30/1992, de 26 Nov., de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas.

5. Por providencia de 2 Mar. 1993, la Sección Tercera del Pleno acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad presentado por la Xunta de Galicia, y dar traslado de la demanda y demás documentos al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, al objeto de que en un plazo común de quince días pudieran personarse en el proceso y formular alegaciones. Se acordó, asimismo, publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado.»

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 16 Mar. 1993, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en el procedimiento, reiterando su voluntad de poner a la disposición del Tribunal Constitucional las actuaciones que fueron precisas. El Presidente del Senado, por su parte, comunicó, por escrito registrado el 22 Mar. 1993, el Acuerdo de la Mesa de dar por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 88.1 LOTC.

7. El 25 Feb. 1983 se registró en este Tribunal el escrito mediante el cual el Abogado de la Generalidad de Cataluña, en representación y defensa de su Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 3.6, 6.1, a), c), e), f) y j); 14.4, en el inciso final del párrafo

primero, 15, 1 y 2; 18, 1 y 2 apartado c); 19.3, 20, 21.4 y 62, 2 y 3, de la Ley 27/1992, de 24 Nov., de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

La demanda incluye unas consideraciones de carácter general e introductorio en las que se insiste en la vinculación existente entre las materias de puertos y costas, y se valora positivamente que el legislador estatal haya tenido en cuenta para dictar la L.P.M.M. la doctrina de este Tribunal contenida en la STC 149/1991, que resolvió los recursos interpuestos contra la Ley de Costas. En el marco de estas consideraciones generales se analiza la distribución competencial en materia de puertos, distribución realizada tanto en el art. 149.1.20. C.E., que atribuye al Estado la competencia sobre los puertos de interés general, como en el art. 9.15 del Estatuto de Autonomía de Cataluña (en adelante, E.A.C.), precepto que atribuye a la Generalidad competencias exclusivas en materia de puertos, lo que significa que corresponden a ésta todas aquellas competencias sobre puertos que no hayan sido reservadas al Estado por la Constitución. Ello impide que pueda entrar en juego la cláusula residual prevista en el art. 149.3 C.E. Por otra parte, el art. 11.8 E.A.C. atribuye a la Generalidad la potestad de ejecución de la legislación estatal respecto de aquellos puertos de competencia del Estado en los que éste no se reserve su gestión directa.

Configurada en estos términos la distribución de competencias sobre puertos, un primer punto problemático es determinar el alcance de la expresión «interés general». Aunque la Constitución no define este concepto, sí establece, sin embargo, unos límites al mismo en el art. 148.1.6. cuando atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia sobre puertos de refugio, deportivos y los que no desarrollen actividades comerciales, lo que significa que ninguno de los puertos que reúna tales características puede ser considerado como de interés general.

Un segundo motivo de posible controversia deriva de la concurrencia competencial que provoca la localización física de los puertos de interés general en el litoral de una Comunidad Autónoma. Como consecuencia, la L.P.M.M. incide, además de sobre esta materia, sobre otras que son de titularidad autonómica. Esta posibilidad de concurrencia competencial sobre un mismo espacio físico ha sido reconocida por el Tribunal Constitucional y los problemas que plantea han sido abordados en algunas de sus resoluciones (SSTC 113/1983, 77/1984, 56/1986 y 149/1991). En estos casos, tampoco resulta definitiva la titularidad sobre un bien de dominio público, pues ésta no determina el régimen de distribución de competencias. La STC 149/1991 ha recordado la necesidad que se da en estos casos de acudir a fórmulas de acomodación e integración basadas en los principios de cooperación, coordinación y lealtad, sin que resulte admisible que el Estado intente establecer regulaciones --como ocurre en ciertos casos en la L.P.M.M. en las que la competencia estatal prevalezca siempre y limite de manera innecesaria e injustificada las competencias autonómicas.

Tras estas observaciones, se procede en la demanda a concretar los preceptos impugnados y los motivos de tales impugnaciones:

A) Art. 3.6: El primer inciso de este precepto dispone que los puertos comerciales que dependan de la Administración estatal integrarán en la unidad de gestión de sus servicios los espacios y dársenas pesqueras y los espacios destinados a usos náutico-deportivos situados en su zona de servicio. Con ello, y mediante la invocación del principio de unidad de gestión, no se respeta la competencia de la Generalidad sobre los puertos deportivos y puertos pesqueros, con el agravante de que, según el art. 15.1 L.P.M.M., es el Estado el que delimita la zona de servicio de sus puertos. Si puede estar justificada la existencia de una gestión unitaria, ésta no puede imponerse desconociendo las competencias autonómicas, pues la maximalización de la eficacia no crea competencia alguna para el Estado (SSTC 66/1985 y 106/1987); es preciso, por ello, buscar fórmulas que permitan la participación de la Comunidad Autónoma en el ejercicio de sus competencias.

En el segundo inciso del precepto, se prevé la ampliación de la competencia estatal a actividades no comerciales pero complementarias de la actividad esencial, así como a los espacios destinados a usos tales como equipamientos culturales o recreativos, ferias, etc. Estas últimas actividades nada tienen que ver con la actividad portuaria y los espacios destinados a ellas difícilmente pueden estar incluidos en las zonas de servicio de los puertos. La Ley, al incluir en el ámbito portuario tales actividades y someterlas al régimen peculiar de los puertos estatales, excluyendo las facultades autonómicas y locales, vulnera el orden constitucional de competencias, en especial por lo que se refiere a las facultades de ordenación e intervención urbanística.

B) Art. 6.1, a), c), e), f) y j): El art. 6.1 establece las materias que, a efectos de la Ley, se encuadran dentro del ámbito de la «marina mercante». Entre dichas materias se incluyen aspectos muy diversos, algunos de los cuales responden a materias diferenciadas en la propia

Constitución. El precepto se convierte de hecho en un precepto interpretativo del orden competencial, labor que no corresponde al legislador. Además, se realiza en el mismo una redefinición de las competencias asignadas al Estado y a las Comunidades Autónomas. De hecho, las materias incluidas en los apartados que se impugnan no pueden considerarse en modo alguno «marina mercante», sino que son materias a las que el bloque de la constitucionalidad dedica títulos competenciales propios. Así, el transporte marítimo a que se refiere el apartado a) es, según el art. 9.15 E.A.C., competencia exclusiva de la Generalidad, sin perjuicio de las competencias estatales sobre la materia; la seguridad de la navegación y de la vida humana [apartado c)] queda incluida en el art. 149.1.29. C.E., sector en el que los arts. 13 y 14 E.A.C. también atribuyen competencias a la Generalidad; el salvamento marítimo [apartado e)] puede incluirse en materia de seguridad y protección civil, materia esta última sobre la que la Generalidad tiene competencias ejecutivas (art. 11.10 E.A.C.); la prevención de la contaminación y la protección del medio ambiente marino [apartado f)] responden al título del art. 149.1.23. C.E., teniendo la Generalidad diversas facultades (arts. 10.1.6 y 11.10 E.A.C.); por último, las funciones relacionadas con la defensa nacional [apartado j)] encuentran su natural acomodo en el art. 149.1.4. C.E. En consecuencia, el legislador no solo ha actuado con incorrección técnica sino que ha vulnerado el reparto competencial establecido en la Constitución, intentando excluir competencias propias de las Comunidades Autónomas a través de la inclusión de las referidas materias en el concepto de marina mercante.

C) Arts. 21.4 y 62, 2 y 3: En estos preceptos el Estado asume la totalidad de las competencias sobre medio ambiente marino sobre la base de incluir las funciones administrativas en ellos previstas en el concepto de «marina mercante». Sin embargo, el art. 10.1.6 E.A.C. atribuye a la Generalidad facultades de desarrollo legislativo y ejecución sobre la protección del medio ambiente, y, el art. 11.10 de la misma norma, facultades ejecutivas en materia de vertidos industriales y contaminantes a las aguas del litoral catalán. La STC 149/1991 ha afirmado, por otra parte, que las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas en materia de protección del medio ambiente no se limitan a la materia de vertidos. Como consecuencia de esta regulación, a la Generalidad le corresponde intervenir para prevenir y corregir los efectos de la contaminación marina en el mar territorial correspondiente a su litoral. Es cierto que el Estado tiene también competencia sobre esta materia, pero la regulación debe pasar entonces por fórmulas de cooperación, sin que quepa ignorar, como hacen los arts. 21.4 y 62, 2 y 3, L.P.M.M., las competencias autonómicas. Los dos primeros preceptos establecen la emisión de un informe por la Administración competente en materia de pesca y arqueología, negándose, sin embargo, la intervención de las Administraciones autonómicas en materia de medio ambiente o de vertidos en el mar. Por su parte, el art. 62.3 L.P.M.M., en cuanto dispone que determinadas informaciones sobre vertidos se comunicarán a la Capitanía Marítima, pero no a las Administraciones autonómicas, resulta también contrario al orden competencial.

D) Art. 14.4, inciso final, párrafo primero: El art. 14.4 L.P.M.M. establece un diferente régimen económico-financiero del dominio público adscrito a las Comunidades Autónomas según que tal adscripción se derive de la transferencia inicial de puertos o de la posterior gestión del servicio; en el primer caso, el canon por las concesiones y autorizaciones portuarias corresponde a la Comunidad Autónoma; en el segundo, al Estado. Tal regulación contradice los criterios de la propia L.P.M.M. y es arbitraria al impedir un ejercicio de las competencias que vaya más allá de las instalaciones heredadas. Este problema se planteó ya en las SSTC 227/1988 y 149/1991, de las que se deduce que el canon, una vez establecido, debe ser siempre gestionado y percibido por la Administración que gestiona el puerto. La regulación contenida en el art. 14.4 L.P.M.M. no solo no respeta estos criterios jurisprudenciales sino que se basa en una concepción anticuada del dominio público, en la que prevalece un enfoque patrimonial frente a las construcciones hoy dominantes que insisten en su carácter instrumental. No tiene sentido percibir un canon por la simple titularidad del bien, sino por su administración. La regulación legal resulta aún más grave cuando se observa el trato discriminatorio que se da a las Comunidades Autónomas en relación con las Autoridades Portuarias, pues a éstas se les permite gestionar y recaudar el canon en cualquier caso, al menos así lo ha entendido el Tribunal Constitucional en su STC 198/1991.

E) Art. 15, 1 y 2: Se establece en estas normas que el M.O.P.T. delimitará en los puertos de competencia estatal una zona de servicio; dicha delimitación se hará, a propuesta de la Autoridad Portuaria, mediante un plan de utilización de los espacios portuarios, que incluirá los usos previstos para las diferentes zonas del puerto. La impugnación de este precepto se justifica, por un lado, por su conexión con el art. 3.6 ya impugnado, puesto que entre las actividades que, según la Ley, debe definir el Estado se encuentran los usos pesqueros, los náutico-deportivos, los certámenes feriales, las exposiciones, etc., y no resulta acorde con el reparto competencial el que la zona del territorio autonómico que la Administración estatal decida delimitar como zona de servicio del puerto quede automáticamente excluida de la competencia de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, la previsión de que tal zona incluya los

espacios de reserva para futuros crecimientos del puerto vulnera la competencia exclusiva de la Generalidad sobre la ordenación territorial y el urbanismo (art. 9.9 E.A.C.). Con ello, la Autoridad Portuaria pasa a ser la única que decide el tamaño y ubicación en el territorio de la Comunidad Autónoma de las infraestructuras portuarias y de las instalaciones complementarias. La articulación, en este caso, de las competencias estatal y autonómica no puede pasar por la negación de una de ellas (SSTC 113/1983, 77/1984, 56/1986, 103/1989, 123/1991 y 149/1991), como de hecho ocurre en el art. 15, 1 y 2, L.P.M.M., y sin que esta situación cambie por la previsión de que se emita un informe no vinculante por parte de la autoridad urbanística.

F) Art. 18, 1 y 2, apartado c): El art. 18.1 L.P.M.M. pretende armonizar la competencia estatal sobre puertos y la autonómica sobre ordenación del territorio litoral y urbanismo; para ello, este precepto se refiere a la coordinación, pero, de hecho, lo que establece es la imposición de la competencia estatal sobre la autonómica ya que afirma que los instrumentos de planificación urbanística «deberán calificar» la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario; esta imposición unilateral, lesiva de las competencias de la Generalidad, es aún más grave dada la amplitud con la que se configura la zona de servicio portuario.

El apartado 2 c) de este mismo artículo establece que el desarrollo del sistema general portuario se hará a través de un plan especial redactado por la Autoridad Portuaria y aprobado por la autoridad urbanística, si bien ésta, antes de la aprobación definitiva, ha de obtener la conformidad de aquélla sobre los aspectos de su competencia, resolviendo, en caso de no llegarse a un acuerdo, el Consejo de Ministros mediante un informe vinculante. Esta regulación permite a la Autoridad Portuaria bloquear la aprobación del plan especial urbanístico durante un mínimo de seis meses y atribuye al Consejo de Ministros la emisión de un informe vinculante que no queda limitado a los aspectos que sean de la estricta competencia estatal, puesto que el párrafo tercero del art. 18.2 c) L.P.M.M. se refiere solo al desacuerdo, y éste puede tener por objeto tanto aspectos estrictamente de interés general portuario como otros de distinta condición. Esta regulación no respeta la doctrina del Tribunal Constitucional sobre el alcance, contenido y efectos que en estos supuestos han de tener los informes de la Administración estatal para no lesionar la competencia autonómica en materia de urbanismo (STC 149/1991).

G) Art. 19.3: Este precepto establece un régimen excepcional en la intervención de las obras a realizar en el dominio público portuario, excluyendo el control preventivo municipal a que se refiere el art. 84.1 b) de la Ley de Bases de Régimen Local. Esta regulación resulta contraria a la autonomía municipal que garantiza el art. 137 C.E., pues se ha de recordar que existe una consolidada jurisprudencia del Tribunal Supremo que somete las instalaciones portuarias a las técnicas de ordenación e intervención urbanísticas. La conexión de este precepto con lo dispuesto en los arts. 3.6 y 15.6 de la misma Ley conduce, además, a excluir del control preventivo municipal las obras de construcción, reparación y conservación de las instalaciones relativas a actividades náutico-deportivas, industriales, a certámenes feriales, a exposiciones, etc., instalaciones que nunca pueden ser calificadas de interés general, aunque se encuentren en el dominio público portuario.

H) Art. 20: La regulación que en este precepto se contiene sobre la construcción de nuevos puertos de interés general resulta incompleta y anómala. Por una parte, de la combinación de los arts. 5, 18.1 y 20 L.P.M.M. resulta que la decisión de proyectar y construir un puerto de interés general corresponde al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, cuando es exigible la aplicación del principio de legalidad en la planificación de estos nuevos puertos, así como la garantía de la participación en la planificación de las Comunidades Autónomas afectadas. Por otro lado, la intervención autonómica se limita a un informe no vinculante respecto de sus competencias de ordenación territorial y urbanismo, aparte de otro informe, tampoco vinculante, en razón de sus competencias sobre pesca. El art. 20 L.P.M.M. prescinde, así, del rango legal que debe tener la planificación de las infraestructuras de interés general y subestima las competencias autonómicas en punto a la planificación territorial, apartándose del orden constitucional de competencias.

8. Mediante providencia de 2 Mar. 1993, la Sección Cuarta de este Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, así como dar traslado de la demanda y documentos adjuntos al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno, para que, en el plazo común de quince días, pudieran personarse y formular las alegaciones que consideraran pertinentes. Se acordó, asimismo, publicar la incoación del referido recurso en el «Boletín Oficial del Estado.»

9. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 18 Mar. siguiente, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara de no personarse en el procedimiento. El Presidente del Senado, por su parte, comunicó, mediante escrito registrado el

día 22 siguiente, la decisión de la Mesa de la Cámara de darse por personada en el procedimiento.

10. El 25 Feb. 1993 se registró en este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Director general del Servicio Jurídico del Gobierno de Canarias, en nombre de dicho Gobierno, contra los arts. 2, 3.6, 4, 5.1, a), d) y e); 5.2, 10, 15, 53 d) y 86.8, así como el apartado 11 del anexo, todos ellos de la Ley 27/1992, de 24 Nov., de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

La impugnación se basa en los siguientes motivos:

A) Arts. 2 y 4: Estos dos preceptos distinguen entre puertos e instalaciones marítimas, estableciendo un régimen competencial distinto para unos y otras, y, más en concreto, excluyendo de estas últimas toda competencia autonómica. Con ello el legislador, además de interferir en un concepto constitucional de delimitación competencial, reduce artificialmente el concepto de puertos, que, así reducido, le sirve para excluir las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas. La Constitución no contiene un concepto de «puerto» y el legislador no puede realizar una definición que suponga subrogarse en el poder constituyente (STC 277/1988). Las definiciones de «puerto» y de «instalación marítima» que se hacen en la Ley implican una configuración restrictiva del concepto de puerto, ya que muchas de las que la Ley considera como «instalaciones marítimas» pueden incluirse en un concepto amplio de «puertos». Esta definición de conceptos no puede ampararse en el art. 132.2 C.E., pues los puertos no constituyen por sí mismos un bien integrante del demanio natural, sino «terrenos ocupados por obras que son parte del dominio público estatal por afectación» (STC 149/1991); la definición de un concepto de «puerto» no responde a la mera delimitación de un espacio físico, sino que implica un componente jurídico competencial relevante.

La definición de la instalación marítima que hace la L.P.M.M. no puede justificarse tampoco invocando la que, en un sentido similar, se contiene en la Ley de Costas, ya que, mientras que en el art. 110 b) de esta última se incluyen «embarcaderos, pantanales, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo», en el art. 4 L.P.M.M. se engloban auténticas instalaciones que sirven de base física a una actividad portuaria permanente y que, por ello, responden al concepto constitucional de puerto.

En todo caso, aun de admitirse la figura de la «instalación marítima», en un concepto estricto, la atribución competencial sobre las mismas debería vincularse, dada su evidente conexión material, con el título competencial de puertos, y no concebirse como una competencia independiente y autónoma englobable en la cláusula residual del art. 149.3 C.E. Por otra parte, y de considerarse como realidades autónomas al título de puertos, serían englobables en el concepto de «obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma y que no sean de interés general del Estado» a las que hace referencia el art. 29.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante E.A.Can.).

B) Art. 3.6: En la medida en que este precepto atribuye a la Administración del Estado la competencia de gestión sobre los espacios y dársenas pesqueras, así como los destinados a usos náutico-deportivos situados en la zona de servicio de los puertos que dependan del Estado, resulta contrario al art. 29.16 E.A.C., según el cual la Comunidad Autónoma de Canarias tiene competencia sobre los puertos de refugio, los deportivos y, en general, los que no desarrollan actividades comerciales.

Por lo que se refiere a los puertos deportivos, éstos se definen por su actividad (arts. 1 de la Ley de 26 Abr. 1969 y del Real Decreto 2.486/1980), con independencia de su ubicación física. Por ello, el art. 29.16 E.A.Can. implica la asunción por parte de la Comunidad Autónoma de aquellas instalaciones destinadas a actividades deportivas, sin que esa titularidad cambie por el hecho de que tales instalaciones se encuentren en puertos de interés general; lo contrario supondría ignorar la doctrina constitucional según la cual la atribución de competencia sobre un ámbito físico determinado no impide que se puedan ejercer otras competencias en ese espacio (SSTC 113/1983 y 77/1984). Por otra parte, la inclusión de las zonas portuarias deportivas en una misma unidad de gestión, que corresponde al Estado no puede justificarse en un supuesto interés general, ya que esas zonas son ajenas a dicho concepto de interés general, tal y como se desprende de una interpretación conjunta de los arts. 148.1.6. y 149.1.20. C.E.

Similares argumentos resultan aplicables a los espacios y dársenas pesqueras a que igualmente hace referencia el precepto impugnado, ya que, aunque el art. 29.16 E.A.Can. no se refiere a los puertos pesqueros, éstos han de entenderse incluidos en dicha competencia autonómica, al subsumirse dentro del concepto de puertos que no desarrollan actividades comerciales. Tanto la doctrina especializada como la propia L.P.M.M. han considerado excluidos del concepto de

actividad comercial los puertos destinados preferentemente a «operaciones de descarga y manipulación de la pesca fresca» [art. 3.3 a)], así como al «atraque, fondeo, estancia, avituallamiento, reparación y mantenimiento de buques pesqueros» [art. 3.3.b)].

C) Art. 5.1 en relación con los arts. 5.2 y 10 y el núm. 11 del anexo:

a) Art. 5.1 a): En él se establece como circunstancia determinante del interés general de los puertos el que «se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales». Existe, sin embargo, una indeterminación absoluta de qué sea «actividad comercial marítima internacional», no siendo posible precisar si se hace referencia a la nacionalidad del buque, a la procedencia de la mercancía, a la conexión mediante líneas marítimas con puertos no nacionales, etc.

b) Art. 5.1 d): Se impugna el primer inciso, en cuanto señala como circunstancia determinante del interés general de un puerto que «el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes...». El precepto resulta así absolutamente indeterminado, por lo que el legislador no ha cumplido con su función delimitadora, realizando una verdadera remisión tácita al ejecutivo para la concreción del interés general. En realidad, el apartado d) no supone un criterio autónomo determinante per se del interés general, viniendo de hecho a concretarse en los demás apartados del art. 5.1 L.P.M.M.

c) Art. 5.1 e): Se utiliza como criterio delimitador del interés general las especiales condiciones técnicas o geográficas de los puertos que los constituyan en elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, sobre todo en los territorios insulares. De un lado, el concepto de «seguridad del tráfico marítimo» resulta completamente indeterminado, lo que ya constituye por sí mismo una causa suficiente para fundar su inconstitucionalidad. Si tal concepto se interpreta como seguridad de la actividad portuaria que debe prestar todo puerto, resulta paradójico y omnicomprensivo, pues el puerto se define por su capacidad para prestar seguridad y abrigo al tráfico marítimo y portuario. Tampoco resulta un criterio válido de identificación del interés general mediante su vinculación con los territorios insulares. Si el concepto se entiende en el sentido genérico al que acaba de aludirse, no existe elemento alguno que permita exigir especiales condiciones a los puertos ubicados en los territorios insulares. Si, por el contrario, intenta vincularse con la garantía y mantenimiento del tráfico marítimo, entonces, si bien es cierto que los puertos insulares constituyen un elemento esencial de comunicación, especialmente relevante, tal criterio no es per se determinante para calificar a todos los puertos como de interés general. La garantía de dicha seguridad se debe instrumentar, más bien, a través del establecimiento de líneas de servicio público, como de hecho ocurre en el art. 7.4 de la misma L.P.M.M. Igualmente, carece de relevancia para la calificación de los puertos la seguridad del tráfico marítimo interinsular, materia ésta que, por otra parte, es competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en virtud de lo dispuesto en la L.O. 11/1982, de 10 Ago., de Transferencias Complementarias para Canarias. En cualquier caso, cuando el tráfico marítimo tiene una proyección exclusivamente interinsular, la garantía de su seguridad no aporta fundamento constitucional para calificar a los puertos entre los que dicho tráfico se realiza como de interés general, al carecer el Estado de competencia sobre transporte marítimo interinsular.

d) Núm. 11 del anexo: En él se enumeran los puertos ubicados en la Comunidad Autónoma de Canarias que se consideran como de interés general del Estado. Con base en la fundamentación anteriormente expuesta, y además de criticar la actuación del legislador, que no explica cuáles son las circunstancias del art. 5.1 L.P.M.M. que concurren en cada uno de los puertos, se impugna la inclusión en el núm. 11 del anexo de los puertos de Arrecife, Puerto del Rosario, Santa Cruz de La Palma, San Sebastián de la Gomera, La Estaca, Los Cristianos, Granadilla y Arinaga, en los que no concurre ninguna de las circunstancias previstas en el art. 5.1, a), b), c) y d). En cuanto a la prevista en el art. 5.1 e), además de ser inconstitucional, sería predicable únicamente de los puertos de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, pero no del resto de los puertos, que, en todo caso, se limitan a servir de base para el tráfico interinsular dentro del territorio autonómico. Esas condiciones no son predicables de puertos insulares carentes de tráfico internacional o con la península, y menos aún de puertos secundarios de islas que ya cuentan con un puerto principal a través del que se podría operar el tráfico entre la isla y el exterior.

D) Art. 5.2: Se impugna este precepto en la medida en que limita la iniciativa para el cambio de calificación de un puerto al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Dicho cambio es una actividad reglada y no puede dejarse su iniciación al libre criterio de la Administración del Estado, debiendo extenderse esa facultad a la Administración autonómica competente. Esta norma solo sería constitucional si se interpretara el trámite de «propuesta del Ministerio de Obras Públicas y Transporte» como fase de la propuesta de la resolución del expediente y no de su iniciación.

E) Art. 15: Este precepto, en la medida en que otorga a la Administración estatal la aprobación del plan de utilización de espacios portuarios, resulta contrario a la competencia de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio (en el caso de Canarias, art. 29.11 E.A.Can.), ya que dicho plan es perfectamente englobable en dicha materia (SSTC 77/1984 y 56/1986). Por ello, la aprobación debe corresponder a la Administración autonómica, sin perjuicio de posibles informes, incluso vinculantes, de otras Administraciones competentes sectorialmente.

F) Art. 53 d): La atribución al dominio público portuario estatal de las obras construidas por los titulares de una concesión de dominio público, una vez extinguida ésta, resulta inconstitucional, al no distinguirse, como parece necesario, entre concesiones demaniales otorgadas por el Estado y aquellas otras otorgadas por la Comunidad Autónoma sobre puertos de su titularidad, previa adscripción demanial; en este último caso, dichas obras deben revertir a la Comunidad Autónoma que tenga adscrito el dominio público portuario. Así, la STC 149/1991 ha señalado 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» [fundamento jurídico 4., D), b), a)].

G) Art. 86.8: En él se atribuye al Ministerio de Obras Públicas y Transportes la competencia sobre el régimen tarifario y de prestación de toda clase de servicios marítimos, criterio que resulta contrario a la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias sobre el transporte marítimo interinsular [L.O. 11/1982, de 10 Ago., en relación con el art. 34.A). 5 E.A.Can.], pues en ella ha de incluirse la competencia para establecer el régimen tarifario de dichos transportes sometidos a la competencia autonómica. La constitucionalidad del precepto se podría salvar si se entendiera que la salvedad de las competencias autonómicas abarca igualmente el régimen tarifario de los servicios de transporte sometidos a la competencia de éstas, criterio que, sin embargo, no parece deducirse de la interpretación literal del precepto.

Terminadas las alegaciones, se solicita, de acuerdo con lo dispuesto en los arts. 88 y 89 LOTC, la práctica de prueba y la reclamación del expediente. Se apoya tal solicitud en que la relación de puertos incluida en el apartado 11 del anexo constituye un acto singular con rango de Ley, basado en circunstancias que no se exteriorizan. Es preciso, por ello, la práctica de prueba que ha de versar sobre la concurrencia fáctica de las circunstancias determinantes del interés general, que se contienen en el art. 5.1 L.P.M.M. Se pide igualmente que se reclame a los órganos competentes la remisión del expediente, informes y documentos que sirvieron de base a la referida calificación, a los efectos de poder formular alegaciones en relación con los mismos.

11. Mediante providencia de 9 Mar. 1993, la Sección Segunda acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de Canarias, así como dar traslado de la demanda y documentos anexos al Congreso de los Diputados, al Senado y al Gobierno para que, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 34 LOTC, en un plazo común de quince días, se personasen en el proceso y formularasen las correspondientes alegaciones. Asimismo, se acordó tener por formulada la solicitud de práctica de prueba, sobre lo que se oiría a las partes mencionadas, para que, en igual plazo, formularasen alegaciones. Por último, se acordó también la publicación de la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado.»

12. El 18 Mar. 1993 entró en el Registro de este Tribunal el escrito del Abogado del Estado, en el que solicita se tenga por personado al Gobierno en los recursos núms. 522, 525, 548 y 551/93, así como que se proceda a su acumulación por darse los presupuestos de conexión objetiva que exige el art. 83 LOTC, con la consiguiente suspensión del plazo para formular alegaciones. Mediante nuevo proveído de 22 Mar. siguiente, la Sección acordó tener por recibido el escrito del Abogado del Estado y dar traslado del mismo a las representaciones procesales del Gobierno de Canarias, del Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, de la Xunta de Galicia y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña para que, en el plazo común de diez días, expusieran lo que estimaran pertinente sobre la acumulación solicitada, quedando entre tanto en suspenso el plazo del Gobierno para formular alegaciones.

13. El 24 Mar. se registró en este Tribunal el escrito del Presidente del Congreso de los Diputados, en el que se comunica el Acuerdo de la Mesa de dicha Cámara de no personarse en el recurso núm. 551/93. Al día siguiente, se registró el correspondiente escrito del Presidente del Senado, en el que comunica el Acuerdo de la Mesa de dar por personada a la Cámara en dicho procedimiento.

14. Por sendos escritos registrados los días 29 y 31 Mar., y 6 y 14 Abr., los representantes de la Xunta de Galicia, del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, del Gobierno de Canarias y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña manifestaron su conformidad con la acumulación solicitada por el Abogado del Estado. Mediante providencia de 20 Abr. siguiente, la Sección acordó tener por recibidos dichos escritos y, antes de proveer sobre la acumulación solicitada, oír al Abogado del Estado para que, en el plazo de diez días, expusiera lo que estimara oportuno sobre la solicitud de práctica de prueba y reclamación del expediente realizada por el Gobierno de Canarias.

15. El Abogado del Estado formuló sus alegaciones sobre la referida solicitud en escrito registrado el 5 May. 1993. En él pide que se deniegue el recibimiento a prueba, y ello porque la cuestión suscitada por el recurrente (es decir, la no aplicación a los puertos enumerados en el núm. 11 del anexo de la L.P.M.M.) se fundamenta en la inconstitucionalidad de los apartados a), d) y e) del art. 5.1 L.P.M.M., inconstitucionalidad que constituye parte del objeto del presente recurso. Sobre tal extremo no puede abrirse ninguna fase de prueba, pues la prueba debe versar sobre hechos. Por otra parte, y según la doctrina contenida en el ATC 100/1985, nada impide al órgano recurrente aportar la documentación que estime necesaria para intentar probar que en ninguno de los puertos mencionados concurren las circunstancias previstas en el art. 5.1 L.P.M.M. Asimismo, el Tribunal Constitucional puede recabar la documentación que considere oportuna.

16. Mediante providencia de 25 May. 1993, la Sección acordó tener por cumplimentada por el Abogado del Estado la audiencia conferida y recabar del Ministerio de Relaciones con las Cortes y Secretaría del Gobierno, conforme autoriza el art. 88 LOTC, la remisión a este Tribunal del expediente, documentos e informes que sirvieron de base, en la fase de elaboración del Anteproyecto de la Ley 27/1992, de 24 Nov., para la calificación como de interés general de los puertos canarios de Arrecife, Puerto del Rosario, Arinaga, Granadilla, Los Cristianos, San Sebastián de la Gomera, Santa Cruz de La Palma y La Estaca, documentación que, una vez recibida, se pondría de manifiesto a las partes. La documentación requerida fue remitida a este Tribunal el 26 Jul. siguiente. La Sección acordó, mediante providencia de 6 Sep., tener por recibida la documentación y dar vista de la misma a la representación procesal del Gobierno de Canarias y al Abogado del Estado para que, en el plazo de diez días, formularan sus alegaciones.

17. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 17 Sep. En él se afirma que de la documentación aportada se deduce que la calificación de determinados puertos de Canarias como de interés general se hizo por concurrir alguna de las circunstancias recogidas en el art. 5.1 L.P.M.M. y, en particular, de la consignada en su apartado e), por las especiales circunstancias de las islas Canarias que hacen de trascendental importancia el tráfico marítimo dentro de la red básica de comunicaciones con el archipiélago.

18. Por escritos registrados el día 20 Sep., el representante procesal del Gobierno de Canarias solicitó que se le diera traslado de la copia del expediente cuya vista se había conferido, suspendiendo el plazo del trámite de vista hasta que fuera resuelta dicha solicitud. Mediante providencia de 21 Sep., la Sección acordó no haber lugar al traslado solicitado, confiriendo un nuevo plazo de diez días para el referido trámite. El órgano recurrente dio cumplimiento al mismo mediante escrito registrado el 5 Oct. siguiente. Se afirma, en primer lugar, que de la vista del expediente se deduce que la calificación de los puertos contenida en el núm. 11 del anexo L.P.M.M. carece de toda fundamentación, sin que obre en el expediente de la tramitación del proyecto ninguna referencia que explique su justificación. Además, el hecho de que en el art. 5.1 L.P.M.M. se señalen unos criterios generales no garantiza los requisitos mínimos de motivación, pues no se detalla qué criterios se han seguido para la calificación de cada puerto. Se afirma, igualmente, que se ha unido al expediente un informe del ente público «Puertos del Estado» que, sin embargo, es posterior a la aprobación de la Ley, por lo que se rechaza su incorporación a autos. En todo caso, los motivos que en el mismo se recogen no justifican la calificación realizada en el anexo. En él se alude a precedentes legislativos y a declaraciones administrativas preconstitucionales que, por ello mismo, no son aplicables para realizar una calificación conforme con la Constitución vigente, que introduce una división territorial del poder no contenida en textos anteriores. Se rechaza, asimismo, la argumentación recogida en el mencionado informe, según la cual la delimitación de los puertos de interés general en Canarias vendría establecida, por exclusión, en el Real Decreto 2.250/1985, de traspaso de funciones. De un lado, los Decretos de traspasos no son normas atributivas de competencias (SSTC 87/1983 y 11/1986, entre otras muchas); de otro, y aun reconociendo un cierto valor interpretativo a estas normas, del referido Real Decreto solo puede deducirse que los puertos en él mencionados son

puertos no comerciales y que los restantes puertos canarios no traspasados son comerciales, pero ello no implica que los puertos comerciales sean en su totalidad puertos de interés general. Por último, se reitera el argumento contenido en el escrito de interposición del recurso, según el cual la garantía del tráfico marítimo con las islas puede justificar el establecimiento de líneas de servicio de transporte marítimo, pero es irrelevante a tal efecto la calificación que se haga de los puertos que sirven de base a dicho tráfico.

19. El Pleno de este Tribunal, mediante Auto de 20 Oct. 1993, acordó denegar la práctica de la prueba interesada por la representación del Gobierno de Canarias, por entender, básicamente, que la finalidad de la misma se había alcanzado ya mediante el examen de la documentación aportada.

20. Mediante un nuevo Auto del Pleno, de 10 Nov. 1993, se acordó la acumulación de los recursos núms. 525, 548 y 551/93 al registrado con el núm. 522/93, y se concedió un plazo de quince días al Abogado del Estado para que presentara su escrito de alegaciones en relación con tales recursos. Mediante escrito presentado el 29 Nov. 1993, el Abogado del Estado solicitó una prórroga del plazo concedido por el máximo legal. Mediante providencia de 30 Nov., la Sección Segunda acordó acceder a dicha solicitud, prorrogando el plazo de alegaciones en ocho días más.

21. Finalmente, el 14 Dic. 1993, se registró el escrito de alegaciones de la Abogacía del Estado. Dicho escrito se articula en seis grandes apartados, en los términos que, a continuación, se exponen:

I. Preliminar.

Se trae a colación, en primer lugar, la doctrina de este Tribunal, según la cual no es función institucional del recurso de inconstitucionalidad, a diferencia de lo que ocurre con el conflicto de competencia, definir, en abstracto, el modo de ajuste entre competencias estatales y autonómicas, sino la de enjuiciar la conformidad o no con la Constitución de las disposiciones legales impugnadas, por lo que no se deben efectuar, salvo en lo que sea indispensable, pronunciamientos abstractos sobre las respectivas competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas en un determinado ámbito (STC 145/1988). Con arreglo a esta doctrina, no es necesario dar respuesta a las alegaciones II y III de la demanda presentada por la Xunta de Galicia, si bien se aludirá a algunas de las cuestiones que en ellas se tratan al defender la constitucionalidad de preceptos concretos.

II. Consideraciones generales sobre los puertos. Las definiciones incluidas en el título preliminar: Arts. 2, 3 y 4 y Disposición adicional octava.

La L.P.M.M. tiene como uno de sus objetivos prioritarios delimitar el ámbito competencial del Estado en tales materias. Al abordar esta tarea el legislador ha tenido en cuenta tanto la realidad social como la normativa vigente. Desde el punto de vista de la realidad social, resulta evidente la vinculación de los puertos con la planificación económica, su importante función como intercambiadores de modos de transportes marítimos y terrestres, así como su vinculación con la ciudad en la que se ubican. En cuanto a la normativa vigente, es preciso tener en cuenta que la Ley 22/1988, de 28 Jul., de Costas, define el dominio marítimo-- terrestre estatal y, en su art. 4.11, incluye los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal. La Ley de Costas se acerca a los puertos en cuanto obras públicas, con lo que no se trata solo de afirmar su titularidad estatal sino, sobre todo, su encuadramiento en el dominio marítimo-terrestre, y, por ello mismo, los puertos se ven afectados por las limitaciones y prohibiciones de utilización establecidas con carácter general para el dominio público marítimo-terrestre. No obstante, y aunque los puertos presentan este carácter de obras públicas, la preferencia del título competencial más específico sobre el más genérico (SSTC 213/1988 y 208/1991) conduce a cobijar los artículos impugnados de la Ley de Puertos bajo el art. 149.1.20. y no en el art. 149.1.24. C.E.

Sobre el marco configurado por la Ley de Costas, la L.P.M.M. delimita su objeto y, para cumplirlo, procede a acuñar un concepto de puerto marítimo «a los efectos de esta Ley». Dicho concepto se incluye en el art. 2 de la Ley, definiéndose en el art. 3 los puertos comerciales y en el art. 4 las instalaciones marítimas. La Xunta de Galicia discute genéricamente la competencia estatal para establecer estas definiciones. Sin embargo, la limitación de la competencia exclusiva del Estado a los puertos de interés general no priva al legislador estatal de la posibilidad de establecer las referidas definiciones; antes al contrario, la necesidad de fijar tales conceptos está implícita en la técnica empleada por el constituyente para articular las competencias estatales y autonómicas sobre esta materia. El Estado puede definir el concepto de interés general, definición que evidentemente puede ser controlada a posteriori por el

Tribunal Constitucional, pero en esta tarea delimitadora no puede estar subordinado a los distintos conceptos de puerto que pudieran regir en cada una de las Comunidades Autónomas. La capacidad para realizar las definiciones contenidas en los arts. 2, 3 y 4 L.P.M.M. deriva de un poder implícito a la competencia asignada por el art. 149.1.20. C.E., y constituye un *prius* lógico necesario para la precisión de la materia sobre la que la competencia estatal se ejerce (STC 13/1988); el único límite lo constituye el derivado del respeto al núcleo inmutable de la realidad material definida, que debe permanecer en todo caso inalterado. No existe, sin embargo, una limitación derivada de la legislación anterior a la entrada en vigor de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía, como pretende el Gobierno de Canarias, pues el propio Tribunal Constitucional ha rechazado la teoría austriaca de la petrificación (STC 149/1991). El legislador no podrá ignorar el valor léxico atribuido al concepto que define, pero tampoco se encuentra rígidamente sometido al significado que tales términos tienen en el lenguaje ordinario.

Desde esta perspectiva, es patente que la definición de puerto marítimo que contiene el art. 2 L.P.M.M. no contradice la imagen que la conciencia social reconoce como puerto. Esta definición sirve, a su vez, para precisar los conceptos de puertos comerciales y actividades comerciales portuarias (art. 3). Estas definiciones tienen consecuencias en cuanto a la delimitación de competencias, ya que el art. 148.1.6. C.E. permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias sobre puertos que no desarrollen actividades comerciales, pero están lejos de ser conceptos meramente interpretativos y no son contrarios a la doctrina contenida en la STC 76/1983. Antes bien, al ejercer la competencia sobre puertos de interés general, el legislador estatal no podía eludir la necesidad de establecer los criterios definitorios básicos de las realidades materiales reguladas para salvar así sus propias competencias y propiciar una armónica articulación de la delimitación competencial, que, por ello, resultan plenamente cubiertas por el art. 149.1.20. C.E.

Ahora bien, esos criterios definitorios son, al mismo tiempo, indispensables para la delimitación del dominio público portuario estatal, objetivo central de la L.P.M.M. Sólo sobre tales criterios cobra sentido la demanialización de los puertos que se contiene en los arts. 14.1 y 2 de la Ley. Si la técnica jurídica del dominio público supone, ante todo, la segregación de determinados bienes del tráfico jurídico privado, es obvio que la inclusión en el mismo de categorías enteras de bienes, definidas por sus elementos naturales, constituye una línea divisoria de carácter general, en orden a la clasificación de los bienes en susceptibles o no de ser objeto de propiedad privada. Las normas jurídicas demanializadoras dibujan una *summa divissio* de los bienes que repercute en el régimen jurídico del derecho de propiedad (art. 33 C.E.) y que, por ello, atañe a las condiciones básicas o posiciones jurídicas fundamentales de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos constitucionales, respecto de los que el Estado debe garantizar la igualdad sustancial (art. 149.1.1. C.E.).

La impugnación del art. 4 L.P.M.M., contenida en todos los recursos menos en el catalán, se basa en el supuesto fin perseguido por el legislador estatal, que sería el crear una materia vacante no incluida en el art. 148.1.6. C.E. Todas las objeciones olvidan, sin embargo, que, según el inciso final del art. 4.1 L.P.M.M., la definición de instalaciones marítimas solo incluye a las que en la fecha de entrada en vigor de la Ley no sean de competencia de las Comunidades Autónomas, precisión en la que insiste la disposición adicional octava de la Ley. Estas precisiones normativas muestran la inocuidad competencial del precepto impugnado. Es cierto que la definición que contiene el art. 4 puede aplicarse en el futuro, pero ello no implica tampoco su inconstitucionalidad. La indudable titularidad autonómica de las obras e instalaciones portuarias no conlleva la plena titularidad demanial de la franja sobre la que se alzan, que es de titularidad estatal, por lo que tampoco cabe titularidad autonómica alguna sobre esa franja de terreno cuando sobre la misma no exista ninguna obra o instalación portuaria. Los supuestos de hecho contemplados por el art. 4 L.P.M.M. no son puertos sino instalaciones simples que no reúnen las condiciones señaladas en el art. 2.2 de la misma Ley, condiciones que, por otra parte, no han sido discutidas. Corresponde, por ello, al Estado garantizar su uso público. El representante de la Xunta de Galicia entiende que el art. 4 L.P.M.M. abre las puertas a una hipotética actuación arbitraria del Estado tendente a reducir inconstitucionalmente el contenido de las competencias autonómicas. Tal impugnación lo es *ad cautelam* y, en consecuencia, no puede ser atendida por el Tribunal Constitucional (STC 172/1992).

La Xunta de Galicia impugna, asimismo, el art. 3.5, párrafo segundo, de la Ley. Sin embargo, la exigencia que en ese precepto se contiene de un informe favorable para que en los puertos de titularidad autonómica puedan ocasionalmente efectuarse actividades comerciales se justifica en la competencia exclusiva estatal sobre marina mercante (art. 149.1.20. C.E.).

El art. 3.6 L.P.M.M. es impugnado por todas las Comunidades recurrentes. En él se consagra el principio de unidad de gestión de los puertos que dependan del Estado, principio que constituye un elemento basilar de ordenación. Se argumenta por los recurrentes con la doctrina de las

SSTC 113/1983 y 77/1984, según la cual sobre un mismo ámbito pueden coexistir distintas competencias atribuidas también a distintos órganos. Sin embargo, esta doctrina no es aplicable porque en el caso de los puertos no hay pluralidad de objetos jurídicos y un único objeto físico, sino identidad de objeto jurídico y físico. Un puerto de interés general o un puerto comercial del Estado es una realidad física unitaria que integra en su unidad un conjunto de actividades, absorbiendo el interés general del puerto o su prevalente carácter comercial el resto de las actividades secundarias que en el mismo puedan practicarse. Por esos mismos motivos se encuentra impugnada ante este Tribunal la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1988, de 2 Nov., de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (recurso núm. 242/89).

El segundo inciso del art. 3.6 L.P.M.M. dispone, por su parte, que en determinados supuestos los puertos comerciales que dependan de la Administración del Estado podrán incluir en su ámbito espacios destinados a otras actividades no comerciales. Tanto la Generalidad de Cataluña como el Consejo de Gobierno balear entienden que la competencia sobre tales actividades es autonómica, por lo que el precepto resulta inconstitucional. Sin embargo, éste no impone tales actividades sino que se limita a autorizar su existencia, dependiendo sus posibilidades reales de su existencia del plan especial del puerto, que se tramita y aprueba por la Administración urbanística competente. Por ello, el precepto no prejuzga la distribución de competencias y no puede ser tachado de inconstitucionalidad.

III. El título preliminar de la L.P.M.M. (continuación): El interés general de los puertos (arts. 5 y 10).

Partiendo de la regulación competencial en materia de puertos contenida en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía e interpretada a la luz de los Decretos de traspasos (SSTC 48/1985 y 158/1986), se sostuvo por algunos sectores, con apoyo en la inclusión de los puertos de refugio, deportivos y no comerciales en el art. 148.1.6. C.E., que este tipo de puertos se encuentran directamente conectados con los intereses peculiares de las Comunidades Autónomas, para concluir a continuación que el Estado no puede aplicarles el criterio del interés general para asumir competencias en tanto permanezca su calificación originaria. Esta tesis, que es asumida por las Comunidades Autónomas recurrentes, se basa en un falso postulado: Suponer que la suma de las categorías de puertos mencionados en los arts. 148.1.6. y 149.1.20. C.E. agota todos los supuestos posibles. Se olvida, sin embargo, que los criterios contenidos en cada uno de esos artículos no son del mismo género. Mientras que en el art. 148 se atiende al tipo de actividad que se desarrolla en el puerto, en el art. 149 se atiende al interés, esto es, a la «relevancia de su función en el conjunto del sistema portuario español» (art. 2.5 L.P.M.M., que no ha sido recurrido). Por ello, si bien lo normal será que los puertos de interés general coincidan con los que desarrollen actividades comerciales, la Constitución no impide que puedan ser calificados como de interés general puertos deportivos, de refugio o en los que no se desarrollen actividades comerciales. El interés general no deriva de la índole de actividad del puerto, sino de su función en el sistema portuario español.

Por esta razón, ninguna tacha de inconstitucionalidad puede oponerse al art. 5 L.P.M.M. Es cierto que la consideración de la Constitución como un todo sistemático obliga a afrontar el deslinde de títulos competenciales de manera matizada, a fin de evitar solapamientos que conduzcan al vaciamiento mutuo de sus contenidos respectivos (SSTC 168/1993 y 278/1993). Pero tal canon de interpretación no puede servir de palanca para anular la función asignada en la estructura constitucional ordenadora de nuestro Estado, compuesto al criterio del art. 149.1.20. C.E. Lo que formalmente ocurrirá es que la calificación de un puerto como de interés general transforma la sustancia inicial que pudiera reconocérsele por la índole de su actividad, pero en ningún caso puede admitirse la duda de inconstitucionalidad que se arroja sobre el art. 5 L.P.M.M. y, por conexión, sobre el art. 10.

Corresponde a las Cortes Generales escoger los criterios o notas definitorias del interés general, concepto abierto e indeterminado. Esto es lo que se ha hecho en el art. 5.1 de la Ley, sin que, por otra parte, ninguno de los recurrentes aporte argumento alguno contra dichos criterios, limitándose a manifestar su prevención por lo indeterminado de sus formulaciones. No hay en realidad alegato específico alguno de inconstitucionalidad pues «la mera posibilidad de uso torticero de las normas no puede ser nunca motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas» (STC 58/1982). Se procede, no obstante, a examinar cada uno de los criterios contenidos en el art. 5.1 de la Ley. Las nociones de actividad comercial marítima internacional, zona de influencia comercial o actividad comercial marítima que se utilizan en el apartado a) tienen una base constitucional clara, pues de los arts. 148.1.6. y 149.1.20. C.E. se desprende que las Comunidades Autónomas carecen de competencia sobre los puertos que desarrollen actividades comerciales; la indeterminación absoluta del concepto de actividad comercial que reprocha el Consejo de Canarias no es suficiente para probar su inconstitucionalidad. Esa misma falta de consistencia se advierte en la argumentación con que el mismo órgano pretende

demostrar la inconstitucionalidad del apartado d) del precepto. En cuanto al criterio del apartado e), su finalidad es asegurar que en cada una de las islas pueda existir al menos un puerto de interés general bajo competencia estatal como elemento esencial para garantizar la regularidad del tráfico marítimo internacional e intercomunitario; conecta, por tanto, con la competencia estatal sobre marina mercante, en la que encuentra sólido apoyo constitucional.

De todo lo expuesto se desprende también la falta de fundamento constitucional de la impugnación por el Gobierno canario del núm. 11 de anexo de la Ley. Por otro lado, el análisis de la normativa anterior (Decreto de 5 Jul. 1946; Real Decreto 989/1982, de 14 May.; Real Decreto 1.547/1988, de 23 Dic., y Real Decreto 2.250/1985, de 23 Oct.) muestra cómo en el caso de Canarias siempre ha existido el mismo factor justificativo del interés general de los puertos de titularidad estatal: Que al menos un puerto por isla tenga ese carácter como elemento esencial para garantizar la regularidad y continuidad del tráfico marítimo.

En cuanto al art. 5.2 L.P.M.M., es impugnado por el Consejo de Canarias porque al regular la reclasificación de los puertos por alteración de las circunstancias determinantes del interés general limita la iniciativa del expediente al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, cuando las Comunidades Autónomas afectadas han de tener reconocida la legitimación para promover el cambio de calificación si los puertos pierden la condición de interés general. Sin embargo, desaparecidas las circunstancias determinantes del interés general, se producirá de forma automática la pérdida de esa condición de interés general del puerto, como se desprende de art. 5.3 de la Ley, pudiendo las Comunidades Autónomas recurrir, incluso ante el Tribunal Constitucional, en defensa de sus competencias sobre un puerto en el que no concurren ya las circunstancias determinantes de su clasificación como de interés general si no hubiere sido reconocida su titularidad sobre el mismo. El art. 5.2 es una norma meramente procedimental, sin trascendencia alguna fuera del círculo de la organización estatal y, por ello, no incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias autonómicas.

IV. El título preliminar de la L.P.M.M. (continuación): El concepto de marina mercante «a los efectos de esta Ley» (art. 6). Los preceptos impugnados del título II.

El art. 6.1 L.P.M.M. determina qué se considera como marina mercante a los efectos de la Ley. Por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña se impugnan los apartados a), c), e), f) y j), y por el Gobierno balear, el apartado f). En relación con el apartado a) es preciso poner de relieve que tanto el transporte marítimo de personas como el de mercancías han integrado históricamente la actividad de marina mercante; es cierto que dicho transporte, cuando se lleve a cabo en el seno de una Comunidad Autónoma, es también una actividad de marina mercante, pero el art. 6.1 incluye una definición únicamente a los efectos del ejercicio de las competencias estatales sobre la materia y, desde esta perspectiva, la norma es constitucional. También lo es desde la perspectiva del reparto de competencias, ya que del principio de territorialidad para el ejercicio de las competencias autonómicas (SSTC 86/1988 y 180/1992) se deduce que el Estado es competente en materia de transportes marítimos que se lleven a cabo entre puertos o puntos de distintas Comunidades Autónomas o entre puertos o puntos españoles y extranjeros.

La letra c) del art. 6.1 L.P.M.M. incluye dentro del concepto de marina mercante «la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar» y, según el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, esa materia debe enmarcarse en el título competencial de seguridad pública (art. 149.1.29. C.E.), materia sobre la que la Comunidad Autónoma tiene las competencias que le atribuyen los arts. 13 y 14 E.A.C. Sin embargo, la especialidad del art. 6.1.c) de la Ley radica en el medio en que la actividad se desenvuelve: El mar. Por ello, sin perjuicio de la concurrencia en materia de seguridad en el mar del título competencial previsto en el art. 149.1.29. C.E., es evidente que desde la perspectiva de la seguridad de las personas y del buque esta materia es encuadrable en el título de marina mercante, y así lo viene siendo históricamente (por ejemplo, libro III del Código de Comercio). Por otra parte, la concurrencia de los títulos recogidos en las reglas 20. y 29. del art. 149.1 C.E. no sirve al Consejo Ejecutivo para justificar la competencia de su Comunidad sobre la materia, pues los arts. 13 y 14 E.A.C. nada dicen respecto de la seguridad en el mar.

En cuanto a la letra e) del art. 6.1 L.P.M.M., en ella se hace referencia al salvamento marítimo. Respecto a la alegación de la Generalidad de Cataluña de que su inclusión debe hacerse en el título de materia de seguridad y protección civil, vale cuanto acaba de exponerse sobre la especificidad de la seguridad en el mar; además, el que el art. 11.10 E.A.C. y el art. 29.3 E.A.G. atribuyan a ambas Comunidades Autónomas competencia de ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo significa precisamente que éste conserva el resto de las competencias sobre la materia conforme al art. 149.1.20. C.E. En todo caso, el art. 87.1 de la Ley, al que se remite el art. 6.1 e) para precisar los términos en los que el salvamento marítimo integra el concepto de marina mercante, respeta las facultades ejecutivas de las Comunidades

Autónomas en la materia. Y los apartados 2 y 3 del mismo precepto, al regular un plan nacional de servicios especiales de salvamento en el mar, que debe elaborar el Gobierno, en nada menoscaba tampoco las competencias autonómicas de ejecución. La existencia de supuestos en los que resulta difícil determinar qué Comunidad Autónoma es competente en materia de ejecución, por la imposibilidad de fijar los límites de sus respectivos ámbitos de actuación, abona la necesidad de una actuación coordinada y rápida sobre la materia, sin que se produzca por ello merma de los títulos competenciales autonómicos. La norma impugnada reconoce explícitamente las competencias autonómicas de ejecución, pero el adecuado ejercicio de éstas exige el establecimiento por parte del Estado de unas normas y de unos criterios básicos de actuación, para el que se encuentra facultado en virtud de sus competencias sobre marina mercante y seguridad pública (art. 149.1, 20. y 29.); por último, la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo (art. 87.4 L.P.M.M.) será un órgano de mera coordinación de las diversas Administraciones Públicas competentes.

Se citan como impugnados en el recurso de la Xunta de Galicia los arts. 89.1 y 90 de la Ley, por conexión con el art. 6.1 e). Sin embargo, ninguna crítica se hace de tales preceptos, que, en cualquier caso, al regular la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima, no afectan al reparto de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas

Dentro del concepto de marina mercante se incluye en el art. 6.1 f) la prevención de la contaminación producida en zonas en las que España ejerce soberanía. Se afirma que estas facultades responden al título del art. 149.1.23. C.E. sobre protección del medio ambiente, materia en la que las Comunidades Autónomas de Cataluña y Baleares tienen competencia. Sin embargo, con esta regulación no se ejercita sino la competencia del Estado, que está facultado para dictar la legislación básica de protección del medio ambiente, descendiendo al detalle que en cada caso resulte preciso (STC 149/1991). Por otra parte, no se entiende cómo la inclusión del contenido de la letra f) en el concepto de marina mercante que el art. 6.1 L.P.M.M. establece, impide a las Comunidades Autónomas recurrentes aprobar normas adicionales de protección del medio ambiente en el ejercicio de sus competencias de ejecución. Por ello mismo, tampoco supone dicho precepto vulneración alguna de las competencias que los arts. 11.10 E.A.C. y 12.3 E.A.I.B. reconocen a ambas Comunidades en materia de vertidos industriales y contaminantes, máxime cuando el Tribunal Constitucional ha afirmado que dicha competencia no es más que una especificación de la más amplia que todas las Comunidades Autónomas tienen para ejecutar la legislación del Estado sobre protección del medio ambiente (STC 149/1991).

Por último, la letra j) del referido precepto recoge dentro del concepto de marina mercante la «garantía del cumplimiento de las obligaciones en materia de defensa nacional y protección civil en el mar». Se alega que esta norma encuentra su acomodo material en el título del art. 149.1.4. C.E. Siendo esto cierto, no lo es menos que la marina mercante puede estar llamada en casos extremos o de necesidad a colaborar en la defensa nacional o en la protección civil, por lo que debe estar preparada para ello, formando parte del concepto de marina mercante la garantía del eventual cumplimiento de tales obligaciones. En todo caso, la invocación del art. 149.1.4. C.E. no puede servir al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña para justificar su competencia sobre la materia, ya que el título de defensa nacional excluye cualquier intervención de los poderes autonómicos en su regulación (STC 123/1988).

El art. 88.3 L.P.M.M. enumera las funciones del Capitán Marítimo. Las recogidas en las letras b), c), d) y e), que son impugnadas por las Comunidades Autónomas de Galicia y de las Islas Baleares, tienen en común el que se realizan o llevan a cabo por razones de seguridad marítima o en lo que afecte a ésta. Ahora bien, los ejecutivos de ambas Comunidades parten de un concepto de marina mercante sumamente restringido que excluye la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar. Sin embargo, y por las razones expuestas al tratar del art. 6.1.c) L.P.M.M., dicha seguridad integra el concepto de marina mercante, sin perjuicio de que se encuentre estrechamente relacionada con el título de seguridad pública que, como competencia estatal, recoge el art. 149.1.29. C.E. La concurrencia de dos títulos competenciales hace que deba estar a cada supuesto concreto para la determinación de cuál debe prevalecer. En el presente caso, la modalización del concepto de seguridad marítima se produce por el medio en que las medidas de seguridad se desarrollan, y esto explica que las funciones del Capitán Marítimo en esta materia puedan incluirse en el ámbito competencial de la marina mercante, en el que el Estado tiene la competencia exclusiva, y, por ello, las letras b), c) d) y e) del art. 88.3 L.P.M.M. se ajustan íntegramente a la Constitución.

Lo mismo cabe afirmar del art. 86.8 de la Ley, que solo busca distribuir competencias y funciones entre los distintos órganos de la Administración Central y cuyo inciso final salva las posibles competencias de las Administraciones autonómicas.

V. El capítulo primero del título I: Arts. 10 a 23 L.P.M.M.

El art. 14 L.P.M.M. se refiere a la naturaleza de los bienes portuarios. El apartado 2 es impugnado por el Consejo de Gobierno balear por conexión con el art. 4 de la Ley; sin embargo, éste se refiere a las instalaciones marítimas y aquél a las instalaciones portuarias que son definidas en el art. 2.6 de la Ley, precepto que solo ha sido impugnado por la Xunta de Galicia con base en la teoría de la petrificación. Sin embargo, y como se declara en la STC 103/1989, el legislador no se encuentra vinculado a las definiciones del pasado y puede modificarlas al acometer la regulación de un sector material del ordenamiento. Por su parte, el apartado 4 de este mismo precepto dispone que las concesiones o autorizaciones que las Comunidades Autónomas otorguen en el dominio público marítimo-terrestre adscrito devengarán el correspondiente canon a favor de la Administración estatal. La corrección constitucional de este sistema resulta avalada por la STC 149/1991, fundamento jurídico 5. a), que declaró la constitucionalidad del canon demanial establecido en el art. 84.1 de la Ley de Costas. La Generalidad de Cataluña critica este sistema por basarse en una concepción anticuada del dominio público. Sin embargo, el Tribunal Constitucional no es Juez de la mayor o menor corrección técnica o del acierto de las normas legales (SSTC 76/1990, 150/1990 y 150/1991).

En todas las demandas se ataca el nuevo modelo de ordenación portuaria recogido en los arts. 15, 16, 18, 20 y 21 L.P.M.M. por entenderlo contrario a sus competencias en materia de ordenación del territorio. A este respecto, y con carácter general, conviene recordar que la materia «ordenación del territorio y urbanismo» no aparece en la lista del art. 149.1. C.E. sino en el art. 148.1.3. C.E., y que la supremacía de la Constitución obliga a entender que, con independencia de cuál sea la formula estatutaria concreta, las competencias reservadas al Estado en el art. 149.1 C.E. constituyen un límite absoluto a la asunción de competencias en los Estatutos de Autonomía. Por ello, la comprobación de que el art. 149.1 C.E. no se refiere a la mencionada materia es simple punto de partida, no de llegada. Nada impide que se produzca un concurso de normas de competencia (constitucionales y estatutarias) que habrá de resolverse teniendo en cuenta, ante todo, la primacía de las normas contenidas en el art. 149.1 C.E. (STC 86/1989). El art. 148.1 C.E. es una norma que permite disponer de competencias sobre ciertas materias, pero la lista del art. 149.1 C.E. es imperativa e indisponible, salvo con arreglo a lo dispuesto en el art. 150.2 C.E.

Es claro que la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide que se ejerzan otras en ese mismo espacio (SSTC 113/1983 y 77/1984). En tales casos, deben buscarse soluciones de cooperación dentro del respeto de las respectivas competencias, pero solo cuando el ejercicio de la competencia de la Comunidad Autónoma no interfiera el de la competencia estatal ni lo perturbe, pues la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas sobre ordenación del territorio y urbanismo no puede impedir al Estado el ejercicio de sus competencias exclusivas (STC 56/1986). Desde esta perspectiva puede comprobarse que los preceptos impugnados se ajustan al orden constitucional de competencias:

a) El art. 15.1 L.P.M.M. dispone que el Ministerio de Obras Públicas y Transportes delimitará en los puertos estatales una zona de servicio para la ejecución de sus actividades, así como unos espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria. Y en su apartado 2 establece que dicha delimitación se hará a propuesta de la Autoridad Portuaria a través de un plan de utilización de espacios portuarios. La Generalidad de Cataluña cuestiona la previsión de que se incluyan esos espacios de reserva para un futuro crecimiento del puerto, por considerarla contraria a su competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo. Sin embargo, el plan de utilización de los espacios portuarios constituye un instrumento que realmente equivale al deslinde del dominio público portuario estatal, siendo incuestionable que tal deslinde debe corresponder al titular del dominio público. La inclusión del mencionado plan es instrumental respecto de la competencia sustantiva (art. 149.1.20. C.E.) y, en consecuencia, resulta de plena aplicación la jurisprudencia de las SSTC 56/1986 y 149/1991. Es inherente a la competencia exclusiva estatal sobre los puertos de su titularidad la programación y previsión necesarias para garantizar su posterior desarrollo, si bien tales espacios de reserva no podrán afectar a un ámbito territorial superior al estrictamente necesario para asegurar un futuro desarrollo del puerto que sea razonable, siendo de aplicación la doctrina de la STC 227/1988.

En cuanto al apartado 2 del art. 15 L.P.M.M., el procedimiento que en él se establece para la aprobación del plan de utilización de los espacios portuarios es plenamente respetuoso de las competencias autonómicas, al disponer que las Administraciones urbanísticas competentes deberán emitir un informe sobre los aspectos de su competencia. El que dicho informe no tenga carácter vinculante no obsta para que pueda considerarse un efectivo mecanismo de coordinación de las competencias concurrentes, permitiendo futuros controles jurisdiccionales. Interesa, en todo caso, no confundir los distintos instrumentos de planificación; el plan de utilización es un deslinde de la zona de servicio, pero el verdadero plan de ordenación urbanística es el especial al que se refiere el art. 18 L.P.M.M. Lo que ocurre es que, en ausencia

de este plan, el art. 19.2 de la Ley dispone que «las obras de superestructura e instalaciones que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público de su competencia deberán ser compatibles con los planes de utilización de los espacios portuarios». Se trata de una función supletoria que, por otra parte, no tiene más alcance que el deslinde del dominio público portuario. El plan de utilización no puede nunca ordenar el uso urbanístico de los espacios portuarios ni sustituir la función ordenadora propia de los planes especiales; solo así se explica el apartado 6 del mismo art. 15 L.P.M.M. Si de forma transitoria no se hubiera podido ordenar urbanísticamente la zona de servicio de los puertos mediante la aprobación del plan especial, la eficaz explotación de los servicios portuarios exigirá una mínima distribución superficial de usos en la zona, por lo que no cabe formular reproche alguno contra esta función supletoria y provisional asignada al plan de utilización.

La presencia del informe previo que establece el apartado 2 del art. 15 garantiza la intervención autonómica, sin que pueda oponerse objeción alguna al hecho de que no sea vinculante, pues la competencia exclusiva estatal que se ejerce al aprobar el plan de utilización no puede ser mediatizada a través de una actuación incondicionada de la Comunidad Autónoma. Por otra parte, la posible inclusión de puertos autonómicos en el ámbito de la zona II de los puertos de interés general, definida en el art. 15.7 L.P.M.M., es un problema de aplicación del precepto que en nada afecta a su constitucionalidad, debiendo resolverse las posibles discrepancias por la vía del conflicto positivo de competencia.

Por último, la impugnación del apartado 4 del art. 15 de la Ley que realiza el Gobierno balear carece de toda argumentación, no siendo posible conocer si se le achaca algún concreto motivo de inconstitucionalidad.

b) Ningún vicio de inconstitucionalidad puede descubrirse tampoco en el art. 16, apartados 1 y 3, L.P.M.M. El primero de ellos no define las distintas zonas de los puertos autonómicos, sino que se limita a disponer que los espacios de dominio público marítimo-terrestre que sean necesarios para que las Comunidades Autónomas ejerzan las competencias que les correspondan en materia de puertos deberán ser objeto de adscripción por la Administración del Estado. En cuanto al apartado 3, tampoco incurre en el error que le achaca la Xunta de Galicia de confundir la delimitación de espacios de dominio público adscritos y la delimitación de la zona de servicio del puerto, y, en todo caso, no supone que esta última coincida con el dominio público estatal adscrito, aunque lógicamente la adscripción de una nueva porción de dominio público estatal deberá implicar una nueva delimitación de dicha zona de servicio, al margen de que el ámbito portuario coincida o no con el espacio adscrito.

c) Al objeto de procurar la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencias concurrentes sobre el espacio portuario, el art. 18 L.P.M.M. ordena que los planes generales de ordenación urbanística calificarán la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario. Este sistema se desarrolla, según el apartado 2 del mismo art. 18, a través de un plan especial formulado por la Autoridad Portuaria y tramitado y aprobado por la Administración competente en materia de urbanismo. Antes de dicha aprobación se deberá dar traslado a la Autoridad Portuaria para que en el plazo de un mes se pronuncie sobre los aspectos de su competencia. Si ésta se pronuncia negativamente, se abrirá un período de consultas tendente a facilitar la consecución de un acuerdo. De no conseguirse éste, corresponderá informar con carácter vinculante al Consejo de Ministros.

Se reprocha, en primer lugar, al precepto la imposición de la competencia estatal sobre la autonómica (Consejo de la Generalidad de Cataluña). Sin embargo, con arreglo a nuestra legislación vigente no puede dudarse de que el espacio portuario ha de estar incluido en el planeamiento general [arts. 72.2 d) de la Ley del Suelo de 1992 y 25.2 b) del Reglamento de Planeamiento], de forma que el art. 18.1 L.P.M.M., al establecer que las zonas de servicio de los puertos deben ser consideradas como sistemas generales, no innova nada. Los puertos de interés general tienen sustantividad propia, con independencia de la voluntad de la autoridad urbanística, lo que no impide que sobre el espacio portuario puedan ejercer sus respectivas competencias las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales. No hay inconstitucionalidad porque no se sustrae capacidad decisoria alguna a la Administración urbanística. En cuanto a los puertos de nueva creación, basta con recordar que la decisión de construir un nuevo puerto de interés general no puede depender del planificador urbanístico, aunque el interés de éste deba ser tenido en cuenta.

Se cuestiona, en segundo lugar, la técnica del informe vinculante, técnica que, según la STC 149/1991, no debe merecer reproche alguno. Tal informe se limita a las competencias estatales en materia portuaria, sin que pueda extenderse su carácter vinculante a otros aspectos que solo tengan incidencia en la ordenación urbanística. Por otra parte, si el Consejo de Ministros mantuviera un pronunciamiento negativo sobre el plan especial, el órgano competente podrá,

bien denegar su aprobación, bien acordar la aprobación definitiva del plan especial en contra del mencionado informe vinculante, pudiéndose en ambos casos resolver el conflicto por la vía jurisdiccional.

d) El art. 19.3 L.P.M.M. establece que las obras que se realicen en el dominio público portuario no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el art. 84.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 Abr., Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante L.R.B.R.L.). La Generalidad de Cataluña considera que el precepto es contrario a la autonomía municipal establecida en el art. 137 C.E. Sin embargo, esta previsión es idéntica a la incluida en el art. 12 de la Ley 1/1985, de 29 Jul., de Carreteras, para las carreteras estatales, en línea con una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo según lo cual la planificación y ejecución de una gran obra pública forma parte de la ordenación del territorio y no tiene propiamente carácter urbanístico, por lo que no puede extenderse la exigencia de la previa licencia municipal a los grandes proyectos encaminados a la ejecución de los sistemas generales de la ordenación urbanística del territorio (SSTe). En relación con el art. 20 L.P.M.M., que regula el régimen de la construcción de nuevos puertos, la Generalidad de Cataluña entiende que dicho precepto es contrario al orden constitucional de competencias al prescindir del rango legal que según la Constitución debe tener la planificación de las infraestructuras de interés general y al subestimar las competencias autonómicas de planificación territorial. Sin embargo, la Constitución solo exige rango de Ley para la planificación económica general y el Tribunal Constitucional ha señalado que el Estado puede declarar el interés general de una obra pública mediante normas sin rango legal (STC 68/1984).

El párrafo segundo del apartado 2 de este mismo precepto es impugnado por el Gobierno balear, que, sin embargo, no ofrece ninguna fundamentación de su postura procesal. Se trata, en todo caso, de una norma procedimental cuyo alcance no rebasa los límites de la Administración del Estado, por lo que en modo alguno puede afectar al orden de competencias. El párrafo tercero dispone, por su parte, que las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos en los que se sitúe la zona de servicio del puerto emitirán informes en relación con sus competencias urbanísticas y, en su caso, sobre pesca y ordenación del sector pesquero. No existe ninguna exigencia constitucional que imponga que tal informe deba ser vinculante, máxime cuando corresponde al Estado la decisión de construir un nuevo puerto de su titularidad, decisión que tiene un valor absoluto [STC 149/1991, fundamento jurídico 3., D), d)].

VI. Otros preceptos impugnados.

Los arts. 21.4 y 62.2 L.P.M.M. no son normas sobre vertidos ni sobre protección medioambiental, como apunta el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña; se trata de normas de distribución de las competencias en el seno de la Administración estatal sobre ampliación de los puertos estatales con apoyo en el art. 149.1.20. y 24. C.E. Las competencias de autorización deberán ajustarse a la normativa vigente (estatal o autonómica) sobre medio ambiente, por lo que la aplicación de tal normativa no resulta sino favorecida, garantizándose, por otra parte, la emisión de los informes autonómicos o municipales que fije la legislación aplicable en cada caso.

El art. 28.1 L.P.M.M. es impugnado por la Xunta de Galicia, que lo considera contrario al art. 30.2 de su Estatuto. Sin embargo, el precepto se limita a consagrar una opción organizativa interna del Estado, garantizándose, en todo caso, la participación autonómica a través de cada Autoridad Portuaria (art. 40.1 L.P.M.M.).

Por último, el art. 53 de la Ley, al incluir en el dominio portuario estatal las obras construidas por los titulares de una concesión de dominio público portuario una vez extinguida ésta, no afecta para nada a los puertos de titularidad autonómica, careciendo de todo sentido el reproche que formula el Consejo de Gobierno balear.

Por todo lo expuesto, la Abogacía del Estado suplica la desestimación de la totalidad de los recursos acumulados interpuestos contra la Ley 27/1992, de 24 Nov., de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

22. Por providencia de 18 Feb. 1998, se señaló para la deliberación y votación de la presente Sentencia el día 19 del mismo mes y año.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. La Ley 27/1992, de 24 Nov., de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, L.P.M.M.), tal como se recoge en los antecedentes, ha sido objeto de cuatro recursos de inconstitucionalidad interpuestos por los órganos de gobierno de las Comunidades Autónomas

de las Islas Baleares, Galicia, Cataluña y Canarias, todos ellos acumulados en el presente proceso, por entender que, con dicha Ley, el Estado ha vulnerado el orden de distribución territorial de competencias, tal como resulta de la Constitución y de los respectivos Estatutos de Autonomía. La regulación que, a través de esta Ley, el legislador estatal ha dado a dos materias que el art. 149.1.20. C.E. enuncia como de la competencia exclusiva del Estado (marina mercante y puertos de interés general), en opinión de los recurrentes, vulnera diversas competencias asumidas por medio de los respectivos Estatutos de Autonomía, tanto en la específica materia de puertos como en varias otras. Sólo muy tangencialmente aparecen invocados preceptos constitucionales no atinentes al orden de distribución territorial de competencias (arts. 9.3 y 137 C.E.).

2. La Ley 62/1997, de 26 Dic., de modificación de la Ley 27/1992, de 24 Nov., de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, acaba de reformar, sin embargo, la Ley objeto de los presentes recursos de inconstitucionalidad, con la finalidad, expresamente manifestada en su exposición de motivos, de «reforzar la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias» y de «regular la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y organización de los puertos de interés general, a través de la designación de los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias». Mediante esta nueva Ley se modifican parcialmente algunos de los preceptos que han sido objeto de los presentes recursos de inconstitucionalidad; en otros casos, especialmente a través de algunas de las disposiciones adicionales, se incide en algunos de los puntos que son objeto de debate.

A la hora de determinar, ante todo, el alcance que estas modificaciones puedan tener en la resolución de los presentes recursos de inconstitucionalidad, debemos recordar como, en su jurisprudencia más reciente, este Tribunal viene insistiendo en que la mera derogación o modificación de un precepto legal no supone de manera automática la pérdida sobrevenida del objeto de un recurso de inconstitucionalidad en el que la impugnación se basa en motivos competenciales (SSTC 43 y 96/1996, y 61/1997). 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 debate competencial, como así se hará al analizar cada una de las impugnaciones.

3. Entiende la Xunta de Galicia, y éste es el reproche que con alcance más genérico se hace a la L.P.M.M., que ésta, pese a no presentarse expresamente ni como una Ley de bases --para lo que el Estado carece de título competencial-- ni como una Ley de armonización, se configura de forma encubierta y con menosprecio de la distribución de competencias constitucionalmente prevista, como una Ley reguladora de todos los puertos, tanto estatales como autonómicos, aprobada con la intención de actuar como una Ley de armonización que, al igual que ocurriera en el caso de la frustrada L.O.A.P.A., reformule, ciñéndose ahora a la materia de puertos, el ámbito competencial propio de las Comunidades Autónomas, todo ello, desde luego, sin seguirse el cauce procedimental previsto para la aprobación de Leyes de armonización.

No cabe acoger tal argumento, aducido en su día en términos similares frente a la Ley 29/1985, de Aguas, y respecto del cual solo procede reiterar lo que en relación con dicha otra Ley declarábamos en la STC 227/1988, en su fundamento jurídico 1.: Siendo evidente que la Ley recurrida no pretende ser una Ley de armonización en el sentido del art. 150.3 C.E., no se alcanza a comprender la razón en virtud de la cual tendría que haberse tramitado por el procedimiento especial previsto en dicho precepto. Cuestión distinta es la de que su contenido incluya o no preceptos 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 preceptos de una Ley ordinaria y con arreglo al actual orden de competencias, infringen o no las exigencias de este último, tanto de orden sustantivo como formal, pues en caso afirmativo deberán ser pura y simplemente declarados contrarios a dicho orden. En otras palabras, solo las Leyes del Estado que se planteen el objetivo previsto en el inciso primero del art. 150.3 C.E., lo que aquí no ocurre, deberán seguir el procedimiento regulado en el inciso segundo de dicho precepto.

4. La nítida dualidad de materias objeto de esta Ley, manifiesta ya en su propio título, los Puertos del Estado, de una parte, y la Marina Mercante, de otra, aconseja, sin duda, tratarlas separada y sucesivamente. Ello implica alterar ligeramente el orden de examen de los preceptos

que integran la Ley, de tal modo que el capítulo tercero del título preliminar (de la marina mercante) será examinado en la segunda parte de estos fundamentos jurídicos, en tanto el «Anexo» de la Ley, que relaciona los puertos de interés general, será objeto de tratamiento dentro de la primera parte. A su vez, dentro de la primera de estas materias, conviene tratar por separado, y en primer lugar, los alegatos basados en las competencias autonómicas sobre puertos, pasando a tratar posteriormente aquéllos basados en otros títulos competenciales (singularmente, ordenación del territorio y medio ambiente), así como la propia incidencia del dominio público estatal en las referidas competencias autonómicas.

5. Ahora bien, la acumulación en este proceso de cuatro recursos de inconstitucionalidad sobre una misma Ley estatal provenientes de cuatro Comunidades Autónomas distintas, con su propio Estatuto de Autonomía, obliga todavía a una precisión preliminar. El inciso tercero del art. 149.1.20. C.E. reserva al Estado, como es sabido, la competencia exclusiva sobre la materia de «puertos de interés general». A partir de dicho enunciado, y con arreglo a lo previsto en el art. 149.3, inciso primero, C.E., el Estatuto de Autonomía para Cataluña (E.A.C.) atribuye genéricamente a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre «puertos... sin perjuicio de lo dispuesto» en el art. 149.1.20. C.E. (art. 9.15 E.A.C.). De forma similar, el Estatuto de Autonomía para Galicia (E.A.G.) atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre «puertos... no calificados de interés general por el Estado y los puertos de refugio y puertos... deportivos» (art. 27.9 E.A.G.), así como la de desarrollo legislativo y ejecución sobre «puertos pesqueros» (art. 28.6 E.A.G.).

En el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias se ha producido una ampliación de sus competencias en esta materia respecto del momento en que se interpuso el presente recurso de inconstitucionalidad. En la actualidad, y a partir de la entrada en vigor de la L.O. 4/1996, de 30 Dic., de reforma de su Estatuto de Autonomía, dicha Comunidad Autónoma tiene competencia exclusiva sobre «puertos... que no tengan la calificación de interés general por el Estado. Puertos de refugio y pesqueros; puertos... deportivos» (art. 30.22 E.A.Can.), en términos, por tanto, muy similares a los del E.A.G. Con arreglo a nuestra doctrina, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por la Comunidad Autónoma de Canarias deberá ser resuelto a partir de este precepto (STC 146/1993, fundamento jurídico 2., con las referencias allí recogidas).

En el caso, por fin, de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, su competencia exclusiva sobre puertos no se ha visto modificada por la reforma de su Estatuto de Autonomía operada por medio de la L.O. 9/1994, y sigue descrita en los siguientes términos: «Puertos de refugio, puertos... deportivos y, en general, todos aquellos que no realicen actividades comerciales» (art. 10.5, inciso segundo, E.A.I.B.).

De todo ello resulta, en el momento presente, una sustancial identidad en el canon de constitucionalidad aplicable a los recursos de Cataluña, Galicia y Canarias, en tanto que al recurso de las Islas Baleares le es de aplicación un canon parcialmente diferente, aunque, como veremos, esa diferencia no se va a traducir en este caso en un distinto alcance del fallo.

II. Definiciones

6. Como hemos señalado, un primer grupo de impugnaciones se centra en los artículos que integran el capítulo segundo del título preliminar de la L.P.M.M. («de los puertos y de las instalaciones marítimas»). En ellos se contienen, fundamental aunque no exclusivamente, una serie de definiciones sobre lo que debe entenderse, entre otros, por «puerto» o «puerto marítimo», «puerto comercial», «instalación marítima» y, sobre todo, «puerto de interés general», conceptos todos ellos que, según el «Preámbulo» de la Ley, «sirven para delimitar las competencias del Estado en materia de puertos.»

Esta pretensión de delimitar competencias es precisamente la que, de forma genérica, impugna la Xunta de Galicia, para la que el legislador, mediante modificaciones conceptuales de la legislación precedente, ha reformulado el reparto competencial previsto en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía. Argumentos similares se utilizan por otros recurrentes en relación con algún concreto precepto de este Título Preliminar. Así, el Gobierno de Canarias argumenta que los arts. 2 y 4 L.P.M.M., al definir los puertos, interfieren en un concepto constitucional, reduciéndolo artificialmente e invadiendo las competencias autonómicas. De forma parecida, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña considera, por su parte, que el art. 6 L.P.M.M. por más que no se trate de un precepto relativo a los puertos sino a la marina mercante--, al enumerar las materias que se incluyen bajo dicho concepto, se convierte en un precepto interpretativo del orden competencial que realiza una «redefinición» de las competencias asignadas al Estado y a las Comunidades Autónomas, labor que en modo alguno puede llevar a cabo el legislador estatal. Estos argumentos no pueden, sin embargo,

compartirse. De un lado, es evidente que la mera inclusión en la Ley de definiciones de conceptos generales no supone en modo alguno que nos encontremos ante una «norma meramente interpretativa» en el sentido de la STC 76/1983 [fundamento jurídico 4., c)], 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 Constitución 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 (STC 227/1988, fundamento jurídico 3.). En el presente caso, la Constitución reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de marina mercante y sobre los puertos de interés general (art. 149.1.20. C.E.). Además, con arreglo a lo previsto en el art. 148.1.6. C.E., 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. Por otra parte, esta labor de definición llevada a cabo por el legislador resulta necesaria si se tiene en cuenta el modo, ya descrito, con arreglo al cual la Constitución y los Estatutos de Autonomía realizan el reparto competencial en materia de puertos. 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 necesariamente precisar 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. 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 a este Tribunal no le corresponde señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la más oportuna, adecuada o conveniente (STC 227/1988, fundamento jurídico 13.). Esta labor es propia del legislador, correspondiendo, eso sí, a este Tribunal 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.

Por todo ello, no cabe acceder a las nulidades pretendidas sobre la base de que se trata de normas meramente interpretativas. Lo que procede, más bien, es examinar cada uno de los artículos impugnados para comprobar su adecuación o no a las normas que integran el bloque de la constitucionalidad y, de llegarse a una conclusión negativa, declarar la inconstitucionalidad de la norma o, en su caso, restringir su alcance al ámbito propio de los puertos de competencia estatal. A estos efectos, nos ocuparemos en primer lugar de los diversos preceptos que contienen determinaciones conceptuales previas encaminadas a la posterior determinación de los puertos de interés general, para abordar, posterior y separadamente, los problemas específicamente suscitados por esta última y fundamental categoría. A su vez, dentro del primer grupo, comenzaremos tratando los problemas suscitados por el binomio «puerto marítimo» e «instalación marítima.»

7. En efecto, es de tener en cuenta que el primero de los objetos de la Ley (art. 1) es, precisamente, el de «determinar y clasificar los puertos e instalaciones marítimas que sean competencia de la Administración del Estado», habiendo visto ya cómo el capítulo segundo del Título Preliminar se enuncia como «De los puertos e instalaciones marítimas». Esta inicial equiparación en el tratamiento normativo de ambos conceptos debe quedar ya señalada a efectos de alcanzar una adecuada respuesta, en su momento, al problema plantado por los artículos 2 y 4 de la presente Ley.

En principio, el apartado 1 del art. 2 L.P.M.M. contiene, «a los efectos de esta Ley», la definición de «puerto marítimo», en tanto su apartado 2 enumera las condiciones físicas y de organización que deben darse para que un determinado espacio de la zona marítimo-terrestre pueda ser considerado como tal. Para la Xunta de Galicia, el concepto y las condiciones de «puerto marítimo» en general no pueden ser impuestos por el Estado, ni siquiera con carácter supletorio, pues todas las Comunidades Autónomas del litoral han asumido una competencia exclusiva

sobre determinados puertos. Ahora bien, el art. 1 L.P.M.M. 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 L.P.M.M. empieza advirtiendo que la definición de puerto que en tal precepto se contiene se da «a los efectos de esta Ley», es decir, de esta Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, por lo que es claro que dicha definición solo pretende aplicarse a los puertos de titularidad estatal; 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 apartado 2 de este mismo artículo, toda vez que, como se acaba de señalar, se trata de especificar las condiciones que deben reunir los puertos marítimos que acaban de definirse «a los efectos de esta Ley». Por tanto, en cuanto precepto aplicable exclusivamente a los puertos de titularidad estatal (art. 1 L.P.M.M.), la definición de puerto «marítimo» del art. 2 L.P.M.M. no vulnera el orden de distribución territorial de competencias.

8. Este entendimiento, sin embargo, resulta ya inviable respecto del art. 4 L.P.M.M. («Instalaciones marítimas»), precepto estrechamente condicionado, sin embargo, por el art. 2.2 L.P.M.M. El precepto es impugnado por todos los ejecutivos recurrentes, a excepción del catalán. Según su apartado primero («son instalaciones marítimas los embarcaderos marítimos, las instalaciones de varada y de reparación naval, y otras obras o instalaciones similares que, ocupando espacios de dominio público marítimo-terrestre, no incluidos en las zonas de servicio de los puertos, se destinen al transbordo de mercancías, pasajeros o pesca, siempre que no cumplan con los requisitos establecidos en los artículos anteriores para ser considerados como puertos marítimos, y que en la fecha de entrada en vigor de esta Ley no sean de competencia de las Comunidades Autónomas»; de acuerdo con su apartado segundo, «su construcción, autorización, gestión y policía se sujetarán al régimen de utilización del dominio público marítimo-terrestre establecido en la normativa de costas.»

Los recursos de inconstitucionalidad coinciden en señalar que la noción de «instalación marítima», introducida por la Ley, es una noción artificial, no prevista en el bloque de la constitucionalidad y a través de la cual se produce una reducción del concepto de «puerto», de manera que pasan a ser de competencia estatal instalaciones que, de mantenerse el concepto de «puerto» utilizado por la legislación anterior, e incluso por los Decretos de transferencias, serían de titularidad autonómica, por tratarse de verdaderos puertos que no desarrollan actividades comerciales. El Abogado del Estado se opone a estos argumentos alegando que este precepto resulta inocuo desde el punto de vista competencial si se tiene en cuenta que tanto el art. 4.1 como la Disposición adicional octava de la Ley establecen que seguirán siendo de titularidad autonómica las instalaciones marítimas que ya lo fueran en el momento de entrada en vigor de la Ley y, en cuanto a su aplicación en el futuro, tampoco supondría lesión competencial alguna ya que sobre este tipo de instalaciones, que no son puertos al no reunir los requisitos del art. 2.2 de la L.P.M.M., las Comunidades Autónomas carecen de competencia.

9. Esta argumentación del Abogado del Estado resulta, hasta cierto punto, contradictoria, pues, si se trata de «instalaciones marítimas» que no tienen el carácter de «puertos», no podrían haber sido competencia de las Comunidades Autónomas y si las hasta ahora existentes lo han sido, en tanto las que se construyan en el futuro no lo van a ser es porque, por medio de esta Ley, se ha introducido un cambio en el concepto de «puerto». A estos efectos resulta altamente significativo el que, en la definición de «instalación marítima» del art. 4 L.P.M.M., se incluya como uno de sus elementos el que «en la fecha de entrada en vigor de esta Ley no sean de competencia de las Comunidades Autónomas.»

En principio, hubiera podido pensarse que, tal y como ocurre con los preceptos antes examinados, el concepto de «instalación marítima» empleado por la L.P.M.M. resulta aplicable solo a las de titularidad estatal y, más en concreto, a las ya previstas en el art. 110 b) de la Ley de Costas, según el cual corresponde a la Administración del Estado las concesiones de instalaciones marítimas menores, tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas al mismo. Desde esta perspectiva, los arts. 2 y 4 L.P.M.M. vendrían a determinar cuándo estamos ante un puerto y cuándo ante una simple «instalación marítima». Por otra parte, esta necesidad de delimitar ambos conceptos se podría justificar, asimismo, por la facultad que corresponde al Estado, como titular del dominio público marítimo-terrestre, para la adscripción de bienes de tal naturaleza para la construcción de nuevos puertos por las Comunidades Autónomas y para la modificación o ampliación de los existentes (art. 49.1 Ley de Costas). Esta última circunstancia podría incluso hacer conveniente la delimitación por parte del Estado del concepto de puerto, pues no sería admisible que, en el ejercicio de dicha facultad, deba quedar vinculado por las distintas definiciones de puerto que pudieran contenerse en las leyes autonómicas.

Resulta, sin embargo, que el art. 4 L.P.M.M. realiza una definición enormemente amplia del concepto de «instalación marítima», incluyendo todas aquellas instalaciones 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 según la propia Ley son necesarios para poder ser considerados como puertos marítimos, requisitos que, como se ha señalado, se incluyen en el art. 2.2 L.P.M.M. 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. C.E., de la competencia de las Comunidades Autónomas, pasan a ser gestionados por la Administración del Estado. Buena prueba de cuanto acabamos de afirmar lo constituye el dato, antes reseñado, de que el legislador ha considerado que no son instalaciones marítimas aquellas que, aun reuniendo las características señaladas en el art. 4 L.P.M.M., sean de competencia de las Comunidades Autónomas en el momento de la entrada en vigor de la Ley. Si, como expresamente se reconoce, este tipo de instalaciones son de «competencia» autonómica ello solo 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 mencionado art. 110 b), in fine, de la Ley de Costas.

Es cierto que, como apunta el Abogado del Estado, el legislador no está vinculado a las definiciones y criterios de la legislación anterior [STC 149/1991, fundamento jurídico 2. A)], pero no lo es menos que no puede alterar el orden de competencias mediante la redefinición de categorías empleadas por la Constitución para efectuar el reparto de competencias entre los distintos entes territoriales, máxime cuando dicha redefinición no solo 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 de que las actividades a que se refiere el art. 4 L.P.M.M. transbordo de mercancías, pasajeros o pesca-- son típicas actividades 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 L.P.M.M. resulta, todo él, inconstitucional.

Esta declaración, 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, 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 esa 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. Por otro lado, en caso de conflicto, siempre se podrá acudir a la vía jurisdiccional correspondiente.

Alcanzada esta conclusión, habría de plantearse si la declaración de vulneración del orden competencial deberá extenderse, por conexión (art. 39.1 LOTC), al art. 1 L.P.M.M. en la parte en que declara ser objeto de esta Ley la determinación y clasificación de las «instalaciones marítimas» que sean competencia de la Administración del Estado. Ahora bien, el hecho de haber modificado la Ley 62/1997 la redacción de este precepto, suprimiendo precisamente la referencia a las instalaciones marítimas, hace ya innecesario pronunciamiento alguno de inconstitucionalidad por conexión.

10. El art. 2.4 L.P.M.M. declara que los «puertos marítimos pueden ser comerciales y no comerciales», siendo complementado por el art. 3, específicamente dedicado a los «puertos comerciales». Por lo que ahora interesa, los apartados 1 y 2 de este último artículo enumeran los casos en que un puerto puede ser considerado como «puerto comercial», mientras que los apartados 3 y 4 incluyen, respectivamente, las actividades y los puertos que, a los efectos de la Ley, no son comerciales.

Para la Xunta de Galicia, el apartado 4 del art. 2 de la Ley está haciendo extensible a las Comunidades Autónomas el concepto de puerto marítimo delimitado en los apartados 1 y 2 del mismo artículo, ya que los puertos no comerciales no pueden ser de interés general del Estado. En cuanto a los apartados 1 a 3 del art. 3 L.P.M.M., al no referirse exclusivamente a los puertos comerciales del Estado, vendrían a invadir la competencia que, en materia de puertos, han asumido las Comunidades Autónomas «de primer grado». Y el apartado 4, al excluir de entre los puertos comerciales a los pesqueros, a los de refugio y deportivos, y a aquéllos en que se combinen estos usos, ignoraría que, en la mayoría de los puertos autonómicos coexisten estas actividades. Además --se concluye--, el Estado carece de competencia para definir los puertos pesqueros, de refugio y deportivos por ser éstos de exclusiva competencia de las Comunidades Autónomas.

Todos estos argumentos deben rechazarse. En primer lugar, porque, como antes se ha señalado, el propio sistema de distribución de competencias en materia de puertos, adoptado por la Constitución 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 apartados 1 y 2 del art. 2 de la Ley; más bien, esta clasificación, interpretada de acuerdo con el art. 148.1.6. C.E., y con arreglo a lo que se dirá más adelante, debe entenderse dirigida a delimitar la competencia del Estado, en la medida en que de ella pueden quedar fuera los puertos no 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, lo que no lo es, la invasión competencial solo puede venir determinada por el contenido de la referida comprensión, en su caso controlable por este Tribunal, pero no, como venimos repitiendo, por la sola circunstancia de la exteriorización de la misma.

A igual conclusión debe llegarse en cuanto a las definiciones de puertos pesqueros, de refugio y deportivos contenidas en el art. 3.4 L.P.M.M., las cuales 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 Xunta 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. C.E., y eso es precisamente lo que ha buscado el legislador. Por otra parte, en alguna de las definiciones incluidas en el art. 3.4 de la Ley se ha previsto la posibilidad de que en tales puertos se desarrollen actividades comerciales de manera esporádica o incluso de forma habitual cuando se trate de operaciones de escasa importancia.

11. Todas las Comunidades Autónomas recurrentes impugnan el art. 3.6 L.P.M.M., precepto que, en palabras del Abogado del Estado, consagra, como elemento basilar de ordenación, el principio de unidad de gestión de los puertos comerciales que dependen de la Administración del Estado. En virtud de tal principio, estos puertos incluirán en la unidad de su gestión los «espacios y dársenas pesqueras», así como los «espacios destinados a usos náutico-deportivos situados dentro de su zona de servicio», pudiendo incluir, igualmente, espacios destinados a otras actividades no comerciales cuando tengan carácter complementario de la actividad esencial, o a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, siempre que no perjudiquen el desarrollo de las operaciones del tráfico portuario.

A la hora de analizar la constitucionalidad del precepto parece conveniente tratar por separado cada uno de los incisos de la norma; de hecho, mientras que los ejecutivos catalán y balear impugnan todo el precepto, el gallego y el canario se centran, exclusivamente, en el primero de los incisos. Además, mientras que éste plantea problemas desde la perspectiva de la distribución de competencias en materia de puertos, las dudas sobre la constitucionalidad del segundo derivan, principalmente, de las competencias de las Comunidades Autónomas sobre urbanismo y ordenación del territorio, por lo que conviene posponer su examen hasta que abordemos los problemas relacionados con esos títulos competenciales.

Como acaba de exponerse, el primer inciso se refiere a la inclusión dentro de la gestión del puerto de titularidad estatal de los espacios y dársenas dedicados a actividades pesqueras o deportivas. Todas las Comunidades Autónomas coinciden en afirmar que esta previsión resulta contraria a las competencias que en virtud de sus propios Estatutos les corresponden sobre puertos pesqueros y deportivos, competencias que no pueden ignorarse en la aplicación de un denominado principio de unidad de gestión que carece de toda cobertura constitucional. Para el Consejo de Gobierno balear, las instalaciones pesqueras o náutico-deportivas existentes en su territorio son siempre competencia de las Islas Baleares, con independencia de cuál sea su ubicación. La Xunta de Galicia afirma por su parte que, aunque corresponda al Estado la legislación sobre las zonas y dársenas pesqueras existentes en puertos de su competencia, la administración y gestión de las mismas corresponde a la Comunidad Autónoma gallega de acuerdo con lo que dispone el art. 28.6 E.A.G. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña entiende, por último, que, al estar enclavados los puertos de interés general del Estado en territorio catalán y al tener esta Comunidad Autónoma competencia para legislar sobre puertos pesqueros y deportivos, estas competencias no se pueden excluir por el simple hecho de que determinadas zonas dedicadas a estas actividades se ubiquen en puertos de interés general, máxime si se tiene en cuenta que, según el art. 15.1 L.P.M.M., es la propia

Administración estatal la que delimita la zona de servicio de sus puertos. No existe --se afirma-- un título competencial específico para mejorar la gestión de infraestructuras ni la maximalización de la eficacia atribuye competencias (STC 106/1987), por lo que no es constitucionalmente admisible la exclusión de toda competencia autonómica por el hecho de que se trate de puertos de interés general del Estado. Es necesario, más bien, buscar fórmulas que permitan la participación de las Comunidades Autónomas afectadas.

Algunos de estos argumentos son reiterados por el Gobierno canario, que insiste en que la competencia en materia de puertos viene delimitada por el contenido de la actividad portuaria, sin que la ubicación de dicha actividad impida la concurrencia competencial. En el caso de los puertos deportivos, se afirma, la competencia corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias según el art. 26 E.A.Can., en la versión entonces vigente (hoy art. 30.22), y no puede ignorarse que la Ley de puertos deportivos de 1969 definía como tales tanto los puertos específicamente deportivos como las zonas de los puertos comerciales destinadas a tal uso. En cuanto a los puertos pesqueros, son también de su competencia en cuanto que, como la propia L.P.M.M. establece, no desarrollan actividades comerciales.

El Abogado del Estado se opone a estos argumentos señalando que la decisión de crear una zona náutico-deportiva en un puerto de interés general debe corresponder al Estado y no puede quedar al arbitrio de las Comunidades Autónomas. Señala, en segundo lugar, que en este supuesto no es aplicable la doctrina del Tribunal Constitucional según la cual sobre una misma realidad física pueden incidir distintos títulos competenciales, pues ello exige la existencia de una pluralidad de objetos jurídicos y en el presente caso hay identidad tanto de objeto físico como jurídico. Se afirma, por último, que es preciso tener en cuenta que el puerto es una realidad física unitaria que no parece razonable compartimentar en atención a las distintas actividades que en el mismo se realizan.

12. Ante todo, es preciso señalar que el principio de unidad de gestión que recoge el precepto impugnado 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 Constitución y los Estatutos de Autonomía, pues nada impide al Estado aplicar el mencionado principio en los puertos de su competencia. 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.

No pueden, por tanto, compartirse las afirmaciones de los ejecutivos recurrentes. Así, debe rechazarse la afirmación del Gobierno balear de que las instalaciones pesqueras o náutico-deportivas son de su competencia, cualquiera que sea su ubicación, pues, insistimos, la Constitución y los Estatutos no atribuyen competencias sobre instalaciones portuarias, sino, precisamente, sobre puertos. Igualmente, no puede admitirse la afirmación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de que la Comunidad Autónoma 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. Tales afirmaciones no se ven desvirtuadas por el hecho de que la Ley 55/1969, de 26 Abr., sobre 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 destinados a la industria y comercio marítimos; lo único que este precepto significaba era que el Estado, entonces como ahora, podía regular de la manera que

creyera conveniente el modo de gestión de las zonas deportivas incluidas en los puertos de su competencia, sin que ello tenga trascendencia alguna desde el punto de vista de la titularidad -- estatal o autonómica-- sobre las mismas. No hay, en consecuencia, una «maximalización de la eficacia» a costa de competencias autonómicas. En última instancia, los argumentos de las Comunidades Autónomas solo podrían compartirse si se llegara a la conclusión de que los espacios destinados a barcos pesqueros y deportivos son realidades físicas diferentes del puerto; pero el hecho de que efectivamente dentro de éste puedan estar separados los muelles y dársenas dedicados al tráfico comercial de los destinados a actividades pesqueras o deportivas no supone, en modo alguno, que estemos ante puertos distintos; la solución contraria supondría modificar artificialmente el concepto de puerto.

Llegados a este extremo, es preciso hacerse eco de uno de los argumentos empleados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad que, si bien no desvirtúa cuanto acabamos de exponer, sí obliga a introducir algunas matizaciones. Se afirma que la conexión del art. 3.6 L.P.M.M. con el siguiente art. 15.1 produce como consecuencia el que las zonas dedicadas a actividades pesqueras y náutico-deportivas ubicadas en los puertos de titularidad estatal, con la extensión que el Estado decida, quedan excluidas de la competencia de las Comunidades Autónomas. El citado art. 15.1 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 reviro, 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.

La conclusión alcanzada sobre la constitucionalidad del art. 3.6 L.P.M.M. no queda, lógicamente, desvirtuada, por la nueva Disposición adicional decimoséptima, introducida por la Ley 62/1997, en virtud de la cual «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 interrumpan 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»; tal segregación deberá realizarse mediante Real Decreto, previo informe favorable de Puertos del Estado, implicando la modificación de la zona de servicio del puerto. El alcance de esta cláusula no es otro que el de habilitar al Estado para reducir, cuando se den ciertas circunstancias, el ámbito de su puertos, 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.

13. Por fin, antes de pasar a los problemas planteados por la determinación de los puertos de interés general, y consiguientemente de la competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.20. C.E.), procede ocuparse brevemente de las impugnaciones relativas a los conceptos de «tráfico portuario» (art. 2.3 L.P.M.M.) y de «instalación portuaria» (art. 2.6 L.P.M.M.).

El art. 2.3 L.P.M.M. señala las operaciones que pueden incluirse dentro del concepto de «tráfico portuario». Aunque formalmente impugnado por el Gobierno canario, que recurre el art. 2 en su conjunto, no se apuntan en el recurso razones específicas --distintas de las ya examinadas al tratar de los apartados 1 y 2 del precepto-- que deban conducir a declarar su inconstitucionalidad, ni se aprecia la concurrencia de vicio competencial alguno, pues se trata de una simple definición sin ninguna trascendencia desde el punto de vista de la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.

El art. 2.6 L.P.M.M., como se ha señalado, recoge el concepto de «instalación portuaria» y es impugnado por la Xunta de Galicia por cuanto tal concepto se aparta del utilizado en la Ley de Puertos de 1928, que fue el empleado en el Real Decreto de traspaso a la Comunidad Autónoma de Galicia de las funciones y servicios del Estado en materia de puertos. Con la denominación «instalación portuaria» se hacía entonces referencia a las pequeñas instalaciones existentes en la costa, que no proporcionan el conjunto de servicios que requieren los usuarios de un puerto, pero que son utilizadas por los pescadores y las embarcaciones recreativas; ahora, tales instalaciones pasarían a ser instalaciones marítimas en virtud del art. 4 de la Ley. Considera el recurrente que la definición legal solo puede aplicarse a los puertos del Estado y no a los de las Comunidades Autónomas.

Es cierto que, del tenor literal del art. 2.6 L.P.M.M., se desprende con toda claridad que el concepto de «instalación portuaria» es utilizado de manera distinta a como se hacía en la legislación anterior, 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 --al igual que en el caso de las definiciones anteriormente analizadas-- 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. Por otra parte, la problemática que plantea el concepto de instalación marítima, que se recoge en el art. 4 de la Ley, ya ha sido examinada y no parece necesario volver sobre lo dicho.

II. Puertos de interés general

14. El art. 1 L.P.M.M. define como el primer objeto de la misma el «determinar y clasificar los puertos que sean competencia de la Administración del Estado». A estos efectos, ya el art. 2.5, pero sobre todo el art. 5 precisan el concepto de «puerto de interés general», con arreglo a criterios que se declara haber sido determinantes de la relación de puertos de interés general efectuada en el anexo de la Ley. No en vano es éste, como se ha visto, el criterio fundamental en la distribución de competencias en la materia, con arreglo al art. 149 C.E. Los recursos de inconstitucionalidad impugnan los mencionados preceptos, el referido anexo, así como, por conexión, el art. 10, todos ellos de la L.P.M.M., por considerarlos contrarios, no solo al orden de distribución territorial de la competencia sobre esta materia, sino también a diversos principios de nuestro ordenamiento garantizados por la Constitución (art. 9.3 C.E.).

Dada la naturaleza de esta impugnación, y antes de pasar más adelante, conviene recordar cómo en el contexto de un conflicto positivo de competencias relativo a los aeropuertos, pero con alcance general, este Tribunal tuvo ocasión de declarar cómo «no cabe desconocer que la facultad atribuida por la Constitución 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 este Tribunal» (STC 68/1984, fundamento jurídico 4.). En consonancia con aquella proclamación, debemos reiterar tanto la facultad del legislador estatal en orden a proyectar la noción de interés general sobre los puertos como la de este Tribunal para controlar la adecuación de esa ley estatal al orden constitucional y estatutario de competencias.

15. Los diversos recursos de inconstitucionalidad comienzan impugnando, en términos generales, lo que consideran un entendimiento constitucionalmente inadecuado de la conexión en que se encuentran los arts. 148.1.6. y 149.1.20. C.E. Para los ejecutivos autonómicos, la labor de definición que corresponde al Estado encuentra un primer límite en el art. 148.1.6. C.E.: Es decir, puesto que la Constitución permite que las Comunidades Autónomas asuman competencias sobre puertos deportivos, de refugio y, en general, sobre aquéllos que no

desarrollen actividades comerciales, y puesto que todos los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas costeras han asumido dicha competencia, es claro que ningún puerto de esas características puede ser calificado como de interés general. Esto lleva --se sigue argumentando-- a una primera conclusión: La de que ningún puerto no comercial podrá ser de interés general del Estado. Pero, además, y en esto insisten especialmente los Gobiernos balear y gallego, tampoco cualquier puerto comercial podrá ser declarado de interés general, sino solo aquéllos de ámbito territorial supracomunitario por lo que hace a sus funciones o actividades, lo que apuntaría a criterios tales como el comercio exterior, las relaciones internacionales, la defensa nacional y las exigencias de la planificación general de la actividad económica.

El Abogado del Estado sostiene, por el contrario, que esta interpretación olvida que los criterios utilizados por los preceptos constitucionales relativos a los puertos no pertenecen al mismo género. Mientras que el art. 148.1.6. C.E. toma como referencia el tipo de actividades desarrolladas en el puerto (actividades de refugio, deportivas y, en general, no comerciales), el art. 149.1.20. C.E. tiene en cuenta la relevancia del puerto en el conjunto del sistema portuario español. Esto hace que ambos preceptos no encajen como si de dos piezas de la misma figura se tratase, y que, si bien lo normal será que los puertos de interés general coincidan con los que desarrollen actividades comerciales, nada impide que determinados puertos deportivos, de refugio, etc., puedan ser calificados de interés general de acuerdo con la función que desempeñen en el sistema portuario español.

16. La primera cuestión que hemos de resolver es, por tanto, la de si puertos no comerciales --y más específicamente los puertos pesqueros, deportivos y de refugio-- pueden ser considerados de interés general a los efectos del art. 149.1.20. C.E. o si, por el contrario, han de ser siempre de titularidad autonómica.

La Constitución no define qué deba entenderse por «puerto de interés general», sin que tampoco fuera éste un extremo dilucidado en el proceso de elaboración de nuestra norma fundamental, de manera que los debates parlamentarios no aportan tampoco dato alguno que permita llegar a alguna conclusión incontrovertible. Se trata, no obstante, de un criterio habitual en la legislación portuaria, recogido ya en el Real Decreto-ley de 19 Ene. 1928, por el que se aprobó la antigua Ley de Puertos. Sin embargo, el alcance con que tal expresión era utilizada no puede ser trasladado, en su totalidad, a la legislación actual; entonces se trataba, únicamente, de oponer interés general a interés local, siendo muy numerosos los puertos a los que se atribuía el primer carácter, y gozando el legislador --e incluso el ejecutivo-- de una gran libertad para la determinación de la concurrencia de tal interés, libertad que, en la actualidad, se ve considerablemente limitada por la existencia de un Estado territorialmente descentralizado en el que las competencias sobre puertos se reparten entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Como ya hemos visto, la Constitución permite que todas las Comunidades Autónomas asuman, desde el primer momento, la competencia sobre los puertos de refugio, deportivos y, en general, sobre los que no desarrollen actividades comerciales, habiendo algunos Estatutos llevado aún más lejos las competencias autonómicas al atribuir a las Comunidades Autónomas, de acuerdo con el tenor del art. 149.1 20. C.E., la competencia exclusiva sobre todos los puertos no declarados de interés general por el Estado.

Es necesario, por tanto, buscar en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía los elementos que permitan delimitar --siquiera sea negativamente-- los contornos de la expresión «puertos de interés general», pues solo de acuerdo con un entendimiento constitucionalmente adecuado de la misma podrán despejarse las dudas que, en relación con determinados preceptos de la L.P.M.M., suscitan los órganos recurrentes.

17. Como pone de manifiesto la Abogacía del Estado, los arts. 148 y 149 C.E. responden a dos técnicas, e incluso dos 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. («interés general»), se sitúa el criterio individualizador y descriptivo del art. 148.1.6. C.E.; por ello, el respectivo bloque de la constitucionalidad aplicable a una Comunidad Autónoma habrá de partir, bien del art. 148, bien del art. 149 C.E. En este sentido, ciertamente, aquellas Comunidades Autónomas cuyos Estatutos de Autonomía partan del art. 149 C.E. no encuentran en el art. 148 C.E. el origen de su título competencial. Dicho de forma más precisa, cuando una Comunidad Autónoma, a partir del art. 149.1.20. C.E., asume competencias sobre puertos, con la salvedad de los de interés general, no está asumiendo, por esa sola circunstancia y sin otra consideración, la competencia sobre los puertos que, con arreglo al art. 148.1.6. C.E., las Comunidades Autónomas que se rijan por este precepto pueden asumir.

Dicho lo anterior, no es menos verdad que el contenido del art. 148.1 C.E. puede erigirse en

criterio interpretativo del art. 149.1 C.E. y de los correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía, pues basta tener en cuenta la concepción general que inspira al capítulo tercero del Título VIII de la Constitución y, en particular, los términos del art. 148.2 C.E. para llegar a la conclusión de que las competencias que con arreglo al art. 149.1 puede asumir una Comunidad Autónoma sobre una determinada materia difícilmente pueden ser menores que las que resultan del art. 148.1 C.E. En otras palabras, cuando el art. 149.1 C.E. 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 en todo caso asumir por la vía del art. 148.1.6. C.E., es decir, «los puertos de refugio, los deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales». Sólo así puede explicarse el que el art. 148.2 C.E. se refiera al tránsito al esquema competencial del art. 149 C.E. como un supuesto de «ampliación» de las competencias autonómicas. De todo ello cabe concluir que las Comunidades Autónomas pueden invocar el art. 148.1 C.E., 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 C.E. Como pone de relieve el Abogado del Estado, mientras que la atribución a las Comunidades Autónomas de la competencia sobre puertos se basa 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 a este Tribunal no le corresponde determinar a priori, por más que, como ya señalamos en la STC 68/1984, 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 puede 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. Este Tribunal tiene solo, como se ha dicho, 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.

18. Este entendimiento de la expresión «puerto de interés general», permite sin duda estimar al art. 2.5 L.P.M.M., según el cual «los puertos marítimos pueden ser considerados de interés general en atención a la relevancia de su función en el conjunto del sistema portuario español», conforme con la Constitución. Como acabamos de exponer, si bien la regla es que los puertos de interés general sean, por lo general, puertos comerciales --en concreto, y como enseguida veremos, los que reúnen alguna de las características enumeradas en el art. 5.1 L.P.M.M., que les hace especialmente relevantes en el sistema portuario español--, no cabe descartar que la concurrencia de circunstancias de otra índole pueda justificar que un puerto no comercial reciba esa calificación. Por otra parte, y por la propia amplitud de la fórmula empleada por el precepto impugnado, no puede entenderse que el mismo sea contrario al orden constitucional de competencias, siendo lo verdaderamente relevante los concretos criterios enumerados en el art. 5.1 L.P.M.M., así como la lista de puertos incluida en el anexo de la Ley.

19. Entrando ya en el examen de esos criterios, la Xunta de Galicia cuestiona la constitucionalidad de lo recogido en la letra a), señalando que puede ocasionar un enorme incremento de los puertos de interés general en detrimento de los autonómicos. Por su parte, el Gobierno canario considera que los enunciados en las letras a) y d) del art. 5.1 L.P.M.M. son contrarios a los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad que garantiza el art. 9.3 C.E. Según la letra a) son de interés general los puertos en los que se efectúen «actividades comerciales marítimas internacionales» y, con arreglo a la letra d), tienen esa misma naturaleza aquéllos en los que «el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado». Se afirma que ambas disposiciones resultan absolutamente indeterminadas, pues las referencias a la «actividad comercial marítima internacional» y a «niveles suficientemente relevantes» son totalmente inconcretas, de manera que se define un concepto indeterminado, como es el interés general, acudiendo a conceptos asimismo indeterminados; con ello, el legislador no cumpliría con su función delimitadora y dejaría total libertad al ejecutivo para decidir qué puertos reúnen esas circunstancias. El

Abogado del Estado considera que se trata de impugnaciones meramente preventivas, pues se limitan a aludir a la posibilidad de un posterior uso arbitrario e injustificado, con olvido de que el recurso de inconstitucionalidad no es cauce idóneo para acoger impugnaciones preventivas fundadas en la simple sospecha de una posible aplicación arbitraria de un precepto legal.

Examinados en este momento ambos criterios por lo que dicen y no por lo que omiten, la alegación debe ser rechazada. Es evidente que tanto las referencias a las actividades comerciales marítimas internacionales [letra a)] como al volumen y características de las actividades comerciales o su relación con necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado [letra 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 Xunta, que puertos que habían sido transferidos a Galicia puedan ser ahora de titularidad estatal, no anula la validez de esos criterios; en todo caso, cabe señalar cómo tales temores, incluso en tanto que tales, no parecen fundados desde el momento en que el Estado no ha incluido en el núm. 4 del anexo otros puertos, de los ubicados en Galicia, que los que con anterioridad a la L.P.M.M. eran ya considerados como de interés general.

Ahora bien, como hemos dicho, estos criterios se impugnan, fundamentalmente, no por lo que dicen sino por su indeterminación. Desde esta perspectiva, la argumentación del Gobierno canario acaso hubiera podido ser aceptada en el evento de que la Constitución hubiera establecido una reserva de ley para la concreción de los puertos de interés general o para la determinación de los criterios conforme a los cuales tal concreción debe realizarse, en cuyo caso hubiera sido posible afirmar que determinaciones excesivamente genéricas resultarían contrarias a la Constitución por suponer remisiones en blanco, y ello con independencia de la forma en que el Gobierno pudiera usar en el futuro de tales habilitaciones. Mas no es éste el caso. Del art. 149.1.20. C.E. no se desprende en modo alguno que la determinación del interés general corresponda al legislador, antes bien, parece incluso posible que, sin la determinación previa de criterios por parte de éste, el ejecutivo pueda calificar un puerto como de interés general; de hecho así ocurrió con el Real Decreto 989/1982, de 14 May., sobre clasificación de puertos de interés general, dictado sin otro soporte que la legislación anterior a la Constitución, 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. Como ya señalara este Tribunal en relación con los aeropuertos, «dado que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de aeropuertos de interés general, el momento en que se determinará en concreto la competencia del Estado será aquél en que un concreto aeropuerto sea calificado como de interés general, no el momento en el que se fijen los criterios con los que haya que hacerse esta calificación», de manera que es entonces cuando se pueden impugnar las concretas calificaciones si se entiende que ha habido extralimitación (STC 68/1984, fundamento jurídico 3.). Trasladando esta argumentación a los puertos de interés general, y una vez aceptado que las circunstancias enumeradas en las letras a) y d) del apartado 1 del art. 5 L.P.M.M. 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.

20. Todos los recurrentes, excepto el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, impugnan el último de los criterios previstos en el art. 5.1 L.P.M.M., el contenido en su letra e), según la cual son de interés general los puertos «que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en los territorios insulares». Para el representante de la Xunta de Galicia, se trata de una circunstancia geográfica, referible a los puertos de refugio, que en la actualidad son de competencia de las Comunidades Autónomas. Por su parte, el Consejo de Gobierno balear y el Gobierno canario insisten en que, si por seguridad del tráfico se entiende la seguridad portuaria, la referida circunstancia carece de todo sentido, pues dicha seguridad es esencial a todo puerto, con independencia de su ubicación; y, si con dicha expresión se quiere hacer referencia a la seguridad del tráfico marítimo (y, más en concreto, a la necesidad de garantizar el tráfico con las Islas), resulta igualmente inaceptable, pues no es éste un elemento determinante del interés general del puerto ya que, de un lado, cuando ese tráfico sea meramente insular, el Estado carece de competencias al respecto, y si el tráfico desborda dicho ámbito, el Estado puede garantizar su seguridad acudiendo a títulos como el de marina mercante, o mediante el establecimiento de líneas de servicio público, etc.

A diferencia de las otras dos circunstancias ya examinadas, que aparecen relacionadas con el desarrollo en el puerto de actividades comerciales, la letra e) del art. 5.1 L.P.M.M. 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 precepto, esa vinculación no tiene por qué darse en todos los casos, por lo que hay que entender que la circunstancia enumerada tiene sustantividad por sí misma para justificar la calificación de un puerto como de interés general del Estado. Por lo tanto, es posible que, de acuerdo con la L.P.M.M., un puerto no comercial sea declarado de interés general del Estado en atención a esas «especiales condiciones técnicas o geográficas.»

A la hora de decidir sobre la constitucionalidad de esta previsión normativa, debemos reiterar que a este Tribunal no le corresponde determinar cuáles son las circunstancias que permiten --o incluso exigen-- la calificación de un puerto como de interés general. En todo caso, no parece que el margen de libertad de que goza el legislador haya sido traspasado en la norma que estamos examinando. 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 y, así, en la Ley que estamos examinando, 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 [letra a)], la seguridad de la navegación [letra c)], la seguridad marítima [letra d)], la ordenación del tráfico y las comunicaciones marítimas [letra h)] y la garantía del cumplimiento de las obligaciones en materia de defensa nacional y protección civil en la mar [letra i)], actividades todas ellas que permiten al Estado adoptar medidas tales como el establecimiento de navegaciones de interés público (art. 7.4 L.P.M.M.) y la creación de Capitanías Marítimas (u organismos similares) que tienen entre sus funciones todas aquellas relacionadas con la navegación y seguridad marítima [art. 88.3 g) L.P.M.M.]. 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 para la comunicación con ellas tiene el tráfico marítimo, pueda llevar a calificar determinados puertos como de interés general.

21. Estrechamente relacionado con el art. 5.1 L.P.M.M. está el anexo de la Ley, pues, según dicho artículo, «son puertos de interés general los que figuran en el anexo de la presente Ley clasificados como tales por serles de aplicación alguna de las siguientes circunstancias». Del anexo se impugnan tan sólo los núms. 4 y 11, relativos a los puertos ubicados en Galicia y Canarias, respectivamente. Por lo que se refiere a los puertos incluidos en el núm. 4, la Xunta de Galicia no impugna su calificación como de interés general, sino la inclusión en los mismos de determinadas rías enteras, cuestión sobre la que volveremos al examinar la impugnación relativa al art. 15.2 L.P.M.M.

Por su parte, el Gobierno canario denuncia, en primer lugar, la vulneración de los principios de seguridad jurídica e interdicción de la arbitrariedad al no haber motivado el legislador las circunstancias que concurren en cada uno de los puertos para que puedan ser considerados como de interés general. En segundo término, se impugna la concreta clasificación de los puertos de Arrecife, Rosario, Santa Cruz de la Palma, San Sebastián de la Gomera, La Estaca, Los Cristianos, Granadilla y Arinaga. Es de notar que, mediante la Ley 62/1997, se han añadido a esta lista los de Guía de Isora y Timirijaque; sin embargo, tales puertos deben quedar al margen de nuestro enjuiciamiento en los presentes recursos de inconstitucionalidad.

La primera de las alegaciones del Gobierno canario no puede prosperar. El hecho de que el legislador se haya limitado a enumerar los puertos de interés general, sin concretar la circunstancia o circunstancias del art. 5.1 L.P.M.M. que concurren en cada uno de ellos, no supone, por sí mismo, vulneración alguna de la Constitución, 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 no reúne ninguna de las referidas circunstancias.

En cuanto a los concretos puertos clasificados como de interés general, el Gobierno de Canarias sostiene, en primer lugar, que en los puertos de Arrecife, Puerto del Rosario, Santa Cruz de la Palma, San Sebastián de la Gomera, La Estaca, Los Cristianos, Granadilla y Arinaga no concurre ninguna circunstancia distinta de la prevista en el art. 5.1 e) L.P.M.M., que es considerada inconstitucional. Sin embargo, descartada ya su inconstitucionalidad, el argumento pierde toda consistencia.

No obstante, el órgano recurrente va más allá y considera que, en todo caso, esa circunstancia sería predicable únicamente de los puertos de Santa Cruz de Tenerife y Las Palmas, pero no del resto de los puertos, que se limitan a servir de base para el tráfico interinsular dentro del territorio autonómico, carentes de tráfico internacional o con la Península, y menos aún de puertos secundarios de Islas que ya cuentan con un puerto principal a través del que se podría operar el tráfico entre la Isla y el exterior.

En sus alegaciones, la Abogacía del Estado justifica la calificación de tales puertos como de interés general en el hecho de la particular situación de los archipiélagos y plazas del norte de Africa, en los que la red básica de comunicaciones se sustenta en la comunicaciones marítimas, no existiendo vía alternativa terrestre, circunstancia que determinaría la necesidad de que al menos un puerto por isla tenga el carácter de puerto de interés general. La razonabilidad de esa medida se evidenciaría, por otra parte, en la normativa existente con anterioridad a la Ley objeto del recurso.

Ante todo, si se admite, como hemos hecho al examinar la constitucionalidad del art. 5.1 e) L.P.M.M., 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, como señala el Abogado del Estado, 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) L.P.M.M., tengan una innegable importancia que puede justificar su consideración como puertos de interés general del Estado.

Más en concreto, desde la posición de este Tribunal, que solo puede realizar un control externo de la determinación de lo que sea puerto de interés general, no puede concluirse, en primer lugar, que la necesidad de que en cada isla exista un puerto de interés general del Estado resulte 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 con apoyo en el art. 149.1.20. C.E., suponga una infracción del orden constitucional de competencias.

En cuanto a los puertos de Salinetas, Arinaga y Granadilla, es de tener en cuenta que éstos no aparecen en el anexo de la Ley como puertos independientes, sino incluidos los dos primeros en el puerto de Las Palmas y el tercero en el de Santa Cruz de Tenerife, extremo sobre el que nada alega el representante canario. Por ello, y puesto que el Gobierno recurrente no cuestiona la clasificación de los puertos de las Palmas y Santa Cruz de Tenerife entre los de interés general del Estado, cabe concluir que el núm. 11 del anexo, en la referencia a los puertos mencionados no es contrario a las competencias de la Comunidad Autónoma sobre la materia. Por lo que se refiere al puerto de Los Cristianos, su ubicación en la isla de Tenerife, así como el hecho de que a través de él se canalice una parte significativa del tráfico con otras islas, justifica su clasificación como puerto de interés general del Estado.

22. El art. 5.2 L.P.M.M. es impugnado por los ejecutivos balear, gallego y canario. En él se establece que «el cambio de clasificación de un puerto por alteración de las circunstancias a que se refiere el apartado anterior se realizará por el Gobierno, mediante Real Decreto, a propuesta del Ministerio de Obras Públicas y Transportes (referencia que en adelante ha de entenderse hecha, según el apartado 1 de la Disposición adicional única de la Ley 62/1997, al Ministerio de Fomento), y previa la tramitación del correspondiente expediente, con audiencia de la Comunidad Autónoma respectiva y, en su caso, de las demás Comunidades Autónomas que resulten afectadas de forma relevante por la zona de influencia comercial del puerto, así como de los Ayuntamientos en los que se sitúe la zona de servicio de éste.»

El representante del Consejo de Gobierno balear basa su impugnación en la conexión del precepto con el art. 5.1, letra e) L.P.M.M., que considera inconstitucional. Sin embargo, declarada la constitucionalidad de este último, tal impugnación queda vacía de contenido. También, por su conexión con el apartado 1 del artículo justifica su impugnación la Xunta de Galicia: La indeterminación de los criterios incluidos en dicho apartado, unida al hecho de que la participación de las Comunidades Autónomas afectadas se limita a la mera audiencia, dejaría la decisión exclusivamente en manos del Gobierno, con olvido del principio cooperativo que debe regir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas. No obstante, ya hemos señalado que el carácter abstracto con que enuncian las circunstancias recogidas en el art. 5.1 L.P.M.M. no supone, en modo alguno, su inconstitucionalidad, ni impide la posterior

impugnación de la concreta calificación de un puerto como de interés general. Por otra parte, esta calificación debe corresponder, lógicamente, al Estado, estando garantizadas la participación y las eventuales competencias de la Comunidad Autónoma afectada por el trámite de audiencia previsto en la Ley, a lo que debe añadirse el posible control jurisdiccional a posteriori de la decisión.

El Gobierno canario reprocha al precepto la limitación de la iniciativa del cambio de calificación -- y consiguientemente de titularidad-- de un puerto al Ministerio de Obras Públicas y Transportes, cuando las Comunidades Autónomas deberían tener también reconocida legitimación para promover el cambio de calificación. Ahora bien, es preciso dar la razón en este extremo al Abogado del Estado cuando afirma que el precepto impugnado 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 Ministerio de 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 Comunidad Autónoma recurrente 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.

23. Sólo nos resta referirnos brevemente a las impugnaciones proyectadas sobre el art. 10 y la Disposición adicional octava de la Ley, a fin de dar por finalizado el examen de las determinaciones preliminares de la misma. El primero es impugnado por su conexión con el art. 5.1, en la medida en que establece que son de competencia de la Administración del Estado los puertos de interés general «clasificados de acuerdo con lo previsto en la presente Ley». Ahora bien, una vez confirmada la constitucionalidad del art. 5.1 L.P.M.M., ningún reproche cabe hacer, consecuentemente, a su art. 10.

La Disposición adicional octava es impugnada tanto por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares como por la Xunta de Galicia, en la medida en que prevé la posible aplicación en el futuro de lo dispuesto en los arts. 4 y 5.2 de la Ley (la referencia que el representante de la Xunta hace en su demanda a la Disposición transitoria octava no puede ser sino fruto de un error, desprendiéndose de forma clara del contexto de las alegaciones que es a la Disposición adicional del mismo número a la que se quiere hacer referencia). A la luz de los pronunciamientos anteriores, cabe concluir directamente que el precepto es inconstitucional por lo que se refiere a la aplicación del art. 4 L.P.M.M.; no así respecto de la del art. 5.2 que, como acabamos de ver, no incurre en vicio alguno de inconstitucionalidad.

III. Dominio público estatal

24. El resto de las impugnaciones a la L.P.M.M., en su parte relativa a puertos, se centra, fundamentalmente, en preceptos del Título I («De la organización portuaria del Estado»). En las mismas se suscita la incidencia que sobre la competencia en materia de puertos, ya sea estatal ya autonómica, pueden tener otros títulos competenciales. Abordaremos, en primer lugar, la repercusión de la titularidad del dominio público estatal sobre la competencia autonómica en la materia de puertos; sucesivamente, nos ocuparemos de la incidencia de la competencias autonómicas sobre la ordenación del territorio y el medio ambiente en la competencia estatal sobre puertos.

25. La repercusión del dominio público estatal sobre los puertos autonómicos se encuentra en el origen de las impugnaciones de los arts. 14.2 y 4, 16 y 53 d) L.P.M.M. Según el primero de dichos preceptos, «se considera de dominio público portuario estatal el dominio público marítimo-terrestre afecto a los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal». La referencia a las instalaciones portuarias es considerada inconstitucional por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares por «su conexión con el art. 4». Ahora bien, parece que, tal y como pone de relieve el Abogado del Estado, se ha incurrido en el error de confundir las instalaciones portuarias a que se refiere el art. 14.2 L.P.M.M. con las instalaciones marítimas previstas en el art. 4. Sin embargo, unas y otras son claramente distintas en la Ley; mientras que instalaciones marítimas son «los embarcaderos marítimos, las instalaciones de varada y de reparación naval, y otras obras o instalaciones similares» que no reúnen los requisitos para ser puertos (art. 4), las instalaciones portuarias son «las obras civiles de infraestructura y las de edificación o superestructura, así como las instalaciones mecánicas y redes técnicas de servicio construidas o ubicadas en el ámbito territorial de un puerto y destinadas a realizar o facilitar el

tráfico portuario» (art. 2.6). Partiendo de estas definiciones, ningún reproche puede hacerse al art. 14.2 L.P.M.M., que se limita a declarar que estas instalaciones de los puertos de titularidad estatal son de dominio público portuario estatal. Quizás el error en que incurre el órgano recurrente proceda del sentido que la expresión «instalación portuaria» tenía en los Reales Decretos de traspasos en materia de puertos, sentido que, de manera clara, no es el acogido por la actual Ley de Puertos.

26. El apartado 4 de este mismo art. 14 establece los supuestos en que la utilización de dominio público marítimo-terrestre devengará canon a favor de la Administración del Estado. El inciso final de su párrafo primero dispone que dicho canon se devengará en el caso de concesiones o autorizaciones que las Comunidades Autónomas otorguen en el dominio público marítimo-terrestre adscrito, excluyéndose en el párrafo segundo aquéllas que se otorguen en los puertos e instalaciones portuarias que fueron transferidos y figuran expresamente relacionados en los correspondientes Reales Decretos de traspasos en materia de puertos. El Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña cuestiona el inciso final del párrafo primero por entender que se basa en una concepción anticuada del dominio público en la que prevalece la visión patrimonial, concepción superada en las tendencias doctrinales más recientes que toman en cuenta la prestación de servicios, y considera que el canon por los puertos gestionados por la Comunidad Autónoma de Cataluña debe ser recibido por ésta y no por el Estado. Los ejecutivos balear y gallego ponen el énfasis en el párrafo segundo del precepto, que consideran inconstitucional en la medida en que, a contrario sensu, implica que sí devengarán canon las concesiones y autorizaciones otorgadas en los puertos de nueva creación.

El párrafo primero del art. 14.4 L.P.M.M. no es sino una especificación para los puertos del art. 84.1 de la Ley de Costas, por lo que debemos declarar su constitucionalidad por las mismas razones ya expuestas en las STC 149/1991: «El presupuesto o hecho imponible de esta exacción 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» [fundamento jurídico 5. A)]. Según establece el número 3 de este mismo art. 14 --no cuestionado por ninguna de las Comunidades Autónomas recurrentes-- «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.

En cuanto al párrafo segundo, tampoco incurre en inconstitucionalidad al excluir de la mencionada regla general 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 puertos construidos posteriormente por las Comunidades Autónomas. El que esta regulación suponga una dualidad de regímenes que pueda considerarse incoherente no implica, y ello es lo único sobre lo que nos corresponde pronunciarnos, la inconstitucionalidad del precepto (SSTC 76/1990, fundamento jurídico 8.; 150/1990, fundamento jurídico 8., y 150/1991, fundamento jurídico 4.).

27. El art. 16 L.P.M.M. se refiere a la delimitación de los espacios portuarios de competencia autonómica, siendo impugnados sus apartados 1 y 3 por la Xunta de Galicia. En el primero de ellos se dispone que los espacios de dominio público marítimo-terrestre necesarios para que las Comunidades Autónomas ejerzan sus competencias en materia portuaria deberán ser objeto de adscripción por la Administración del Estado; de él se cuestiona, en concreto, que no se haya especificado que los puertos autonómicos tendrán también Zona II de la misma manera que establece el art. 15.7 L.P.M.M. para los puertos del Estado; se señala que antes de su transferencia, y según lo dispuesto en la Orden de 23 Dic. 1966, todos los puertos que ahora son de la titularidad de la Comunidad Autónoma de Galicia tenían esa Zona II, de la que no puede prescindirse una vez transferidos.

El precepto, tal y como está redactado, no supone invasión ni restricción alguna de las competencias autonómicas. Como al abordar las impugnaciones relativas al art. 15 L.P.M.M. veremos con más detalle, este artículo dispone en su apartado 7 que la superficie de agua incluida en la zona de servicio de los puertos estatales tendrán una zona I, que abarcará los espacios incluidos dentro de los diques de abrigo y las zonas necesarias para las maniobras de atraque y de reviro, donde no existan éstos, y una zona II, que comprende las zonas de entrada,

maniobra y posible fondeo; esta clasificación tiene importancia, fundamentalmente, a los efectos tarifarios. El que el art. 16.1 L.P.M.M. no haya previsto la existencia de estas dos zonas 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, como afirma el representante de la Xunta de Galicia, 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. 16.2 L.P.M.M. regula la forma en que se procederá cuando sea necesaria la ampliación de la zona de servicio de los puertos autonómicos o la construcción de nuevos puertos de su competencia, estableciendo que el proyecto correspondiente debe ser informado favorablemente por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes. La aprobación definitiva de estos proyectos, dice el art. 16.3 L.P.M.M., implicará la adscripción del dominio público y, en su caso, la delimitación de una nueva zona de servicio portuario, que se formalizará mediante un acta suscrita por representantes de ambas Administraciones. En relación con este último aspecto, considera la Xunta de Galicia que, puesto que en la zona de servicio de los puertos es posible incluir bienes y terrenos patrimoniales de la Comunidad Autónoma, es inconstitucional la intervención de la Administración del Estado en su delimitación. En realidad, se afirma, se confunde la delimitación del dominio público, competencia sí de la Administración del Estado, con la de la zona de servicio del puerto.

Estos argumentos no pueden conducir, sin embargo, a la inconstitucionalidad del precepto; es cierto que en el mismo se ignora la aludida 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 apartado 2 de este art. 16 señala claramente que el informe que debe emitir el Ministerio de 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.

28. El último de los preceptos que debemos examinar en este grupo de impugnaciones, precepto ubicado en el Título II de la L.P.M.M., pero estrechamente conectado con la problemática a la que nos estamos refiriendo, es el art. 53 y, más en concreto, su letra d), según el cual pertenecen al dominio público estatal «las obras construidas por los titulares de una concesión de dominio público portuario, una vez extinguida ésta». El Gobierno canario reprocha a este precepto que no distinga entre aquellos supuestos en los que la concesión fue otorgada por el Estado y aquellos otros en los que lo fue por una Comunidad Autónoma, pues, en estos últimos, y tal y como se indicó en la STC 149/1991, fundamento jurídico 4. D, b), a»), las obras deben revertir a la propia Comunidad Autónoma. Este reproche queda, sin embargo, vacío de contenido si, como señala el Abogado del Estado, se tiene en cuenta que el precepto no pretende sino regular el dominio portuario estatal y que, 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 las letras 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.

IV. Ordenación del territorio y urbanismo

29. Debemos abordar ahora los problemas que se suscitan como consecuencia de la compleja

articulación de las competencias sobre puertos con las de ordenación del territorio y urbanismo, cuestión sobre la que este Tribunal ha debido pronunciarse en diversas ocasiones y, muy recientemente, en la STC 61/1997, que resolvió diversos recursos de inconstitucionalidad acumulados contra el texto refundido de la Ley del Suelo.

Como punto de partida, debe tenerse en cuenta que, si bien es cierto que, a partir de la Constitución y los Estatutos de Autonomía, todas las Comunidades Autónomas han asumido la competencia exclusiva sobre ordenación del territorio y urbanismo (art. 148.1.3. C.E., cuyo contenido ha sido recogido en todos los Estatutos de Autonomía), no lo es menos que, a partir de esas mismas normas, 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 C.E.) o con la titularidad del dominio público estatal (art. 132.2 C.E.), 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 (STC 149/1991, fundamento jurídico 1.).

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 C.E., cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material (STC 61/1997, fundamento jurídico 5.)». 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. C.E.), 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. C.E.), legislación que se impone, asimismo, a todas las Comunidades Autónomas (STC 102/1995, fundamentos jurídicos 8. y 9.).

Lo mismo ocurre en los supuestos en los 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. C.E.), puertos y aeropuertos (art. 149.1.20. C.E.), ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21. C.E.), obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24.), etc.

En todos estos casos, y en otros a los que en este momento no resulta necesario referirse, el constituyente ha previsto la coexistencia de títulos competenciales con incidencia sobre un mismo espacio físico; de aquí que este Tribunal 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 (SSTC 113/1983 y 77/1984).

30. Ahora bien, es precisamente esta posibilidad de concurrencia de títulos competenciales sobre el mismo espacio lo que obliga a buscar las fórmulas que en cada caso permitan su concreta articulación. Por lo que a la coexistencia de las competencias autonómicas sobre ordenación del suelo y de las competencias estatales de carácter sectorial se refiere, 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 trata 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. Como este Tribunal ya señalara en la STC 149/1991, «en todos aquellos casos en los que la titularidad competencial se establece por referencia a una "política" (v. gr. protección del medio ambiente, protección del usuario, etc.), 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 competencia que a otras instancias corresponde si la misma norma o acto son contemplados desde otras perspectivas. De otra parte, y como también es obvio, la ordenación del territorio es, en nuestro sistema constitucional, un título competencial específico que tampoco 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» [STC 149/1991, fundamento jurídico 1. B)].

Al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación. Si, como este Tribunal viene reiterando, el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982 y 152/1988, entre otras) 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 Constitución y en los Estatutos de Autonomía» (STC 181/1988, fundamento jurídico 7.), 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 y 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.

Es posible, sin embargo, que estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir. Para tales supuestos, este Tribunal ha señalado que «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (STC 77/1984, fundamento jurídico 3.), 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» (STC 56/1986, fundamento jurídico 3.). Asimismo, en la STC 149/1991, antes citada, se señala que 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 Constitución 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» [fundamento jurídico 1. B); en el mismo sentido, STC 36/1994, fundamento jurídico 3.]. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace --o, al menos, así lo entiende el constituyente-- un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto solo 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.

En el caso concreto de la competencia estatal sobre puertos de interés general debe tenerse en cuenta que la existencia de un puerto estatal implica, necesariamente, una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo, y que 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. Al mismo tiempo, es también claro que 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» (STC 77/1984, fundamento jurídico 2.).

31. De acuerdo con estos principios generales debemos examinar los concretos preceptos impugnados, si bien, antes de seguir abordando el análisis de esas impugnaciones, conviene exponer, siquiera sea esquemáticamente, cuál es la regulación prevista en la L.P.M.M. respecto de la delimitación de la «zona de servicio» de los puertos y su tratamiento urbanístico; esta exposición general resulta especialmente conveniente porque la impugnación de los concretos preceptos se vincula en muchos casos a los efectos que se producen por la conexión entre unos y otros.

Según el art. 15.1 L.P.M.M., en los puertos estatales se delimitará una zona de servicio que

incluirá las superficies de tierra y 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 (art. 15.1). Dicha zona es delimitada por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes, a propuesta de la Autoridad Portuaria, mediante un plan de utilización de los espacios portuarios que incluirá los usos previstos para las diferentes zonas del puerto. Con carácter previo a la aprobación del plan deberán emitirse una serie de informes, entre los que se incluyen los de las Administraciones urbanísticas sobre los aspectos de su competencia (art. 15.2) y los de las Administraciones Públicas con competencias en materia de pesca en aguas interiores y ordenación del sector pesquero y, en su caso, de industria, construcción naval y deportes (art. 15.4 L.P.M.M.); estos informes se entenderán favorables si no se emitieran en un mes desde la recepción de la propuesta.

Al objeto de articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencias convergentes sobre el espacio portuario, se establece que los instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales como «sistema general portuario» (art. 18.1 L.P.M.M.). Dicho sistema general se desarrollará a través de un plan especial o instrumento equivalente, formulado por la Autoridad Portuaria, y tramitado y aprobado por la Administración urbanística competente. Antes de la aprobación se deberá, no obstante, dar traslado del plan a la Autoridad Portuaria que deberá pronunciarse sobre los aspectos de su competencia; si el informe es negativo, la Administración urbanística no podrá proceder a la aprobación definitiva del plan especial y si el desacuerdo persiste durante un período de seis meses, corresponderá al Consejo de Ministros informar con carácter vinculante (art. 18.2 L.P.M.M.). Una vez aprobado el plan especial, a él deberán adaptarse las obras que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público portuario y para constatar que es así se someterán a informe de la Administración urbanística competente (art. 19.1 L.P.M.M.). Estas obras no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el art. 84.1 b) de la Ley de Bases de Régimen Local, por constituir obras de interés general (art. 19.3 L.P.M.M.).

La regulación expuesta se refiere a los puertos ya existentes. La construcción de nuevos puertos de titularidad estatal viene regulada en el art. 20 L.P.M.M., según el cual, la misma exigirá la aprobación del proyecto por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (art. 20.1 L.P.M.M.). Previamente, las Comunidades Autónomas y Ayuntamientos en los que se sitúe la zona de servicio del puerto deben emitir informes en relación con sus competencias de ordenación del territorio y urbanismo y con sus competencias de pesca en aguas interiores y ordenación del sector pesquero (art. 20.2, inciso tercero, L.P.M.M.), informes estos que se entenderán favorables si no se emiten de forma expresa en el plazo de un mes desde la recepción de la documentación (art. 20.2, inciso cuarto, L.P.M.M.).

32. A la luz de cuanto acaba de exponerse debe examinarse, en primer lugar, la constitucionalidad del segundo inciso del art. 3.6 L.P.M.M. según el cual los puertos del Estado «podrán incluir en su ámbito espacios destinados a otras actividades no comerciales cuando éstas tengan carácter complementario de la actividad esencial, o a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, siempre que no se perjudique globalmente el desarrollo de las operaciones de tráfico portuario». Los ejecutivos balear y catalán consideran que la referencia a espacios destinados a actividades relativas a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones vulnera las competencias de Comunidades Autónomas y Ayuntamientos sobre urbanismo y ordenación del territorio, pues solo en el ejercicio de estas competencias se puede determinar la ubicación de actividades no portuarias y su ordenación en los espacios del puerto. Por otra parte, para el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, si bien nada impide que dentro del puerto se celebren actividades de orden cultural, recreativo o ferial, no es posible calificar los espacios utilizados para dichas actividades como zona de servicio del puerto (art. 15 L.P.M.M.), ni como sistema general portuario (art. 18 L.P.M.M.), y someterlos al régimen peculiar de los puertos estatales, excluyéndolos de las facultades autonómicas y municipales.

Las conclusiones a las que llegan los órganos recurrentes no son, sin embargo, las que necesariamente se extraen del precepto impugnado. La mera previsión de espacios para el desarrollo de las actividades mencionadas no tiene por qué traducirse necesariamente en una invasión de las competencias urbanísticas. Debemos, más bien, coincidir con el Abogado del Estado en que «el inciso impugnado se limita a prever la posibilidad de que el ámbito portuario acoja actividades complementarias o equipamientos; es decir, autoriza la existencia de esas actividades y equipamientos en el espacio portuario, pero no las impone. La posibilidad de que existan o no dependerá, en definitiva, de las determinaciones del plan especial del puerto, que se tramita y aprueba por la administración urbanística competente.»

Podría, sin embargo, alegarse que, al corresponder al Estado la delimitación de la zona de servicio del puerto (art. 15.1 L.P.M.M.), resultaría esta zona artificialmente aumentada mediante la inclusión en ella de amplios espacios destinados a este tipo de actividades. Ahora bien, con independencia de que, como se ha dicho, los concretos espacios que se dedicarán a las actividades de carácter complementario de la actividad esencial o a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, deberán ser definitivamente delimitados por la Administración con competencia urbanística y no por la Autoridad Portuaria, el citado precepto establece de forma clara que la zona de servicio incluirá las superficies necesarias para la ejecución de las actividades portuarias y las destinadas a tareas complementarias de éstas, más los espacios de reserva, y el apartado segundo del mismo artículo dispone que la delimitación se hará mediante un plan de utilización que incluirá los usos previstos para las diferentes zonas del puerto y «la justificación de la necesidad o conveniencia de dichos usos», por lo que, si en un caso concreto el Estado realizara dicha delimitación extendiendo de manera injustificada la zona de servicio portuario, podrán las autoridades con competencia urbanística oponerse e impugnar jurisdiccionalmente esa concreta delimitación. Ya en la STC 149/1991 señalamos que 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 el que han de ejercerse». Ello obliga a atender «en cada caso a cuál es 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» [fundamento jurídico 1. B), in fine].

33. El apartado 1 del art. 15 L.P.M.M. es impugnado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. En primer lugar, por su conexión con el art. 3.6 de la Ley, ya que no cabe entender acorde con el reparto competencial constitucional y estatutariamente establecido que aquella parte del territorio autonómico que la Administración estatal decida delimitar como zona de servicio portuario quede automáticamente excluida de las competencias autonómicas y que en ella puedan llevarse a cabo actividades --como las pesqueras, náutico-deportivas, recreativas, feriales, etc. bajo el exclusivo control de las autoridades estatales debido a que la zona de servicio ha de ser calificada como sistema general portuario (art. 18.1 L.P.M.M.). Asimismo, se considera que la facultad de la Administración estatal de incluir espacios de reserva para un futuro crecimiento del puerto es contraria al art. 9.9 E.A.C., ya que la competencia portuaria estatal absorbe el espacio reservado a la competencia autonómica en materia de ordenación del litoral; la Administración portuaria pasaría así de ser simple interesada en la localización y dimensión de los puertos a ser la única Administración que decide su tamaño y ubicación, sin que la previsión de que la autoridad urbanística emita un informe no vinculante resulte suficiente.

Desde el punto de vista de las actividades que se realicen en los puertos, es claro que el hecho de que se incluyan en aquellos 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. Ya hemos puesto de relieve que la competencia sobre puertos se extiende a la realidad física de éstos y a las actividades portuarias (STC 77/1984), 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.) pueden corresponder a las Comunidades Autónomas afectadas. En cualquier caso, según ya hemos visto --y así lo admite expresamente el Abogado del Estado--, la posibilidad de que se desarrollen actividades complementarias o equipamientos quedará siempre supeditada a las determinaciones del plan especial del puerto que tramita y aprueba la Administración urbanística competente.

Igualmente, debe rechazarse la pretendida inconstitucionalidad de la inclusión en la zona de servicio portuario de espacios de reserva para el futuro crecimiento del puerto. Como hemos señalado en la STC 149/1991, «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 y, en consecuencia, resulta de plena aplicación la jurisprudencia de la SSTC 76/1984 y 56/1986» [fundamento jurídico 4. D) b)]. En el presente 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, 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» [STC 149/1991, fundamento jurídico 7., A) b)]-, no puede negarse que, como hemos señalado en anteriores ocasiones, 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 (STC 227/1988, fundamento jurídico 20). 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.

34. Por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña se impugna además la previsión de que este plan sea aprobado por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes (art. 15.1 L.P.M.M.), limitándose la intervención de las Administraciones urbanísticas a la emisión de un informe no vinculante sobre los aspectos de su competencia (art. 15.2); en el mismo sentido se manifiesta el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares para el que la localización y delimitación de los puertos, como infraestructuras básicas del territorio, y la determinación de los usos posibles a desarrollar corresponde a las Administraciones locales y autonómicas como titulares de la competencia urbanística, y argumentos similares se contienen en el escrito de interposición del recurso del Gobierno canario que insiste en que el plan de utilización, al determinar los usos previstos para las distintas zonas del puerto, realiza una actividad propia de la ordenación del territorio, competencia de la Comunidad Autónoma canaria.

Estos planteamientos no pueden, sin embargo, compartirse ya que el plan de utilización no regula, en sentido estricto, los usos urbanísticos del espacio comprendido en la zona de servicio del puerto --labor que, como enseguida veremos, se realiza a través del plan especial previsto en el art. 18 L.P.M.M. 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 aquí la previsión de distintos informes entre los que destaca el de las Administraciones urbanísticas con competencia en la zona; dichos informes deberán ser tenidos efectivamente en cuenta por el Ministerio competente, 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, por las razones ya reiteradas, no resulta constitucionalmente legítimo. Estamos, en definitiva, ante uno de los supuestos en los que la competencia exclusiva estatal permite condicionar legítimamente la competencia autonómica sobre ordenación del territorio y urbanismo (SSTC 149/1991 y 36/1994).

Alguna dificultad mayor plantea el hecho de que el plan de utilización incluya también «los usos previstos para las diferentes zonas del puerto» (art. 15.2 L.P.M.M.). No obstante, y como señala el Abogado del Estado, este precepto debe conectarse con el art. 18 de la Ley, en el que se regula la aprobación del plan especial, verdadero instrumento para la ordenación urbanística del puerto. El plan de utilización no supone sino la previsión, a grandes rasgos, de los distintos usos portuarios, exigiendo además el precepto que ahora analizamos 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, como acaba de señalarse, 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, con las limitaciones que de inmediato veremos, es aprobado por las Administraciones urbanísticas competentes.

35. La Xunta de Galicia impugna el art. 15.2 L.P.M.M. por las consecuencias que produce la regulación que en él se contiene cuando se conecta con lo dispuesto en el art. 19.2 siguiente. Según este último, «en el caso de que no se haya aprobado el plan especial a que se refiere el número anterior, las obras de superestructura e instalaciones que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público de su competencia deberán ser compatibles con los planes de utilización de los espacios portuarios». Pues bien, según el representante de la Xunta, la posibilidad de que la distribución de usos hecha por el plan de utilización pueda cumplir supletoriamente la función del plan especial obliga a que aquél tenga una tramitación similar a la de éste, es decir, que se debe sustituir el informe de la Administración urbanística por el acuerdo entre ésta y la Administración del Estado. Sin embargo, el que el plan de utilización 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 los 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.P.M.M., deberán adaptarse las obras que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público portuario.

36. La Xunta de Galicia impugna también el art. 15.2 L.P.M.M. por otros motivos distintos a los hasta ahora examinados. A grandes rasgos, su razonamiento es el siguiente: La superficie de agua incluida en la zona de servicio de los puertos se subdivide, según el art. 15.7 L.P.M.M., en Zona I y Zona II; esta última puede afectar al ejercicio de sus competencias si en ella quedan incluidos puertos autonómicos, como de hecho ocurre con varios puertos gallegos al determinar el núm. 4 del anexo de la Ley que los puertos de Ferrol, Vigo, Marín-Pontevedra y Villagarcía de Arosa se extienden a sus respectivas rías. Como consecuencia, debería considerarse inconstitucional tanto el referido núm. 4 del anexo, como el propio art. 15.2 L.P.M.M., ya que, al verse afectadas las competencias de las Comunidades Autónomas en estos puertos, debe exigirse que, con carácter previo a la aprobación del plan de utilización, las Administraciones portuarias autonómicas emitan un informe que deberá ser vinculante por la interdependencia existente en los puertos situados en una misma ría y por las interferencias que en la prestación de los respectivos servicios pueden existir.

En la argumentación que acaba de exponerse se mezclan, en realidad, dos cuestiones distintas que son perfectamente escindibles: La forma de aprobación del plan de utilización prevista en el art. 15.2 L.P.M.M. y la calificación como puertos de interés general de rías enteras que se realiza en el núm. 4 de su anexo. Respecto de la primera, ya hemos dicho que es respetuosa con el orden constitucional de competencias y dicha conclusión 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 este 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. Desde esta perspectiva, lo que realmente cuestiona el órgano recurrente, y lo que, en consecuencia, debemos ahora examinar, es la corrección de extender la zona de servicio de determinados puertos a toda la ría en la que éstos se ubican.

De entrada, la consideración de determinadas rías como parte del respectivo puerto produce perplejidad, pero a este Tribunal solo le corresponde determinar si, con ello, se vulnera algún precepto de los que integran el bloque de la constitucionalidad; o, en otras palabras, la declaración de nulidad del núm. 4 del anexo L.P.M.M. solo procederá si supone una efectiva lesión de las competencias autonómicas, debiendo quedar al margen cualquier otro tipo de consideraciones. Para realizar esta labor de enjuiciamiento debemos determinar, en primer lugar, el alcance de la calificación de rías enteras como puertos de interés general.

El núm. 4 del anexo se limita a incluir entre los puertos de interés general ubicados en Galicia los de Ferrol y sus rías de Villagarcía de Arosa, Marín-Pontevedra y Vigo, sin determinar, si las rías integran a la Zona I o la Zona II de la zona de servicio portuaria. Sin embargo, de la propia sistemática de la L.P.M.M. puede deducirse que, al extender el puerto a toda la ría el legislador

está pensando en la Zona II, que es definida como aquella zona «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). Cabe, por tanto, establecer una primera conclusión en el sentido de que las rías solo 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 C.E., lo extienda a toda la ría siempre, claro está, que ello no se traduzca en lesión de las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas.

La Xunta argumenta, en primer lugar, que la delimitación hecha por la L.P.M.M. es contraria a su competencia sobre puertos, pues todos aquellos de su titularidad que se encuentren en las rías quedan subsumidos en los puertos estatales. Esta conclusión no es, sin embargo, la que debe extraerse, antes bien, si por zona II del puerto estatal se entiende solo «la superficie de agua» y, más en concreto, la zona «exterior a las aguas portuarias», es evidente que en ella no pueden incluirse ni 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.

No obstante, esta primera delimitación no resuelve todos los problemas, pues, de una parte, es posible que en las aguas de la ría se ejerzan otras competencias autonómicas, tales como pesca en aguas interiores o marisqueo y acuicultura, que podrían resultar afectadas y, de otra, esas aguas, además de ser zonas de entrada, maniobra y fondeo para los puertos estatales lo son también para los autonómicos, lo que puede suscitar conflictos.

Ambas cuestiones quedan, sin embargo, resueltas si se tiene en cuenta que el propio art. 15.7 L.P.M.M., al definir la zona II, se refiere a ella como la zona «de entrada, maniobra y posible fondeo», que considera esas zonas «subsidiarias del puerto correspondiente» y las caracteriza por estar «sujetas a control tarifario de la Autoridad Portuaria». Todo ello excluye, en primer lugar, una interpretación maximalista que lleve a entender que con la declaración de la ría como puerto de interés general se impide el ejercicio de cualquier competencia autonómica sobre la misma. Si, como venimos reiterando, 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 la Comunidad Autónoma pueda ejercer en ellas las competencias no portuarias que tenga asumidas.

Mayores problemas suscita la segunda de las cuestiones, pues en el cobro de tarifas portuarias en la ría concurren, precisamente, competencias portuarias tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas. El problema, sin embargo, vuelve a ser relativo. La lectura de la normativa estatal sobre tarifas portuarias (contenida, fundamentalmente, en la Orden del Ministerio de Oras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, de 19 Abr. 1995, modificada por Orden del mismo Ministerio, de 30 Ene. 1996), 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 que acaban de exponerse, la calificación como puerto general de determinadas rías que se hace en el núm. 4 del anexo L.P.M.M. no es contraria al orden constitucional de competencias.

También se impugna --esta vez por el Consejo de Gobierno balear-- el apartado cuarto del art. 15 L.P.M.M., pero sin que se contengan alegaciones específicas distintas de las ya examinadas y desechadas en relación con el apartado segundo de este artículo, por lo que procede, sin más, desestimar la alegación.

37. Del art. 18 L.P.M.M. se impugnan tanto su apartado primero como determinados incisos del apartado segundo. El primer apartado dispone que «los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria». El Consejo de Gobierno de las Islas Baleares se remite en sus alegaciones a lo expuesto respecto del art. 15. Para el Gobierno catalán, si bien el precepto se refiere a «la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario», en realidad impone la calificación de la zona de servicio como sistema general portuario; con ello --se afirma-- se lesiona la competencia autonómica sobre urbanismo, que viene condicionada a priori, con efectos especialmente graves por la amplitud con que se configura la zona de servicio portuario en los arts. 2, 3.6, 15.6 y 18.3 de la Ley; se afirma, por último, en relación con el inciso final del precepto que el juicio sobre si la planificación urbanística interfiere la explotación portuaria corresponde exclusivamente a los Tribunales.

Respecto de este inciso final no es necesario realizar observación alguna, pues es claro que la afirmación de que las autoridades urbanísticas no podrán perturbar el ejercicio de las competencias de explotación portuaria 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.

En cuanto a la previsión de que los planes urbanísticos califiquen la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario tampoco cabe apreciar en ella 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, por otra parte, no supone la ablación de las competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio.

En la STC 61/1997, este Tribunal ha afirmado que «la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquéllas 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» [fundamento jurídico 6. b)], así como que «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, y que, en consecuencia, su ejercicio incide en la ordenación del territorio (v.gr. arts. 149.1.4, 13, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25 y 28 C.E.)» (fundamento jurídico 22.). 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» (ibidem).

En el presente caso, la imposición de que los instrumentos generales de ordenación urbanística califiquen a la zona de servicio de los puertos estatales como sistema portuario tiene su apoyo en el art. 149.1.20. C.E., 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, por las razones apuntadas, y en las que no parece necesario insistir, corresponde al Estado como titular de la competencia exclusiva sobre los puertos que reúnan esa condición.

Además, con la calificación de la zona de servicio de los puertos como sistema general no se están excluyendo las competencias sobre urbanismo, antes bien --y como inmediatamente pasaremos a analizar-- 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 apartado 2 de este mismo art. 18 L.P.M.M.

38. Ocurre, sin embargo, que este apartado 2 del art. 18 de la Ley es también cuestionado por varios de los ejecutivos autonómicos por considerar que no es respetuoso con las competencias de sus respectivas Comunidades Autónomas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. Más, en concreto, consideran los Gobiernos recurrentes que el informe vinculante del Consejo de Ministros que prevé la letra c) de este precepto supone un vaciamiento de sus

competencias. Como antes ha quedado expuesto, ese informe está previsto para aquellos casos en que, existiendo desacuerdo entre la Administración urbanística y la Autoridad Portuaria, éste persista durante un período de seis meses.

Este Tribunal ya ha tenido ocasión de referirse a la técnica del informe vinculante. Así, en la STC 103/1989, se afirma 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» [fundamento jurídico 7. a)], si bien «la conformidad» de la Administración estatal solo 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» [fundamento jurídico 7. c)]. Y en la STC 149/1991 hemos 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 solo es constitucionalmente admisible cuando ambas voluntades resuelven sobre asuntos de su propia competencia» [fundamento jurídico 7. A) c)].

Este es precisamente el supuesto previsto en el precepto ahora impugnado, pues no cabe duda de 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)], 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. Como ya hemos señalado en anteriores ocasiones, «la técnica del informe favorable simplifica la tramitación, en términos análogos a la importante regla de racionalización que dispone el art. 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo (se aludía, evidentemente, en la Ley de 1958), evitando tener que seguir dos procedimientos separados y facilitando la colaboración entre las Administraciones estatal y autonómica para el cumplimiento de sus distintos fines» [STC 149/1991, fundamento jurídico 4. D) a) a)]. Y, en última instancia, la competencia exclusiva del Estado sobre determinados puertos hace que, en estos supuestos en los que está en juego el ejercicio de dicha competencia, su decisión deba prevalecer e imponerse a las demás entidades territoriales afectadas, aunque, volvemos a insistir, la necesidad de acuerdo y, en su caso, el informe vinculante del Consejo de Ministros solo se produce respecto de aquellos aspectos que son de competencia de la Autoridad Portuaria [art. 18.2 c) L.P.M.M.].

Esta conclusión solo debe ser matizada en lo relativo a los espacios destinados a «equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones», en el supuesto de que los mismos hayan sido previstos con arreglo al art. 3.6 L.P.M.M. En efecto, de acuerdo con lo argumentado por el Abogado del Estado respecto de dicho precepto, en los términos anteriormente reproducidos, y teniendo en cuenta además cómo el art. 18.2 c) L.P.M.M. limita el pronunciamiento de la Autoridad Portuaria respecto del plan especial provisionalmente aprobado a «los aspectos de su competencia», es claro que dicho pronunciamiento no versará sino sobre la eventualidad de perjuicios globales al desarrollo de las operaciones de tráfico portuario, en los términos de dicho art. 3.6 L.P.M.M.

No puede, por último, compartirse la afirmación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de que el precepto es inconstitucional porque el sistema que en él se establece permite a la Autoridad Portuaria bloquear la aprobación del plan especial urbanístico durante un mínimo de seis meses. Como acabamos de exponer, el sistema busca una solución coordinada de los intereses en juego y, en sí mismo, es respetuoso con el orden constitucional de competencias. Esta conclusión no se ve afectada por el posible uso abusivo que de la norma pueda hacerse, pues, como reiteradamente hemos afirmado, la mera posibilidad de un uso de tal naturaleza de las normas no puede ser nunca, en sí misma, motivo bastante para declarar la inconstitucionalidad de éstas (SSTC 58/1982, 132/1984 y 204/1994).

39. El art. 19.3 L.P.M.M. dispone que «las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el art. 84.1 b) de la Ley 7/1985, de 2 Abr., reguladora de las Bases de Régimen Local, por constituir obras públicas de interés general». Como contrapartida, el apartado 1 del mismo art. 19 establece la obligación de que las obras que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público portuario sean sometidas a informe de la Administración urbanística competente al objeto de

garantizar que se adaptan al plan especial.

El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna el art. 19.3 L.P.M.M., específicamente, en cuanto contrario a la autonomía municipal garantizada en el art. 137 C.E., siendo numerosas las Sentencias del Tribunal Supremo --se afirma-- que someten las instalaciones portuarias a las técnicas de ordenación e intervención urbanística. Especialmente grave resulta, en opinión del recurrente, la aplicación de esta excepción a las obras relativas a las instalaciones previstas en los arts. 3.6, inciso final, y 15.6 L.P.M.M., obras --de carácter industrial, recreativo, cultural, etc. que no pueden nunca merecer el mismo tratamiento que las obras de construcción de un puerto.

Este Tribunal ha declarado que la autonomía local prevista en los arts. 137 y 140 C.E. 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 atañen, los órganos representativos de la comunidad local han de estar dotados de las potestades sin las que ninguna actuación autonómica es posible» (STC 32/1981, fundamento jurídico 4.). A esta misma concepción responde el art. 2.1 de la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local, según el cual «para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas deberá asegurar a los municipios, las provincias y las islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y la capacidad de gestión de la Entidad Local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.»

Este derecho de intervención en los asuntos de su competencia forma, por tanto, el núcleo primigenio de la autonomía local. No obstante, este Tribunal ha señalado igualmente que la Constitución no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y que no cabe hablar de «intereses naturales de los entes locales» (STC 32/1981), 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» (STC 170/1989, fundamento jurídico 9.), 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 (SSTC 259/1988, 214/1989 y 46/1992) 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» (STC 32/1981, fundamento jurídico 3.).

No es necesario argumentar particularmente que, 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) de la Ley de Bases de 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 misma Ley el sometimiento de la actividad de los ciudadanos «a previa licencia y a otros actos de control preventivo». Por lo que a este último precepto se refiere, conviene hacer notar como, 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.

De todo ello no puede, sin embargo, colegirse que la intervención del municipio en los casos de ejecución de obras que deben realizarse en su término tenga que traducirse, sin excepción alguna, en el otorgamiento de la correspondiente licencia urbanística. Es cierto que, como dispone el art. 84.1 b) L.B.R.L., 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 C.E. 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, como se ha indicado, el art. 19 L.P.M.M. sustrae al control preventivo municipal «las obras de nueva construcción, reparación y conservación que se realicen en dominio público portuario por las Autoridades Portuarias» (apartado 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 (apartado 1). Se garantiza, por tanto, la intervención del ente local tal y como exige la garantía institucional de la autonomía municipal, por lo que no puede apreciarse un menoscabo ilegítimo de la misma.

Ahora bien, 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 los 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 de la Ley. Ya nos hemos pronunciado sobre la conformidad de este precepto con la Constitución, pero no sin advertir que esa conformidad 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)]. 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. Como ya señalamos en la STC 149/1991, fundamento jurídico 7. A), b), la disputa sobre la legitimidad de este tipo de 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 este caso, la zona portuaria), sino la finalidad que constituye su razón de ser (en este caso, el tratarse de obras portuarias en sentido estricto). Así parece entenderse en el propio precepto impugnado, 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.

Hemos de concluir, por tanto, que el art. 19.3 L.P.M.M., interpretado según acaba de exponerse, no es contrario a la Constitución.

40. El último de los artículos que hemos de examinar en este segundo bloque de impugnaciones es el art. 20 L.P.M.M., referido a los puertos de nueva construcción. El Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares impugna los incisos tercero y cuarto del apartado segundo del precepto por cuanto los informes que deben emitir las Comunidades Autónomas en relación con sus competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo, pesca en aguas interiores y ordenación del sector pesquero, no son vinculantes, como deberían ser si se pretende una verdadera solución de cooperación. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña insiste en este mismo argumento, añadiendo, además, que el precepto es inconstitucional al prescindirse en él del rango legal que constitucionalmente debe tener la planificación de las infraestructuras de interés general y otorgarse esa potestad al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Se señala respecto de este último punto que éste es el criterio seguido por el Estado en otros casos (obras públicas de carácter hidráulico que sean de interés general, según el art. 44 de la Ley de Aguas).

El último de los motivos señalados carece de toda consistencia, pues la pretendida reserva de ley no tiene apoyo alguno en la Constitución, como parece evidenciar el hecho mismo de que por el órgano recurrente no se señale precepto constitucional alguno que se considere infringido. El único precepto donde podría incardinarse esa pretendida reserva de ley sería el art. 131 C.E., pero ya hemos puesto de relieve en diversas ocasiones que este precepto, como se desprende tanto de su tenor literal como de los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución, 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 (SSTC 29/1986, 227/1988 y 145/1989). 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 Constitución.

No mejor fortuna debe correr el otro de los motivos en que se pretende basar la

inconstitucionalidad del precepto. Ya hemos dicho que la decisión sobre la ubicación de un nuevo puerto de interés general corresponde al Estado y que 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; ello no significa, sin embargo, que deba necesariamente acudirse 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. En todo caso, si en el futuro se considerara que alguna de estas competencias ha sido vulnerada por la concreta actuación estatal, siempre será posible acudir a la vía jurisdiccional para obtener la oportuna reparación.

V. Medio ambiente

41. En este grupo de impugnaciones deben incluirse las referidas a los arts. 21.4 y 62.2 y 3 L.P.M.M., preceptos que el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña relaciona con las competencias sobre marina mercante previstas en el art. 6.1 L.P.M.M., pero que parece preferible examinar en este momento por aparecer vinculados en la Ley, no tanto a la competencia del Estado sobre marina mercante, como a su competencia sobre puertos. Así, el art. 24.1 se encuadra dentro del Título I («De la organización portuaria del Estado») y, más en concreto, en la sección dedicada a la planificación, proyectos y construcción de puertos, y el art. 62 se ubica en el Título II («De la gestión del dominio público portuario»), y se refiere a las obras de dragado que se realicen en éste.

Estos preceptos no han sido modificados por la Ley 62/1997, pero conviene poner de relieve que la misma incluye una nueva Disposición adicional decimoctava, según la cual «los vertidos y dragados en puertos de competencia de las Comunidades Autónomas corresponderá a éstas, de conformidad con lo establecido por la Ley 22/1988, de 28 Jul., de Costas, cumpliendo en cuanto a los dragados las exigencias que se establecen en el artículo 62 de esta Ley. Asimismo, corresponderá a las Comunidades Autónomas la ejecución de la legislación del Estado en materia de vertidos en las aguas interiores y territoriales cuando así lo hayan asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía» (art. 1, núm. 38). El primer inciso no afecta a los preceptos que estamos enjuiciando, que se refieren a los dragados y vertidos en puertos de titularidad estatal. Y su inciso final, no viene sino a establecer algo aparentemente obvio: Que las Comunidades Autónomas tienen aquellas competencias de ejecución en materia de vertidos que hayan asumido. Sin entrar a valorar esta Disposición, que, evidentemente debe quedar al margen de nuestro enjuiciamiento, sí cabe señalar que la misma no altera el objeto de los presentes recursos en el extremo ahora examinado.

El Consejo de Gobierno de las Islas Baleares impugna el art. 21.4 L.P.M.M. argumentando, de manera un tanto genérica, que resulta contrario a las competencias de esa Comunidad Autónoma sobre medio ambiente y que puede afectar negativamente a sus competencias sobre pesca, recogida de mariscos y acuicultura; por su remisión al art. 21.4 se impugna también el inciso segundo del art. 62.2 L.P.M.M. Por su parte, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna el art. 21.4 por considerarlo contrario a sus competencias sobre medio ambiente y, más en concreto, por contravenir lo dispuesto en el art. 10.6 E.A.C., que otorga a Cataluña competencias de desarrollo legislativo y ejecución en materia de medio ambiente, y en el art. 11.10 E.A.C. que, asimismo, atribuye a esta Comunidad Autónoma facultades ejecutivas en materia de «vertidos industriales y contaminantes a las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral catalán». Igualmente, considera contrarios a sus competencias sobre medio ambiente los apartados 2 y 3 del art. 62 L.P.M.M.

El art. 21 L.P.M.M. se refiere a las obras de ampliación o modificación de un puerto y su apartado cuarto dispone que los dragados para la obtención de materiales con destino a rellenos portuarios deben ser autorizados por la Autoridad Portuaria, previo informe de la Capitanía Marítima y la Dirección General de Costas, y que los vertidos de productos procedentes de obras portuarias deben ser autorizados por la Autoridad Marítima, previo informe de la Dirección General de Costas. En ambos casos, las solicitudes deberán ir acompañadas de los informes, análisis o estudios necesarios para valorar los efectos sobre sedimentología litoral y biosfera marina, y sobre la capacidad contaminante de los vertidos, estableciendo, además, el apartado 5 que, cuando las obras supongan la construcción de nuevos diques o escolleras fuera de la zona interior del puerto, se emitirá también un informe por la Administración competente en materia de pesca.

El Abogado del Estado defiende la constitucionalidad del precepto sobre la base de que en el

mismo no se contienen medidas de protección del medio ambiente, sino, mucho más sencillamente, normas sobre la utilización del dominio público estatal que encuentran perfecto acomodo en los números 20 y 24 del art. 149.1 C.E. Esta argumentación sirve, en efecto, para justificar la competencia del Estado para emanar el precepto impugnado a pesar de no tratarse de legislación básica sobre protección del medio ambiente (art. 149.1.23. C.E.) y, desde esta perspectiva, no cabe duda de 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 de la Ley, se trate de la Zona II o zona exterior de las aguas del puerto. Ahora bien, aun siendo claro que, efectivamente, 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, y es desde esta perspectiva desde la que se debe examinar si el mismo resulta o no respetuoso con el orden constitucional de competencias.

Esta incidencia de los dragados y vertidos en el medio ambiente parece haber sido tenida 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 de que en estos casos las Comunidades Autónomas deben tener un cauce para intervenir, que acaso pudiera ser un informe previo, similar al que, como hemos visto, se prevé para garantizar las competencias sobre pesca, pero cuya determinación concreta, entre las varias posibles, no es función de este Tribunal. Estamos 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, acarrea la inconstitucionalidad de esta última.

Similares razones deben llevar a la inconstitucionalidad de los apartados 2 y 3 del art. 62 de la Ley. El inciso segundo del primero de ellos, por la remisión expresa que realiza a lo dispuesto en su art. 21.4, y el inciso primero porque, 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.

En cuanto al apartado 3, dispone que «la Autoridad Portuaria remitirá a la Capitanía Marítima los datos de las cantidades vertidas de material de dragado, la localización de la zona o zonas de vertido». Por las razones apuntadas, hemos de dar la razón al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña y declarar la inconstitucionalidad del precepto 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.

42. Una última impugnación formulada frente a la parte de la Ley relativa a los Puertos del Estado concierne al art. 28.1 L.P.M.M., precepto que regula la composición del Consejo Rector del Ente Público Puertos del Estado, cuya creación está prevista en el art. 24 L.P.M.M. y al que se encomiendan importantes funciones tendentes a la ejecución de la política portuaria del Gobierno, al control de la eficiencia del sistema portuario y a la coordinación de las Autoridades Portuarias (arts. 25 y 26 L.P.M.M.). El art. 28.1 L.P.M.M. ha sido objeto de reforma por la Ley 62/1997; esta reforma afecta, sin embargo, al número de miembros del Consejo Rector, pero no varía la forma de designación, por lo que en nada incide en el objeto de los presentes recursos de inconstitucionalidad.

Sostiene la Xunta de Galicia que, puesto que las materias de que entiende el Consejo Rector afectan directamente a las Comunidades Autónomas del litoral, debería incluir en su seno una representación de tales Comunidades; al no haberse previsto esa participación se vulneraría el principio constitucional de colaboración, así como el art. 30.2 E.A.G., según el cual «la Comunidad Autónoma Gallega participará, asimismo, en la gestión del sector público económico estatal, en los casos y actividades que procedan.»

Resulta, sin embargo, que, tal y como sostiene el Abogado del Estado, el precepto 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 solo 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 a las que, en buena medida, ya hemos hecho referencia y 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.P.M.M. 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 Ley 62/1997. Debe, por tanto, desestimarse la impugnación dirigida frente al art. 28.1 L.P.M.M.

VI. Marina mercante

43. A la marina mercante se dedican tanto el Capítulo Tercero del Título preliminar de la Ley, en el que se contienen las definiciones de los conceptos básicos sobre la materia, como su Título Tercero, en el que tales conceptos son desarrollados. El Capítulo Tercero del Título preliminar de la L.P.M.M. se abre con el art. 6, cuyo apartado primero enumera las actividades que, a los efectos de la Ley, se consideran como «marina mercante». De este apartado se impugnan los contenidos de las letras a), c), d), e), f) y j), si bien el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña cuestiona el precepto, no solo por su concreto contenido sino también porque considera que, a través del mismo, el legislador realiza una interpretación del orden de competencias que le está vedada y que, de hecho, supone una redefinición de las atribuciones competenciales del Estado y de las Comunidades Autónomas. Se insiste, más en concreto, en que la amplitud del concepto que se maneja lleva consigo una gran inseguridad jurídica, contraria a las exigencias del art. 9.3 C.E. y cuyos efectos son especialmente graves por el carácter exclusivo de la competencia sobre marina mercante. En esta misma dirección apuntan las alegaciones del Consejo de Gobierno balear, que insiste en la necesidad de mantener un concepto estricto de marina mercante, referido a la protección, fomento y ordenación de buques matriculados en España con finalidad mercantil.

Respecto de esta impugnación de carácter general hemos de remitirnos a lo ya expuesto en el fundamento jurídico 2.: la atribución que el art. 149.1.20. C.E. 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 en el art. 6 L.P.M.M. se hace de actividades que, a los efectos de la Ley, se consideran como «marina mercante». Ello no obsta, evidentemente, para que este Tribunal pueda examinar el contenido mismo del precepto y declarar, en su caso, la inconstitucionalidad de todo intento de alteración del orden constitucional de competencias mediante la reconducción a la marina mercante de sectores materiales sobre los que las Comunidades Autónomas tengan competencia. Este es, precisamente, el reproche que hacen los recurrentes a las diferentes letras en que se articula el art. 6.1 L.P.M.M., antes señaladas, que, en su opinión, suponen una definición muy amplia del concepto de marina mercante, incluyéndose en el mismo materias que tienen su correcto encaje en otros títulos competenciales.

Puesto que el art. 6 L.P.M.M. es desarrollado en preceptos del Título III de la Ley, algunos de los cuales también son impugnados, razones de índole sistemática aconsejan analizar conjuntamente estas impugnaciones pues, de hecho, lo relevante desde el punto de vista del respeto del bloque de la constitucionalidad no son tanto las definiciones en sí mismas cuanto las consecuencias concretas que de ellas se derivan. Con carácter previo resulta conveniente, no obstante, dedicar alguna atención al concepto de «marina mercante.»

44. Según el art. 149.1.20. C.E. el Estado tiene competencia exclusiva sobre «marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas». Como ocurre con tantos otros conceptos utilizados para delimitar competencias, la Constitución no dice qué sea la marina mercante por lo que, en principio, cabría entender que el constituyente no ha hecho sino asumir el concepto vigente en el momento de elaborarse la Constitución. Ahora bien, este criterio hermenéutico ayuda poco en la tarea de delimitar un concepto de marina mercante constitucionalmente correcto. En primer lugar, porque es evidente que el concreto concepto de marina mercante que adquirió sus perfiles en el seno de un Estado unitario resulta difícilmente trasladable a nuestro actual Estado autonómico, máxime si se tiene en cuenta que el art. 149.1.20. C.E. atribuye al Estado competencia exclusiva sobre esta materia. Pero es que, además, se trata de un concepto cuyos contornos tampoco aparecen definidos nítidamente antes de la Constitución. Así, no es posible encontrar ninguna ley que trate de delimitar las materias que pueden encuadrarse bajo tal denominación. En realidad, parece que el concepto se va perfilando en un intento de atribuir de forma progresiva a la Administración civil competencias sobre el mar y sobre las actividades que en el mismo se desarrollan, que tradicionalmente habían correspondido al Ministerio de Marina. De hecho, la primera ley sobre la

materia --la Ley 14 Ene. 1932 («Gaceta» del 19 y 20 Ene.)- se limita a crear una Subsecretaría de Marina Civil que, aunque incardinada formalmente en el Ministerio de Marina, funciona «con absoluta separación de los organismos, autoridades y funcionarios de la Marina militar» (art. 1).

Con posterioridad a esta Ley, las referencias a la marina mercante se contendrán fundamentalmente en normas de carácter organizativo. Así, el art. 11 de la Ley 28/1969, de 26 Abr., de Costas, disponía que correspondía a la Subsecretaría de la Marina Mercante --incardinada, primero, en el Ministerio de Comercio y, después, en el de Transporte y Comunicaciones-- la gestión y tutela de los bienes de dominio público, la competencia en materia de salvamento y seguridad humana, la limpieza del mar territorial y determinadas competencias relacionadas con la pesca. Y, posteriormente, el Real Decreto 615/1970, de 30 Mar., al regular las competencias y organización de la Subsecretaría de Pesca y Marina Mercante dispuso en su art. 8.1 que correspondía a dicha Subsecretaría «el ejercicio de las funciones administrativas relativas a la ordenación del transporte marítimo y de la flota mercante pesquera, la protección del medio marítimo y la gestión y tutela de los bienes del dominio público marítimo, la seguridad de la vida en el mar, el salvamento y la ordenación de las actividades pesqueras marítimas.»

Tal entendimiento, sin embargo, no puede incorporarse sin más al concepto que utiliza el art. 149.1.20. C.E. En efecto, cabe observar que tanto en nuestro Derecho como en otros europeos la «marina mercante» ha estado tradicionalmente referida a un cierto tipo de buques, los que el art. 573 del Código de Comercio califica como «mercantes», así como a una específica actividad mercantil, «el comercio marítimo» (rúbrica del Libro III del mismo Código). De manera que, en cuanto a lo primero, la «marina mercante» se contrapone con el conjunto de los «buques de Estado», incluidos los «buques de guerra»; y en cuanto a lo segundo, con actividades estatales, relacionadas con determinados servicios públicos (vigilancia fiscal y aduanera y defensa, por ejemplo). Esta distinción, que se encuentra inspirada en las normas internacionales que regulan la navegación por los espacios marítimos, como es el caso, entre otros, del Convenio de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, hecho en Montego Bay el 10 Dic. 1982, en el que es parte España. Por tanto, en una primera aproximación la «marina mercante» se ha caracterizado tradicionalmente por constituir la navegación entre dos o más puertos, para el transporte marítimo de personas o mercancías; diferenciándose así claramente de otras actividades de navegación que también se realizan en dicho medio, como las puramente recreativas, o las relacionadas con la pesca. Resulta preciso, sin embargo, delimitar un concepto de «marina mercante» de contornos más precisos, como se ha pretendido hacer mediante la Ley 27/1992, de 24 Nov. A tales efectos ha de atenderse tanto al tipo de buque como al concreto contenido de la actividad que se lleva a cabo en el medio marino, según se acaba de indicar, y así, en una aproximación inicial, cabe entender que se integran en dicho concepto aquellas actividades con finalidad comercial relacionadas con la navegación de buques mercantes y, más concretamente, con el transporte marítimo de personas o mercancías; incluyendo asimismo las prescripciones necesarias para que la navegación marítima se desarrolle en condiciones de seguridad para los tripulantes y las personas a bordo, así como para las mercancías transportadas. Lo que se traduce en ciertas condiciones técnicas que debe reunir el buque y en una ordenación del tráfico marítimo, tanto con carácter general como en determinados espacios (por ejemplo, el establecimiento de rutas obligadas y esquemas de separación de tráfico), para prevenir abordajes u otros accidentes.

Esto advertido, si la Ley califica como pertenecientes al ámbito de la «marina mercante» otras actividades distintas de las indicadas, ello no supone, por sí mismo, infracción de la Constitución; por el contrario, la declaración de inconstitucionalidad solo será procedente si con tal denominación se produce una lesión de las competencias de las Comunidades Autónomas recurrentes. De manera que, partiendo de esta aproximación inicial, que requiere evidentemente ulteriores precisiones, cabe pasar a examinar a continuación cada una de las impugnaciones formuladas.

45. La letra a) del art. 6.1 de la Ley considera incluida dentro de la materia marina mercante «la actividad de transporte marítimo, exceptuado el que se lleva a cabo exclusivamente entre puertos o puntos de una misma Comunidad Autónoma, que tenga competencias en esta materia, sin conexión con puertos o puntos de otros ámbitos territoriales». Para el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, este precepto es un ejemplo claro de la incorrección de la definición de marina mercante que realiza la Ley, pues el transporte marítimo será o no «marina mercante» según dependa respectivamente del Estado o de las Comunidades Autónomas. Por otra parte, sobre esta materia el art. 9.15 E.A.C. atribuye competencias exclusivas a la Generalidad, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.20. C.E.

Ocurre, sin embargo, que es precisamente el último inciso del art. 6.1 a) L.P.M.M. el que permite

considerar a este precepto conforme con el orden constitucional de competencias. 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 Constitución no se haya referido al transporte marítimo en ningún precepto --a diferencia de lo que ocurre con el transporte aéreo al que alude el mismo núm. 20 del art. 149.1 y con el transporte terrestre, previsto en el núm. 21-- parece apuntar con toda claridad a su inclusión en el título de marina mercante. Por ello, tampoco resulta necesario acudir a la cláusula residual del art. 149.3 C.E. pues, como recientemente hemos recordado, «para acudir a dicha cláusula es necesario que el problema no pueda quedar resuelto con los criterios interpretativos ordinarios (SSTC 123/1984, fundamento jurídico 2. y 180/1992, fundamento jurídico 4.), esto es, averiguando si, por encima y con independencia de las rúbricas o denominaciones empleadas por la Constitución 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» (STC 133/1997, fundamento jurídico 3.).

Pero es que, además, el apartado a) del art. 6.1 L.P.M.M. resulta plenamente respetuoso con el art. 9.15 E.A.C. 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 Comunidad Autónoma de Cataluña, pero esta limitación es consecuencia intrínseca del sistema de distribución de competencias pues, como señala el Abogado del Estado, 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. Este Tribunal viene reiterando que el principio de territorialidad de las competencias es algo implícito al propio sistema de autonomías territoriales (SSTC 13/1988, fundamento jurídico 2., 48/1988, fundamento jurídico 44 y 49/1988, fundamento jurídico 30), y así lo han consagrado de forma expresa diversas normas estatutarias entre las que se encuentra el art. 7.1 E.A.C., apareciendo ese criterio como elemento esencial del sistema constitucional de distribución de competencias en materia de transporte por carretera (SSTC 37/1981, fundamento jurídico 1., 179/1985, fundamento jurídico 2., 86/1988, fundamento jurídico 3., 180/1992, fundamento jurídico 3. y 203/1992, fundamento jurídico 2., entre otras).

En el caso del transporte marítimo, como decíamos, la Constitución no ha recogido expresamente el criterio territorial, pero no se alcanzan a ver las razones que pueden justificar su no aplicación a este supuesto. Es de tener en cuenta cómo este criterio ha sido asumido recientemente de manera expresa por algunas de las normas del bloque de la constitucionalidad; así, la Ley Orgánica 9/1994, de 24 Mar., por la que se reforma el Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, ha modificado su art. 10 en cuyo apartado 15 se reconoce a dicha Comunidad Autónoma la competencia exclusiva sobre el transporte marítimo «exclusivamente entre puertos o puntos de la Comunidad Autónoma, sin conexión con otros puertos o puntos de otros ámbitos territoriales» y en términos similares ha quedado redactado el art. 30.19 E.A.Can. tras la reforma efectuada por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 Dic. Este es el criterio seguido en el art. 6.1 a) L.P.M.M. y en otros preceptos de la misma que no han sido impugnados, como el art. 81.4, resultando plenamente conforme con el orden de competencias.

46. El Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña impugna también la letra c) del art. 6.1 L.P.M.M. que incluye en la materia de marina mercante la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar (a ambos aspectos se refieren, asimismo, tanto el art. 74 como el art. 86.1 de la Ley, preceptos que, sin embargo, no han sido impugnados en ninguno de los recursos). Para el órgano recurrente esta materia tiene su encaje más adecuado en el art. 149.1.29. C.E. y sobre la misma tiene reconocida competencias la Generalidad en los arts. 13 y 14 E.A.C.

Los propios términos, absolutamente generales, en que se plantea la impugnación deben conducirnos a su desestimación, pues no se alegan concretas invasiones competenciales, sino la simple consideración de que la materia regulada en este apartado encaja mejor en el título de seguridad pública (art. 149.1.29. C.E.) que en el de marina mercante (art. 149.1.20. C.E.), lo que, aunque se aceptara, no supondría, por sí mismo, una vulneración del orden constitucional de competencias.

Por lo demás, no puede compartirse sin matices la argumentación del órgano recurrente, pues no cabe duda de que, al menos determinados aspectos de la seguridad de la navegación y de la vida humana en el mar, son incardinables preferentemente en la marina mercante. 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.P.M.M., que no ha sido impugnado) son aspectos que afectan a la seguridad en el mar, que no pueden considerarse ajenos al título de marina mercante y que solo forzosamente pueden englobarse en la materia de seguridad pública. Debe notarse por lo demás, cómo la L.P.M.M., al regular esta materia, parece haberse inspirado en buena medida en el Convenio sobre la seguridad de la vida humana en el mar, de 1 Nov. 1974, ratificado por instrumento de 16 Ago. 1978, Convenio que desde entonces ha sufrido numerosas reformas.

Por otra parte, el propio art. 149.1.20. C.E. 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. Como ya señalamos en la STC 59/1985, «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 de la Constitución» (fundamento jurídico 2.).

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 (SSTC 59/1985, fundamento jurídico 3. y 181/1992, fundamento jurídico 3.), una serie de garantías uniformes en todo el territorio nacional, las cuales, a su vez, derivan de normas internacionales que persiguen la misma finalidad.

47. Estas mismas razones deben tenerse presentes al examinar la constitucionalidad de la letra d) del art. 6.1 L.P.M.M. Según este precepto, se considera marina mercante la «seguridad marítima», y como aspectos concretos de ésta se mencionan expresamente los servicios de practica y remolque portuarios. De acuerdo con ello, el art. 88 de la Ley incluye entre las funciones del Capitán Marítimo algunas relativas a estos concretos aspectos. Para la Xunta de Galicia, tanto el art. 6.1 d), como los apartados b) y e) del art. 88.3 L.P.M.M., vulneran el orden de competencias. Estos dos últimos apartados, junto a los de las letras c) y d) son también impugnados por el Gobierno balear que, sin embargo, no se cuestiona la constitucionalidad del art 6.1 d).

Sostiene el Consejo de Gobierno balear que las funciones establecidas en el art. 88.3 L.P.M.M., claramente ejecutivas, son competencias autonómicas sustraídas mediante la apelación a razones de seguridad marítima, razones que no constituyen un criterio de distribución competencial y que tampoco pueden englobarse en el concepto de marina mercante. Coincide la Xunta en la crítica a la noción de seguridad marítima, a la que ninguna referencia se hace en el bloque de la constitucionalidad y que es utilizada en el art. 88.3 L.P.M.M. para atribuir a un órgano estatal --el Capitán Marítimo-- unas funciones que según la propia Ley (art. 66.1) son servicios portuarios y que, en consecuencia, corresponde prestar a la Autoridad Portuaria; se invadirían así las competencias que las Comunidades Autónomas tienen sobre los puertos de su titularidad.

Por lo que se refiere a la inclusión de la seguridad marítima --por otra parte no fácilmente distinguible a priori de la seguridad en la navegación a que se refiere la letra c) del precepto-- en el concepto de marina mercante, basta con remitirnos a lo señalado en el fundamento jurídico anterior: en principio, no puede entenderse que sea ajeno a la materia marina mercante lo referente a la seguridad de la navegación. Además, el hecho de que los servicios de remolque y practica puedan calificarse como actividades portuarias (de servicios portuarios habla el art. 66.1 L.P.M.M.) 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 practica, así como los servicios necesarios de 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 solo forzosamente pueden denominarse como portuarias, y otra muy distinta la gestión de los concretos servicios de remolque y practica 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.

48. Dicho esto, debemos examinar las impugnaciones de los diversos apartados del art. 88.3 L.P.M.M. Este precepto regula las competencias del Capitán Marítimo, órgano estatal existente «en cada uno de los puertos en que se desarrolle un determinado nivel de actividades de

navegación o lo requieran las condiciones de tráfico o seguridad» (art. 88.1). Como ha quedado apuntado, para los ejecutivos recurrentes algunas de las competencias que se le atribuyen --en concreto las recogidas en las letras b), c), d) y e)-- son competencias portuarias y por ello, en los puertos de titularidad autonómica, de la Comunidad Autónoma correspondiente.

Ahora bien, las actividades reconocidas en las letras b) y c) no pueden considerarse, en sentido estricto, como actividades portuarias, encajando sin ninguna dificultad en las competencias del Estado para garantizar la seguridad de la navegación a las que antes se ha hecho referencia. Es cierto que, en determinados casos, 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 de la letra b) del art. 88.3 de la Ley, 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.

49. La competencia estatal sobre marina mercante justifica, asimismo, las funciones recogidas en las letras d) y e). En el primer caso, se 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». Este precepto 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, tal y como hemos señalado al examinar el art. 6.1 c) L.P.M.M. Debe, por otra parte, tenerse en cuenta 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.

La letra e) atribuye al Capitán Marítimo funciones sobre «la disponibilidad por razones de seguridad marítima de los servicios de practica y remolque en aguas situadas en zonas en las que España ejerza soberanía, derechos soberanos o jurisdicción». El precepto se mantiene, pues, en el ámbito de la seguridad de la navegación, y 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 practica 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.

50. La letra e) del art. 6.1 L.P.M.M. considera marina mercante «el salvamento marítimo, en los términos previstos en el artículo 87» y la letra f) «la prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción y la protección del medio ambiente marino». El ejercicio por el Estado de las competencias relativas al salvamento marítimo y a la lucha contra la contaminación marina se concreta en los arts. 86 y ss. de la Ley.

El primero de ellos, impugnado por la Xunta de Galicia, dispone en su apartado segundo que son competencias del Ministerio de Obras Públicas y Transportes las relativas al salvamento de la vida humana en el mar, así como la limpieza de las aguas marítimas y la lucha contra la contaminación del medio marino producida desde buques o plataformas fijas. Por su parte, el art. 87 L.P.M.M. establece que el servicio público de salvamento de la vida humana en el mar y de la lucha contra la contaminación del medio marino se prestará por la Administración del Estado y por las restantes Administraciones competentes de acuerdo con el principio de coordinación y a través de los planes y programas correspondientes (art. 87.1). De entre éstos destaca el Plan Nacional de Servicios Especiales (art. 87.2 L.P.M.M.), a cuyas directrices deberán acomodarse los planes elaborados por las Comunidades Autónomas con competencia en la materia. Este Plan será objeto de desarrollo mediante programas sectoriales y territoriales aprobados por el Ministerio de Obras Públicas y Transportes con la posible intervención de las Comunidades Autónomas competentes. El art. 87.4 L.P.M.M. dispone, por último, la creación de la Comisión Nacional de Salvamento Marítimo «como órgano de coordinación para facilitar la participación de las Administraciones Públicas competentes en la planificación y en el seguimiento de los objetivos comprendidos en la misma». En el art. 89 se establece que esa

Sociedad está adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes y el art. 90 fija su objeto que no es otro que «la prestación de servicios de búsqueda, rescate y salvamento marítimo, de control y ayuda al 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». También contiene referencias a las funciones de salvamento y lucha contra la contaminación del medio marino el art. 88.3 g), que atribuye competencias sobre la materia al Capitán Marítimo pero, a diferencia de los artículos antes citados, este precepto no ha sido impugnado por ninguno de los ejecutivos recurrentes.

51. El art. 6.1 e) L.P.M.M. es impugnado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña por entender que «cabe su inclusión preferente en la materia de seguridad y protección civil, recordando que en este punto el art. 11.10 E.A.C atribuye expresamente a la Generalidad competencias ejecutivas». No se impugnan, sin embargo, las concretas competencias que, según hemos visto, los arts. 86 y siguientes de la Ley atribuyen a órganos estatales. Con mayor detenimiento se aborda la cuestión en el escrito de la Xunta: los Estatutos de Autonomía, se afirma, han atribuido a las Comunidades Autónomas del litoral la ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo, por lo que no puede el Estado atribuirse competencia exclusiva sobre ella mediante su inclusión en el concepto de marina mercante. Además, esta inclusión se traduce en los preceptos de la Ley en una asunción por parte del Estado de competencias de coordinación e incluso de ejecución directa que resultan contrarias al bloque de la constitucionalidad.

Es cierto que tanto el art. 11.10 E.A.C. como el art. 29.3 E.A.G. atribuyen a las respectivas Comunidades Autónomas competencias exclusivas de ejecución en materia de salvamento marítimo, y normas similares se encuentran en otros Estatutos de las Comunidades Autónomas costeras (así, por ejemplo, los arts. 12.16 del E.A.I.B., 33.9 E.A.Can., 12.10 del E.A.P.V., 17.11 del Estatuto de Andalucía, 33.9 del Estatuto de la Comunidad Autónoma Valenciana, 12.14 del Estatuto de Murcia, 24.13 del Estatuto de Cantabria, 12.15 Estatuto de Asturias). Esta regulación impediría que, efectivamente, pueda el Estado asumir competencias ejecutivas sobre la materia y parece vedar, en principio, la calificación como marina mercante que hace el art. 6.1 e) L.P.M.M., pues, a través de la misma, el Estado vendría a atribuirse una competencia exclusiva de la que carece.

Sin embargo, tampoco puede ignorarse que, de un lado, el salvamento marítimo ha estado históricamente vinculado con la noción de marina mercante --y, como antes se ha señalado, no es fácil establecer los límites precisos entre las competencias relativas a la seguridad en la navegación, a la seguridad marítima, a la seguridad de la vida humana en el mar y al salvamento marítimo, competencias todas ellas que se encuentran, evidentemente, en una estrecha relación-- 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 L.P.M.M. Así parece entenderlo el propio legislador estatal que, al realizar la reforma de la L.P.M.M., ha establecido --como, por otra parte, no podía ser menos-- que «corresponderá a las Comunidades Autónomas que así lo hubieran asumido en sus respectivos Estatutos de Autonomía la ejecución de la legislación del Estado en materia de salvamento marítimo en las aguas territoriales correspondientes a su litoral» (texto de la nueva Disposición adicional decimonovena).

Es perfectamente posible, por tanto, un entendimiento del art. 6.1 e) L.P.M.M. 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.

52. Desde esta precisa perspectiva deben examinarse los arts. 86 y siguientes de la Ley, que son impugnados por la Xunta de Galicia pero no por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. Como ya se ha dicho, estos preceptos atribuyen a órganos estatales competencias no legislativas sobre salvamento marítimo. Especialmente relevante resulta el art. 87 L.P.M.M., pues es en este precepto en el que se atribuyen al Estado diversas competencias de coordinación en dicha materia: la aprobación de un Plan Nacional, su desarrollo mediante programas sectoriales y territoriales aprobados por el Ministerio de Obras Públicas y

Transportes y la creación de una Comisión Nacional de Salvamento Marítimo con la finalidad de coordinar a las distintas Administraciones Públicas con competencias sobre la materia (asimismo, se atribuyen al Estado competencias sobre la lucha contra la contaminación del medio marino pero, en relación con esta materia, señala la Xunta de Galicia --único órgano que ha impugnado estos preceptos-- que no tiene nada que objetar).

Este Tribunal ha tenido ya ocasión de pronunciarse en no pocas ocasiones sobre las facultades de coordinación que sobre determinadas materias pueden corresponder al Estado así como sobre los requisitos necesarios para que su ejercicio sea respetuoso con las competencias de las Comunidades Autónomas. Así, en la STC 103/1989 hemos afirmado que «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 nuestro Estado de las Autonomías no han llevado a cabo una fragmentación ideal, en sectores estancos, de la realidad a normar» (fundamento jurídico 9.; en el mismo sentido se pronuncian otras resoluciones como las SSTC 133/1990, 45/1991, 102/1995 y 118/1996).

Ahora bien, esas facultades de coordinación solo 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 Constitución la que atribuye directamente al Estado las competencias de coordinación (art. 149.1.13., 15., 16., etc.); 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... pues 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 (STC 18/1982, de 4 May.), 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» (STC 104/1988, fundamento jurídico 2.). No obstante, también hemos señalado que, 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 (SSTC 32/1983, fundamento jurídico 2. y 45/1991, fundamento jurídico 4., entre otras).

En el presente caso, a las Comunidades Autónomas recurrentes 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, como acabamos de señalar, le permiten establecer instrumentos de coordinación al objeto de garantizar una aplicación adecuada y una interpretación uniforme de la norma. Especialmente significativa en este sentido resulta la Ley Orgánica 9/1992, de 23 Dic., de transferencia de competencias a las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 de la Constitución. En su art. 5 apartado 4. se transfirió a las Comunidades Autónomas de Asturias, Cantabria, Murcia e Islas Baleares la competencia de ejecución en materia de salvamento marítimo y en el art. 17 apartado 1. se estableció que el ejercicio de esa competencia «se ajustará a lo dispuesto por el Estado en el ejercicio de sus competencias de acuerdo con el núm. 20 del apartado uno del art. 149 de la Constitución», disponiendo el apartado 2. que «en el ejercicio de esta competencia, las Comunidades Autónomas coordinarán las actividades que lleven a cabo y los medios propios de que dispongan con los planes y medios estatales, con el fin de planificar las medidas de previsión y atención de la seguridad de la vida humana en el mar y de la navegación.»

Por otra parte, no cabe duda de que, si bien no pueden identificarse salvamento marítimo y seguridad pública, en estos supuestos es posible que se vean afectadas las competencias que, según el art. 149.1.29. C.E. corresponden al Estado, y que desde esta perspectiva resulta perfectamente trasladable a este supuesto la doctrina contenida en la STC 133/1990 sobre la protección civil. Como señalamos entonces, 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. Y, como consecuencia, 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 Constitución 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» (fundamento jurídico 6.).

La dimensión que pueden adquirir algunos siniestros en el mar y la exigencia de una intervención inmediata de todo tipo de recursos y medios dependientes de diversas entidades justifica la intervención del Estado al objeto de garantizar, como acaba de indicarse, una dirección y organización unitarias o, cuanto menos, una coordinación y actuación conjunta de los diversos servicios y Administraciones implicadas, ya que puede estar en juego un interés nacional y supracomunitario (SSTC 133/1990, fundamento jurídico 9. y 118/1996, fundamento jurídico 20).

53. Admitida la posibilidad de que el Estado coordine la actuación de las Administraciones autonómicas en materia de salvamento marítimo, debemos examinar la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

El art. 87 L.P.M.M. concreta las facultades del Estado en marina mercante y a él se remiten sus arts. 6.1 e) y 86.2. Ninguna tacha de inconstitucionalidad puede hacerse a su apartado primero, pues del mismo no se deriva, como quiere entender el representante de la Xunta de 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, por las razones apuntadas, debe regir esta materia.

A la noción de coordinación responde también, de manera indubitada, el Plan Nacional de Servicios Especiales que, según el art. 87.2 de la Ley, 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. 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 que estamos examinando. Es cierto que suponen una cierta limitación --o mejor, un cierto condicionamiento-- de las competencias ejecutivas que correspondan a otras entidades (en este caso 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 (SSTC 32/1983, 144/1985, 133/1990, 45/1991 y 102/1995). 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 (STC 27/1987, fundamento jurídico 6.) pues, en tal supuesto, existiría un verdadero control jerárquico o cuasi jerárquico incompatible con la autonomía de las Entidades coordinadas.

Por otro lado, los objetivos básicos que, de acuerdo con el art. 87.2 de la Ley debe tener el Plan, responden también a la idea de criterios generales y principios mínimos y no suponen, a priori, invasión de las competencias ejecutivas autonómicas. Es evidente, en todo caso, que nada impedirá impugnar el concreto Plan que se apruebe si el Estado va más allá del establecimiento de esas pautas generales y lesiona de manera efectiva las citadas competencias.

54. Más dudas suscita el apartado tercero del art. 87 L.P.M.M., que atribuye al Ministerio de Obras Públicas y Transportes la competencia para la aprobación de los programas sectoriales y territoriales que desarrollen el Plan Nacional y que dispone, incluso, que será el propio Estado el que podrá desarrollar tales programas, bien con personal y medios propios, bien mediante contratos con empresas o convenios con entidades no lucrativas.

El párrafo final del art. 87.3, en la medida en que atribuye el 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 párrafos primero y segundo. En ellos se prevé la aprobación de programas que desarrollen el Plan Nacional 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, el apartado 4 del art. 87 L.P.M.M. 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.

55. Debemos referirnos para concluir con este grupo de impugnaciones relativas al salvamento marítimo a los arts. 86.2, 89.1 y 90 L.P.M.M., que son también impugnados por la Xunta de Galicia. Por lo que a los dos primeros se refiere, su simple lectura muestra, sin lugar a dudas, que se trata de normas que atañen a la organización interna estatal y que, en esta misma medida, no pueden suponer lesión alguna de las competencias de la Comunidad Autónoma recurrente. Así, el art. 86.2 L.P.M.M. se limita a atribuir al Ministerio de Obras Públicas y Transportes las competencias relativas al salvamento de la vida humana en el mar en los términos que le atribuyan los planes y programas previstos en el art. 87; expulsado de este precepto el único extremo que infringía el orden constitucional de competencias, el art. 86.2 no tiene otro efecto que atribuir al citado Ministerio el ejercicio de las competencias que, de acuerdo con el bloque de la constitucionalidad, corresponden al Estado.

Inocuo desde el punto de vista competencial resulta, asimismo, el art. 89.1 de la Ley, que se limita a disponer la creación de la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima, entidad de Derecho Público que queda adscrita al Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

Mayores problemas puede suscitar el art. 90 L.P.M.M. que, al regular el objeto de esta Sociedad, incluye 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 aquéllos 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.

56. El apartado f) del art. 6.1 L.P.M.M., que incluye entre la marina mercante --siempre «a los efectos de esta Ley» la prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones situadas en el agua y la protección del medio ambiente marino, es impugnado tanto por el Consejo de Gobierno de las Islas Baleares como por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña. En ambos casos los argumentos son similares: puesto que los respectivos Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas competencia para dictar normas adicionales de protección y para ejecutar la legislación del Estado en materia de medio ambiente (arts. 11.13 E.A.I.B. y 10.1.6 E.A.C.), así como competencias ejecutivas sobre vertidos en las aguas territoriales del Estado correspondientes al litoral de la Comunidad Autónoma (arts. 12.3 E.A.I.B. y 11.10 E.A.C.), el Estado no puede atribuirse una competencia exclusiva sobre protección del medio ambiente marino mediante su calificación como marina mercante.

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 precepto habría de ser declarado contrario al orden constitucional de competencias. No puede, en efecto, aceptarse que el hecho de que estemos

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 competencias que, sobre medio ambiente, corresponden a las Comunidades Autónomas. Ocurre, sin embargo, que, al igual que hemos señalado en relación con el salvamento marítimo, no es esa la conclusión que inmediatamente se deduce de la lectura del art. 6.1 f) L.P.M.M., precepto que, por sí mismo, no resulta contrario a las concretas competencias sobre medio ambiente que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas recurrentes, 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 L.P.M.M., esas competencias de tutela del medio ambiente, se consideran incardinadas en el título «marina mercante.»

Sin necesidad de realizar por ahora mayores precisiones, cabe advertir que en materia de protección del medio ambiente marino el Estado no se ha reservado sino la competencia de legislación básica (art. 149.1.23. C.E.). 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 C.E., 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 hemos 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 volver a traerse a colación algunas de las razones apuntadas al examinar la problemática planteada sobre el salvamento marítimo; en concreto, 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 no supone, por sí mismo, invasión de las competencias que puedan corresponder a las Comunidades Autónomas, aunque tampoco autoriza al Estado, según ya hemos dicho, 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, no procediendo ahora realizar ningún pronunciamiento de carácter preventivo, ajeno a la naturaleza del presente proceso constitucional.

Por último, la referencia que se hace en el primer inciso del art. 6.1 f) L.P.M.M. a «la prevención de la contaminación producida desde buques, plataformas fijas y otras instalaciones que se encuentren en aguas situadas en zonas en las que España ejerce soberanía, derechos soberanos o jurisdicción» no resulta contraria a la competencia sobre vertidos de las Comunidades Autónomas recurrentes. Como tuvimos ocasión de exponer al examinar la constitucionalidad del art. 110 de la Ley de Costas, 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 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 [STC 149/1991, fundamento jurídico 7. A h)]. En el presente caso, el art. 6.1 f) L.P.M.M. 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 Constitución.

57. La letra j) del art. 6.1 L.P.M.M. dispone que se considera marina mercante «la garantía del cumplimiento de las obligaciones en materia de defensa nacional y protección civil en el mar» y es impugnada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña que se limita a señalar que las funciones relacionadas con la defensa nacional encuentran mejor acomodo material en el título derivado del art. 149.1.4. C.E. Esta argumentación resulta, ciertamente, escasa para fundamentar la nulidad del precepto; de cualquier forma, es claro que el simple hecho de que una materia que en todo caso es competencia del Estado se enmarque, a efectos de su organización interna, en el ámbito de la defensa o en el ámbito de la marina mercante no supone invasión alguna de competencias autonómicas, con independencia de su corrección técnica.

58. El art. 86.8 L.P.M.M. enumera entre las competencias del Ministerio de Obras Públicas y

Transportes, «el régimen tarifario y de prestación de toda clase de servicios marítimos, incluso el establecimiento de obligaciones de servicio público cuando no esté atribuido a otras Administraciones». Para el Gobierno canario, el precepto es inconstitucional ya que no respeta la competencia de esta Comunidad Autónoma para establecer las tarifas en el caso de transportes interinsulares sobre los que tiene competencia. Ahora bien, como señala el Abogado del Estado, la norma impugnada solo 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 aquéllos otros cuya titularidad corresponde a las Comunidades Autónomas.

59. Como último precepto a examinar en los presentes recursos de inconstitucionalidad, debemos, ocuparnos del art. 3.5 L.P.M.M. que, aunque englobado en un artículo que lleva como rúbrica «puertos comerciales», no se refiere tanto a la realidad portuaria cuanto a la realización de actividades comerciales en los puertos de titularidad autonómica. Según el inciso segundo de este precepto, la realización de este tipo de actividades «deberá contar con informe favorable de los Ministerios señalados en el párrafo anterior (se trata de los Ministerios de Economía y Hacienda, de Agricultura, Pesca y Alimentación, de Sanidad y Consumo y de Trabajo y Seguridad Social), por lo que se refiere al tráfico marítimo y seguridad de la navegación y, en su caso, a la existencia de adecuados controles aduaneros, de sanidad y de comercio exterior.»

Alude, en primer lugar, el representante de la Xunta de Galicia a la improcedencia de que en una Ley que se titula de «Puertos del Estado y de la Marina Mercante» se regule la realización de operaciones comerciales en puertos de competencia autonómica, improcedencia que, a su juicio, se convierte en inconstitucionalidad ya que la competencia en materia de puertos se refiere tanto a la realidad misma del puerto como a la actividad en él desarrollada (STC 77/1984), por lo que las actividades comerciales realizadas en los puertos autonómicos son de competencia de la Comunidad correspondiente y no pueden someterse a un informe del Estado para cuyo establecimiento no existe soporte constitucional. Esta situación se agravaría en los casos en los que el transporte marítimo se realice entre puertos de la misma Comunidad Autónoma.

Sin embargo, y al margen de la mayor o menor corrección técnica de la inclusión del precepto en la Ley que estamos examinando --que en todo caso en nada afecta a su validez--, su contenido resulta plenamente respetuoso con las competencias de la Comunidad Autónoma gallega. Es cierto que en la STC 77/1984 afirmamos --y ahora hemos reiterado en diversos lugares de esta Sentencia-- que la competencia sobre puertos se extiende tanto a la realidad física como a las actividades que en él 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, como ya hemos señalado, encuentran su natural acomodo en el título de marina mercante.

Por ello, no puede considerarse inconstitucional que el legislador haya establecido la exigencia de que las actividades comerciales desarrolladas en los puertos autonómicos cuenten con los informes favorables de los órganos estatales a quienes corresponde ejercer las referidas competencias. Esto es así también por lo que se refiere a los transportes entre puertos de la misma Comunidad Autónoma; 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.

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 los presentes recursos de inconstitucionalidad acumulados y, en consecuencia, declarar:

1. Que son inconstitucionales y nulos los arts. 4, 87.3, párrafo tercero, y la Disposición adicional

octava, en su referencia al art. 4, de la Ley 27/1992, de 24 Nov., de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

2. Que los arts. 21.4 y 62.2 de la misma son inconstitucionales en la medida en que no prevén intervención alguna de las Comunidades Autónomas en defensa de su competencia de protección del medio ambiente, así como el art. 62.3, en cuanto no dispone el envío de la información en él citada a la Comunidad Autónoma en la que radique el puerto.

3. Que los arts. 6.1 e) y f) y 19.3 y el núm. 4 del anexo de la Ley no vulneran el orden constitucional de competencias interpretados en el sentido señalado, respectivamente y por este orden, en los fundamentos jurídicos 51, 56, 39 y 36.

4. Desestimar los recursos en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a 19 Feb. 1998.

VOTO PARTICULAR

que formula el Magistrado don Pablo García Manzano a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 522/93

Con el mayor respeto a la tesis sustentada por la Sentencia mayoritaria, que comparto en su totalidad salvo en lo relativo al art. 19.3, razono mi discrepancia sobre la constitucionalidad de este precepto que la Sentencia declara si se interpreta en los términos recogidos en el fundamento jurídico 39, tal como expuse en la deliberación.

Las líneas de mi razonamiento disidente se articulan de la manera que paso a exponer:

1. El art. 19 de la Ley de Puertos (en adelante, L.P.M.M.), hay que examinarlo, en mi criterio, desde la perspectiva del respeto a la planificación urbanística portuaria, constituida por el régimen previsto en el art. 18, es decir, inserción en el Plan General Municipal de ordenación urbana de la zona de servicio del puerto (estatal), mediante la calificación de este espacio como sistema general, y desarrollo mediante el Plan Especial o instrumento equivalente, que pormenoriza para el sistema general portuario los usos permitidos y las condiciones de la edificación o usos del suelo en esta zona o espacio. Ha de recordarse, a este respecto, que tanto el T.R.L.S. de 1992, art. 134, como el anterior T.R. de 1976, art. 57, establecen la vinculabilidad de los Planes urbanísticos --y el Plan Especial lo es, a diferencia del Plan de Utilización de los espacios portuarios-- tanto para los particulares como para las Administraciones Públicas. No quedan las actuaciones sobre el suelo llevadas a cabo por estos sujetos públicos exentas de la observancia de las prescripciones de los Planes urbanísticos, en este caso, del Plan Especial que desarrolla el sistema general portuario.

2. El art. 19 L.P.M.M. se sitúa, por tanto, en el ámbito del control de la adecuación al Plan Especial o instrumento equivalente (prescindiendo del supuesto contemplado en el ap. 2, en que no se ha aprobado el Plan Especial y solo existe el plan de utilización del espacio portuario, que delimita la zona de servicio) de las obras y usos del suelo llevados a cabo por la propia Administración portuaria, es decir, por la Autoridad Portuaria. Se da por supuesto que, conforme a otros preceptos de la L.P.M.M. (vgr. art. 54.3) los titulares de concesiones o autorizaciones en el dominio portuario, sean particulares o Entes públicos diversos de la Autoridad Portuaria, sujetan sus actuaciones sobre el suelo ordenado por el Plan Especial al deber de obtención de previa licencia municipal, es decir, la licencia urbanística.

Ha de distinguirse entre el supuesto del art. 19.3 L.P.M.M. y el regulado en los arts. 20 y 21 L.P.M.M., pues la exención de licencia no afecta a las obras comprendidas en estos dos preceptos, ya que se viene a acoger una jurisprudencia consolidada conforme a la cual las grandes obras públicas o infraestructuras básicas (carreteras, puertos, aeropuertos, etc.) no precisan de licencia municipal previa, bastando la aprobación del proyecto técnico para su válida ejecución: se da aquí por reproducida tal jurisprudencia que descansa en la distinción «ordenación del territorio» (al que pertenecerían dichas infraestructuras) y el «urbanismo» que implica los restantes usos o actuaciones sobre el suelo.

Pues bien, aunque el art. 19.3 L.P.M.M. parece a simple vista un trasunto, o casi reproducción, de su antecedente inmediato, el art. 12 de la Ley de Carreteras (Ley 25/1988, de 29 Jul.), en rigor, en mi modesta opinión, el art. 19.3 L.P.M.M. va más lejos que el precepto de la Ley de Carreteras: en éste, la exención de licencia (o actos equivalentes de control preventivo municipal) se predica de la propia obra pública «carretera» y de sus reparaciones, mientras que la exención de la licencia municipal viene referida en la Ley de Puertos no a la construcción o ampliación de puertos (regida por los arts. 20 y 21), sino a las simples obras de superestructura

y su reparación, llevadas a cabo en la zona de servicio de los puertos por la Autoridad Portuaria (instalaciones de depósitos, almacenes, naves de distinta utilización, etc.étera, al servicio del tráfico portuario). Son a estas obras, que se califican de obras públicas de interés general, a las que el precepto analizado dispensa de sujeción a previa licencia municipal. El control preventivo de este acto de autorización --esencial para adecuar las obras y usos del suelo a la ordenación contenida en el planeamiento-- es sustituido en este caso, según el art. 19.1 L.P.M.M., por la emisión de un informe por la Administración urbanística competente que no equivale en modo alguno a la licencia. La emisión de informe desfavorable, o la no emisión en plazo, no impide a la Autoridad Portuaria la ejecución de las obras de construcción en la zona de servicio, aunque no se ajusten o adapten al Plan Especial. Queda, pues, en manos de la Administración portuaria la observancia de las prescripciones contenidas en el Plan Especial, aunque éste surja, por lo común, del acuerdo de voluntades entre la Administración portuaria y la urbanística.

3. Desde la perspectiva de la vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, consagrada en los arts. 137 y 140 C.E., que es la adoptada por la impugnación llevada a cabo por la Generalidad de Cataluña en relación con el art. 19.3 L.P.M.M., ha de alcanzarse, a nuestro juicio, la conclusión de la inconstitucionalidad del precepto.

Ha de partirse, a este respecto, de la esencial previsión normativa contenida en el art. 2.1 de la Ley 7/1985, de 2 Abr., Reguladora de las Bases del Régimen Local, conforme a la cual la legislación estatal sectorial debe asegurar a los Municipios «su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses», a cuyo efecto han de atribuirles --y en su caso respetar-- las competencias que procedan en función de las características de la actividad pública de que se trate. Pues bien, una adecuada observancia de dicha norma básica, lleva a plantear el interrogante de si la materia concernida por el art. 19 L.P.M.M. pertenece al ámbito de los intereses municipales, y si esta ley afecta a competencias que formen parte de dicho ámbito. Ambas cuestiones merecen, en nuestro modesto criterio, respuestas afirmativas.

Así, en efecto, puede afirmarse sin dificultad que el urbanismo, y muy singularmente el sector del mismo que doctrinal y legalmente se viene conociendo como «intervención administrativa en la edificación y uso del suelo», y «disciplina urbanística», comprende actuaciones públicas que en el plano normativo corresponden con exclusividad a las Comunidades Autónomas, y en el de su ejecución --tanto preventiva como represiva o sancionadora-- a los Municipios, en primer término, sin perjuicio de las competencias que, vía subrogación cuando esta se ajuste a la Constitución, puedan ostentar los Entes autonómicos. Dentro de una aplicación o ejecución de carácter preventivo, tendente a garantizar que los usos del suelo se acomodan a la Ley y a los Planes de ordenación urbana, se encuentra como modo prototípico la licencia municipal urbanística, que es uno de los medios de intervención administrativa más enraizados en la actividad de los Entes Locales, integrando el núcleo esencial de competencias de estos Entes públicos territoriales. Desapoderar, pues, a éstos de una actividad dirigida a ejercitar dicho control previo es tanto como despojarles de su condición de vigilantes de la legalidad urbanística, que el Ordenamiento jurídico les ha conferido tradicionalmente, en lo que afecta a su término municipal.

Para el adecuado ejercicio de las actuaciones comprendidas en este círculo esencial de sus propios intereses, la misma Ley 7/1985 otorga a los Municipios las adecuadas competencias y, entre ellas, según dispone el art. 25.2, ap. d) de dicha Ley, la de «Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística». Aquí, en este último sector del urbanismo, se inserta como modo natural y esencial del ejercicio de esta competencia, el de someter a licencia previa toda clase de actividades y usos del suelo y del subsuelo, tal como viene a establecer el art. 84.1 b) de dicha Ley.

El dispensar, pues, de esta exigencia por razones puramente subjetivas, y a salvo las singularidades que para las obras promovidas por Entes públicos señala el mencionado art. 180.2 L.S., no se acomoda al deber impuesto al legislador estatal sectorial por el art. 2.1 antes citado, desatendiendo así el fin de esta norma, que no es otro sino el de hacer efectiva la autonomía municipal garantizada constitucionalmente.

4. No se aprecia, finalmente, riesgo cierto de que la sujeción a previa licencia municipal suponga un entorpecimiento de las actividades constructivas a realizar, en la zona de servicio del puerto, por la Autoridad Portuaria. En primer término, si las obras se acomodan, como será lo normal, a las determinaciones del Plan Especial que ordena dicha zona y desarrolla el sistema general portuario, la licencia deberá ser otorgada como acto de naturaleza reglada. Ha de tenerse en cuenta, además, que: a) si concurren razones de urgencia o excepcional interés público en la realización de las obras o instalaciones, se sustituirá la licencia por el procedimiento especial que se contiene en el art. 180.2 T.R. de 1976 (precepto vigente tras la nulidad del art. 244.2 de la L.S. 1992), con decisión última a cargo del Consejo de Ministros; y b) que no sería aplicable la

facultad de suspensión de las obras por otra Autoridad administrativa, al menos de las obras relacionadas en el art. 111.1 de la Ley de Costas, conforme a lo dispuesto en el ap. 3 de este precepto, declarado constitucional por la citada STC 149/1991. Tampoco desde la consideración de un aumento del coste de las obras, a causa del devengo de tasa por expedición de la licencia municipal, se aprecian razones justificativas del régimen enjuiciado, si se tiene en cuenta que el art. 111.3 de la Ley de Costas, declarado también conforme a la Constitución por la STC 149/1991, exime a la Administración del Estado (a la que se equipara, a efectos fiscales, la Autoridad Portuaria según el art. 51 L.P.M.M.) del abono de dicha tasa por expedición de licencias urbanísticas, como es la licencia municipal de obras.

En conclusión, discrepando de la interpretación contenida en el fundamento jurídico 39 de la Sentencia, debiera haberse declarado inconstitucional el art. 19.3 de la Ley 27/1992, de 14 Nov., de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

Madrid, a 20 Feb. 1998.

BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO