

## I. - COMENTARIOS MONOGRAFICOS

# LAS DIVERSAS COMPETENCIAS QUE CONCURREN EN LA ZONA MARITIMO-TERRESTRE

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN AL TEMA.—II. COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y COMPETENCIAS CONCURRENTES: 1. De la competencia en general. 2. Cómo se determinan las competencias.—III. LA POLICÍA DE CONSERVACIÓN, LAS POLICÍAS ESPECIALES Y LA POLICÍA GENERAL: 1. Policía de conservación. 2. Policía general y policías especiales.—IV. LOS ÓRGANOS QUE TIENEN COMPETENCIAS EN LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE.—V. ESPECIAL REFERENCIA A LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE EN EL ASPECTO URBANÍSTICO Y EN CUANTO A ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS, ASÍ COMO EN EL FISCAL: 1. En cuanto al aspecto urbanístico. 2. En cuanto a las instalaciones y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas. 3. En cuanto al ejercicio de su potestad fiscal.—VI. RAZONES QUE VIENEN ADUCIÉNDOSE PARA NEGAR COMPETENCIA A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE Y CRÍTICA DE LAS MISMAS: 1. Que la zona marítimo-terrestre no forma parte de un término municipal. 2. Que la competencia de los órganos de la Administración general en puertos y playas es total, sin que pueda actuarse la competencia municipal, que queda absolutamente excluida de la zona marítimo-terrestre.—VII. CONVENIENCIA DE UNA NUEVA ESTRUCTURACIÓN ORGÁNICA Y FUNCIONAL AL EFECTO.—VIII.—CONCLUSIONES.

### I.—INTRODUCCIÓN AL TEMA.

Hace mucho tiempo que se vienen planteando a menudo situaciones de conflicto entre diversas autoridades en relación con su intervención en diversos asuntos de la zona marítimo-terrestre, principalmente en las playas y en las zonas portuarias (1). Sin remontarnos a épocas más antiguas, podemos ver cómo en el año 1914 un Decreto de 31 de marzo resolvía el conflicto surgido entre los Ministerios de la Gobernación y de Fomento a consecuencia de haber pretendido el Ayuntamiento de Valencia exaccionar determinados arbitrios municipales en el puerto y sus muelles, oponiéndose el Ingeniero Director de la Junta de Obras del Puerto y produciéndose con tal motivo situaciones de fuerza entre los guardamuelles y la Policía municipal. El conflicto se resolvió en favor del Ministerio de la Gobernación.

---

(1) Puede consultarse provechosamente la publicación de GÓMEZ QUINTANA (Pedro), *Competencias concurrentes en la zona marítimo-terrestre*, Madrid, 1963, y la bibliografía en la misma reseñada.

Después se han venido produciendo a menudo, y en relación con motivaciones distintas, pero siempre fundadas en la misma causa: la de entender la Administración pública municipal que tenía facultades para intervenir en las zonas marítimo-terrestres en aquellas materias que le están atribuidas por Ley, y que se refieren al mejor gobierno y administración de los intereses públicos que les son confiados, facultades que le son negadas por los representantes de los distintos órganos de la Administración General del Estado con determinadas competencias en dichas zonas.

Esta situación conflictual, que ha producido fricciones entre los varios organismos administrativos, no es meramente teórica, doctrinal o académica, sino que ha producido a veces choques de fuerza, y ha saltado a menudo a la prensa (2), que se ha sentido alarmada por tales situaciones que

---

(2) En Cambrils (Tarragona) se produjo una acción colectiva, «una nueva versión de Fuenteovejuna», decían los diarios del 22 de enero de 1967, contra obras que trata de realizar en el paseo marítimo el Ministerio de Obras Públicas con olvido, al parecer, de una situación que no debía desconocerse. En relación con otro caso reciente, se transcribe, como muestra, el fino artículo debido a la pluma de don Carlos SENTÍS, publicado a dos columnas en el rotativo de Barcelona *Tele-exprés*, del día 12 de septiembre de 1966, bajo el título «La batalla de las Formigues». Dice así: «Escenario de la batalla de su nombre—quizá en el Mediterráneo, la más importante y trascendental del Medievo—, las menudas y varias Formigues elevaron históricamente un pedestal a nuestro gran almirante ROGER DE LAURIA. Junto a las Formigues, el primer almirante del rey de Cataluña y Aragón batió a la escuadra del rey de Francia en la guerra de invasión de nuestro territorio que siguió a nuestra ocupación de la isla de Sicilia. Apoyado a fondo por el Pontificado, Felipe el Atrevido, en el 1285, invadió las tierras de Gerona, sirviéndose, sobre todo, de una escuadra que halló muy poca resistencia porque la de nuestro rey, Pedro el Grande, estaba todavía en Sicilia. Volvió a toda vela y dirigiéndose al cabo de Bagur, donde debía concentrarse, se encontró, antes de clarear el alba, con el grueso de la escuadra francesa en el estrecho que media entre las islas Formigues y el Cap de Planes. La batalla, que nos describen los cronistas MUNTANER y DESCLET, duró un día entero y fué muy cruenta; en ella murieron más de cuatro mil franceses, casi todos provenzales, mientras su escuadra quedaba aniquilada. Los franceses no se rehicieron ya de ese descalabro y, al poco, se replegaron, evacuando las comarcas gerundenses, y hasta su propio rey, melancólico y alicaído, murió en el viaje de regreso, según algunos historiadores, en el Ampurdán, y, según otros, en Perpiñán.

He evocado este olvidado y trascendental hecho de armas mientras me informaban de la «batalla» recién disputada en la playa de El Canadell, de Calella de Palafrugell, que es, precisamente, el regazo costero protegido por las Formigues, las cuales, rojizas y dispares, emergen frente por frente. Esta vez los contendientes fueron dos infantes de marina, bajo las órdenes de un contraamaestre, procedentes de la Ayudantía de Palamós, por un lado, y por otro el Alcalde de Palafrugell, flanqueado por varios guardias municipales, armados con sus respectivas pistolas, de la misma manera que los «marines» iban pertrechados con sus clásicos fusiles. Pero lo que manejaron éstos fueron las hachas, con las cuales procedieron, sin otra forma de proceso, al talado de los árboles que había en el fondo de la playa. Árboles y toldos se elevan frente a unos sótanos—de más de ochenta años de existencia—excavados debajo del paseo y a los cuales se accede por escaleras interiores, directamente desde las casas que hay encima y a las cuales pertenecen. Destinados a guardar embarcaciones y arcos de mar, algunos de ellos han sido últimamente habilitados como viviendas. Sus habitantes habían sido conminados para quitar toldos y árboles por la Ayudantía o Comandancia de Palamós, alegando que aquello era zona terrestre-marítima.

no aportan precisamente prestigio a la autoridad y que hacen que el interés público salga frecuentemente perjudicado.

De manera que si se dan con frecuencia tales situaciones, es preciso investigar las causas y poner el remedio, llegando, si fuera preciso, a dictar normas más ajustadas a las realidades presentes, sin que pueda aceptarse la postura apasionada de quienes toda la culpa de estas situaciones la cargan sobre «aquellos que llenos de recelos y prejuicios manejan y aplican los textos legales referentes a la materia sin la suficiente formación

---

Mas nunca recibieron nada por escrito, y menos aún el Ayuntamiento de Palafrugell, cuya jurisdicción es única y plena sobre las casas y sótanos de El Canadell.

Personado urgentemente el Alcalde, Juan Gich, que es forjador de oficio y sabe darle al yunque cuando está caliente, paró el talado, y sólo hay que lamentar dos «bajas», que yacen en el suelo: dos moreras, una solamente de las cuales era verde y ufana. Se cruzaron duras palabras, pero como los marinos, entre otras cosas, no pudieron exhibir orden escrita, el émulo del de Zalamea ganó la partida. Luego se fué a Barcelona a ver al almirante del Sector Naval y todo se arregló. El almirante JÁUDENES, que ha demostrado conocer y amar nuestras costas, donde es muy querido, se entendió con el popular Alcalde y el pequeño incidente quedó concluído. Y así, anteayer, el diario *Los Sitios* puso titular a dos columnas: «Normalidad en Calella de Palafrugell».

¡Por Dios! ¡Ni que fuera el Vietnam! La información del simpático diario gerundense terminaba así: «Creemos que la paz reina de nuevo en la costa. Este invierno debe ser decisivo para poner orden en el litoral».

Si eso de «la paz reina en la costa» no es más que el digno colofón de un episodio que haría las delicias de GUARESCHI o de Vittorio DE SICA, la segunda frase del párrafo nos da mucho más seriamente pie para apuntar una necesidad vital: pronto y para evitar siempre peligrosos incidentes, hay que revisar la situación arcaica de la jurisdicción de nuestras costas, auténticas bases, hoy por hoy, de la entera economía española.

La anécdota adquiere, en este caso, categoría inmediata, y el planteamiento de la jurisdicción costera afecta vitales intereses de todo nuestro vastísimo litoral. Si la zona marítimo-terrestre por más que dependa de la Marina —sin duda para efectos de defensa militar— está sujeta a permisos municipales, como, por ejemplo, el de construir, parece claro que los Ayuntamientos tengan más derechos sobre esta zona que la Marina sobre la tierra sólida y más concretamente sobre lo ya edificado. No hace mucho, Jaime BASANTE DE LA PEÑA publicó un interesante artículo en nuestro colega *La Vanguardia*, en torno a los derechos de los Ayuntamientos sobre una zona tan afectada por sus problemas y necesidades urbanísticas. Las polémicas que se levantaron alrededor de la pluralidad de jurisdicciones sobre esta zona hallaron mucha aclaración, merced a la sentencia del 19 de octubre de 1965, emanada de la Audiencia territorial de Pamplona, en un pleito planteado entre el Ayuntamiento de Pasajes y la Empresa Iberduero, concesionaria de una parcela en zona marítimo-terrestre. A pesar de tener autorización de los Ministerios de Industria y de Obras Públicas, Iberduero no pudo saltarse el Ayuntamiento, que ganó totalmente un pleito que ha sentado jurisprudencia.

El cronista de *Los Sitios* tiene razón; hay que ordenar el litoral. En lo que afecta al orden público, se ha salvaguardado este año tan eficazmente como en otros. En cambio, lo que hay que ordenar es la administración y la urbanización. Se ha hablado de la creación de un patronato para la Costa Brava y me consta el interés que por él tiene el gobernador de Gerona, don Víctor Hellín Sol. Pero apremiantes quehaceres de unos y otros habrán demorado su constitución. En él podría haber delegados de Obras Públicas, de la Marina, de Información y Turismo, además de Gobernación, así como un arquitecto y, desde luego, representantes del sector privado. En el seno de este patronato se podrían tomar los acuerdos y decidir arbitrajes que evitarían situaciones como la que provocó el espectáculo y no poco escándalo en Calella de Palafrugell».

*jurídica*» (3), deduciéndose del contexto que este achaque se lo aplican a los Ayuntamientos y a quienes les asesoran. Pero la antigüedad de los conflictos, la importancia de las cuestiones suscitadas, los diversos y altos órganos que han intervenido en la materia y la sólida preparación doctrinal de muchos de los Letrados que han tratado el tema, impone rechazar tan simplista cuanto ofensiva afirmación. Desde el lado opuesto podría, con parecida sinrazón, decirse lo mismo de quienes mantienen el punto de vista contrario al que sustentan los Ayuntamientos, que, no se olvide, son parte de la Administración pública.

## II.—COMPETENCIAS EXCLUSIVAS Y COMPETENCIAS CONCURRENTES.

Por considerarlo de interés para el debido enfoque del asunto, estimamos conveniente recordar algunas nociones sobre la competencia:

### 1. *De la competencia en general.*

El Estado se concibe en teoría como una unidad. Pero para que pueda llevar a vías de hecho el enorme cúmulo, cada día creciente, de complejas actividades, necesita de una complicada organización. Ha de crear, pues, muchos y variados órganos a los que les asigna, porque ello es elemental norma de organización, un trabajo específico, unas funciones determinadas. Se produce así una división del trabajo que han de llevar a cabo los diversos órganos. Y esta división de trabajo, que impone atribuir a cada órgano una determinada esfera de actividad, conduce a lo que se llama competencia, haciendo así que cada órgano intervenga donde y como le ha sido señalado, y sólo en ello, manteniéndose, no obstante, la necesaria trabazón que entre todos aquellos órganos debe haber para que no padezca la unidad del Estado y se consiga el mejor servicio público, que es la razón de ser de la Administración.

La competencia no es otra cosa que la facultad de obrar de las personas públicas en orden a alcanzar los fines que se les han asignado. Como dice D'ALESSIO, es la medida de la potestad que corresponde a cada órgano de la Administración. Y la determinación del ámbito competencial en orden al cumplimiento de tales fines viene dada por el legislador, pues a él le corresponde, como dice FLEINER, el «*judicium finium regundorum*». Y, en consecuencia, la competencia de cada órgano público ha de constar de modo expreso en los textos legales (4), bien que unas veces se exprese tal competencia de manera general y abstracta, y otras de modo específico y concreto.

La competencia, por otra parte, no es sólo facultad de obrar, sino obligación de hacerlo. Como consigna nuestra L. P. A. (art. 4.º), la com-

(3) Esta frase es del trabajo del señor GONZALO RODRÍGUEZ, publicado en el número 51 de esta REVISTA.

(4) SAYAGUÉS LASO, *Tratado de Derecho administrativo*, tomo I, pág. 191, Montevideo, 1953.

potencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación, sustitución o avocación previstos por las Leyes.

En general, los textos legales, interpretados y aplicados rectamente, eliminan las dificultades que puedan surgir sobre el ámbito de competencia de los varios organismos; pero si de esa ordenada y recta interpretación de los textos legales no se dedujese con bastante claridad a qué organismo compete el conocimiento y resolución del asunto, deberán entonces los titulares de los órganos en pugna poner a contribución toda su buena voluntad, su discreción y prudencia para evitar las fricciones entre ellos, y que a la vez que originan perturbación en la buena marcha de los servicios, con perjuicio de lo que es razón de ser de la Administración pública, entrañan un cierto desprestigio y desdoro para la propia Administración.

## 2. *Cómo se determinan las competencias.*

Las competencias pueden determinarse por razón del territorio, de la materia o del órgano.

En relación con la aplicación del criterio territorial, para distribuir las competencias no se producen apenas cuestiones. El territorio donde un determinado órgano público puede ejercitar su competencia está bien determinado, y sólo en muy contadas ocasiones surge dificultad al efecto. Un Ayuntamiento sólo puede ejercer su jurisdicción dentro del término municipal, y no puede hacerlo en el término municipal de otro. Las Audiencias Provinciales o Territoriales tienen bien determinado el alcance territorial de sus competencias y no pueden, por tanto, conocer de asuntos que están fuera del territorio que cada una tiene asignado.

Pero he aquí que como existen muchos órganos de la Administración pública, ya sean directa o indirectamente dependientes del Estado, de la Provincia o del Municipio, o gozando de una personalidad autónoma con patrimonio propio, que han de actuar sobre una misma porción del territorio, parece que habría de producirse un choque que originaría el desplazamiento del ente menos poderoso; pero resulta perfectamente compatible la actuación de unos y otros sobre la misma porción física del territorio por cuanto cada uno de ellos tiene asignada una determinada materia y su actuar ha de desenvolverse con vistas a la consecución de unos fines últimos y unos concretos cometidos. Esta perspectiva teleológica da la medida de hasta dónde llega una facultad de acción y puede ser la clave para la correcta exégesis de preceptos legales que pudieran ser aparentemente contradictorios y que una hermenéutica adecuada debe coonestar, por cuanto el Ordenamiento jurídico positivo ha de entenderse como una plenitud, una unidad y una congruencia que elimina toda contradicción que no se da en la «mens legislatoris».

Así, pues, esta competencia «ratione materiae» es fundamental para poder conocer si en un determinado caso corresponde a una u otra persona pública la facultad de actuar. Y ayudará mucho a esclarecer el caso controvertido apreciar si se trata de una competencia exclusiva o de una

competencia compartida, o si de una competencia que es simplemente concurrente. En este último caso, cada órgano podrá desarrollar su propia competencia sin que por el hecho de coincidir en una misma porción de territorio haya de verse una competencia entorpecida por la otra. Es menester no olvidar que cada vez es mayor la interpenetración de la actividad de los múltiples órganos de la Administración pública. Y como enseña nuestro Supremo Tribunal, es cada día más acusada la tendencia, impuesta por la necesidad de la compleja actividad administrativa, hacia la coordinación de sus órganos, para la mejor realización del servicio público, que es la meta de la Administración pública y su razón de ser (5).

Por otra parte, es también muy de tener en cuenta que a veces la competencia otorgada por el legislador lo es para un muy concreto y limitado cometido, para un fin específico, y en tales casos el órgano no tiene más que esa competencia y no puede extenderla a otros aspectos. En cambio, hay otros organismos que tienen asignados fines totales, y entonces pueden, y deben, ejercitar con carácter general las competencias que les son atribuidas para la consecución de los fines públicos que les están asignados por el legislador, y sólo se verán limitadas tales competencias por las que de modo expreso y exclusivo hayan sido atribuidas a otro órgano.

Pues bien, la Ley de Régimen Local atribuye a las Corporaciones municipales las facultades generales para el mejor gobierno y administración en los intereses espirituales y materiales de la comunidad municipal (6).

(5) Ya hace más de un siglo escribía Javier DE BURGOS: «La buena armonía entre todos los encargados del poder es el primer elemento del orden, y será, por consiguiente, uno de los primeros cuidados de la Administración. Los agentes de ésta deben ser los primeros en evitar competencias, en desterrar rivalidades y en prevenir... la menor desavenencia entre las autoridades que, cuando no se muestran de acuerdo, debilitan el prestigio que debe rodearlas».

(6) El artículo 101 de la Ley de Régimen Local dice así:

1. Es de la competencia municipal el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos.
2. La actividad municipal se dirigirá principalmente a la consecución de los siguientes fines:
  - a) Gestión urbanística en general, saneamiento, reforma interior y ensanche de las poblaciones; vías públicas, urbanas y rurales; alumbrado; viviendas; parques y jardines; campos de deportes.
  - b) ...
  - c) Salubridad e higiene; aguas potables y depuración, etc.
  - d) ...
  - e) ...
  - f) ...
  - g) ...
  - h) Policía urbana y rural; extinción de incendios, salvamento, defensa pasiva; protección de personas y bienes; policía de construcción; fábricas, establecimientos mercantiles y espectáculos.
  - i) ...
  - j) Fomento del turismo; protección y defensa del paisaje; Museos, Monumentos artísticos e históricos; playas y balnearios.
  - k) Cualesquiera otras obras y servicios que tengan por objeto el fomento de los intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad municipal.

Es decir, que las configura el legislador como entes de fines totales, y este carácter hay que tenerlo muy en cuenta a la hora de fijar el ámbito de aplicación de sus facultades en los casos en que se trate de competencias concurrentes con otros órganos.

### III.—LA POLICÍA DE CONSERVACIÓN, LAS POLICÍAS ESPECIALES Y LA POLICÍA GENERAL.

Estos conceptos tienen un especial interés cuando se trata de bienes de dominio público, ya sean de uso o de servicio público, como son las carreteras, los terrenos afectos al servicio público ferroviario, los puertos y las playas, etc., etc.

Sobre la base de aquellos conceptos se pueden hallar criterios para resolver acertadamente situaciones como las que constantemente se producen en la zona marítimo-terrestre, donde los órganos de la Administración pública encargados de la policía de conservación y a los que también se les ha atribuido por el legislador cometidos concretos y limitados y las consecutivas facultades de policía especial tratan de excluir toda otra intervención de la policía general, principalmente si ésta corresponde ejercerla a los órganos de la Administración pública municipal, siendo así que estas varias clases de actuaciones de órganos públicos son meramente coincidentes en el ámbito territorial, hallándose en simple yuxtaposición unas con otras y no en contraposición, por cuanto el objeto de la intervención de cada órgano es distinto; y si en ocasiones puede incluso ser idéntico el objeto sobre el que recae la acción de policía, sin embargo, como la actividad de cada órgano se matiza por el fin público concreto que a cada una le está atribuido, y que en su actuar persigue, resultará fácil distinguir el campo atribuido a cada uno atendiendo a la razón teleológica.

#### 1. *Policía de conservación.*

Consiste ésta en el poder que tienen ciertas autoridades administrativas de poder utilizar los medios generales de policía, aplicando las medidas preventivas que estimen pertinentes o las coercitivas que juzguen oportunas, con el fin de atender a la conservación material del dominio público cuyo cuidado les ha sido legalmente confiado. Así, pues, la policía de conservación reviste, como dice LAUBADÈRE, un carácter eminentemente patrimonial (7), lo cual le da una naturaleza distinta de la policía general de orden público, pues ésta supone la facultad de que la Autoridad pueda adoptar las medidas precisas, en orden a conseguir la seguridad, la tranquilidad y la salubridad públicas, fines éstos a los que no se dirige la policía de conservación.

Ciertamente que, como antes he indicado, ambas clases de policía utilizan los mismos medios de derecho público, pero no tienen ni el mismo

(7) *Traité de Droit administratif*, tomo II, págs. 164 y sigs., París, 1963.

objeto, ni el mismo campo de aplicación, ni el mismo régimen de competencia, ni imponen las mismas sanciones.

En cuanto a las competencias, sucede que muchas veces no son las mismas autoridades las que utilizan a la vez ambas clases de policía. En términos generales, la policía de conservación compete a las autoridades de la colectividad propietaria, en tanto que la policía general puede corresponder ejercitarla a otras autoridades. Y así puede verse, por ejemplo, entre nosotros, cómo la policía de conservación de las carreteras está confiada al Ministerio de Obras Públicas, y la policía de tránsito, en general, está confiada al Ministerio de la Gobernación. Hasta no hace mucho tiempo ambas clases de policía se ejercían por un mismo órgano.

Si ambas clases de policía están atribuidas por el legislador a distintas autoridades, es indudable que la ingerencia de una de ellas en el ámbito competencial de la otra implicará una extralimitación en sus facultades. Y si una consecuencia de la policía de conservación es que cuanto se refiere a la utilización del bien de dominio público corresponde al órgano encargado de la policía de conservación, de tal modo que sin su autorización, o la concesión pertinente, no pueda hacerse un uso privativo o especial de tales bienes, sin embargo, ello no puede de ninguna manera significar la exclusión de aquellos órganos de la Administración pública, sea en la esfera estatal, provincial o municipal, que estén encargados de la policía general de orden público o de especiales cometidos de la policía de salubridad, de la comodidad, del ornato público, etc., pues cada uno de dichos órganos ha de ejercer la competencia que le está asignada por el legislador con miras al cumplimiento de los cometidos que el Ordenamiento jurídico le ha asignado.

## 2. *Policía general y policías especiales* (8).

Además de la policía de conservación, puede el mismo órgano tener asignadas facultades especiales en orden a conseguir un determinado objeto que el legislador ha creído conveniente encomendar a dicho órgano. Esta policía especial se desenvuelve, de igual modo que la policía de conservación de los bienes, yuxtapuesta a la policía general de orden público; y la coincidencia de ambas en un mismo lugar es perfectamente compatible, porque no se contraponen, sino que se yuxtaponen, procurando cada una obtener el objetivo específico que le ha sido asignado.

En consecuencia, si, por ejemplo, en la parte de una zona portuaria no abierta al público en general, es decir, en el recinto cerrado del puerto, tiene facultad el órgano estatal dependiente del Ministerio de Obras Públicas para la ejecución y conservación de las obras y edificios, y cuanto se refiere a las operaciones de carga y descarga de los muelles, la circulación sobre los mismos y en su zona de servicio y cuanto afecte al uso de las diversas obras destinadas a las operaciones comerciales del puerto, es indudable que puede dicho órgano construir los edificios y las instala-

(8) DUEZ y DEBEYRE, *Traité de Droit administratif*, pág. 520, París, 1952.



ciones, o puede hacer las concesiones oportunas, conforme a las disposiciones legales, para que el particular interesado lo realice. Pero tal facultad no puede de ningún modo excluir la intervención de otras autoridades que estén encargadas de velar por los intereses de la comunidad en relación con la comodidad, la tranquilidad, la salubridad, la seguridad del vecindario. Si estas autoridades tienen como misión propia el cumplimiento de tales fines, es indudable que ninguna otra autoridad puede arrogarse facultades más allá de la específica y limitada facultad policial que el legislador ha querido otorgarle al efecto.

Así, sería inaceptable que si dentro de la zona marítimo-terrestre se permitiese, por ejemplo, la instalación de un circo, se arrogase el Ingeniero Jefe de Obras Públicas o el Presidente de la Junta de Obras del Puerto facultades que normalmente ejerce la autoridad gubernativa sobre toda clase de espectáculos. Significaría igualmente una extralimitación manifiesta de tales autoridades el que, al otorgar la concesión a un particular para una instalación industrial, se atribuyesen la facultad de resolver si tal instalación había de considerarse molesta, insalubre, nociva o peligrosa, puesto que esta calificación le corresponde a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, como base de una licencia que han de dar las autoridades municipales. Como sería también una extralimitación el que, sin intervención de otras autoridades a las que les está atribuida esta competencia, permitiesen construir en dicha zona edificaciones de cualquier clase, ya que verificar si estas edificaciones se acomodan o quebrantan las normas al efecto establecidas en las Ordenanzas municipales y en los Planes de Ordenación Urbana debidamente aprobados por los órganos del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, es materia de las autoridades municipales y, en su caso, de las que ejercen por Ley el control sobre las mismas. Y con ello no puede considerarse que se disminuya la competencia limitada y especial otorgada por el legislador a los órganos de Obras Públicas en relación con la zona marítimo-terrestre.

#### IV.—LOS VARIOS ÓRGANOS QUE TIENEN COMPETENCIA EN LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE.

Sin tratar de hacer una exposición exhaustiva de las varias competencias que concurren en la zona marítimo-terrestre y aguas inmediatas al litoral, se transcriben a continuación las que hoy se vienen considerando atribuidas a cada órgano de los que allí tienen alguna intervención:

##### 1. *Al Ministerio de Marina:*

a) El ejercicio de la jurisdicción de Marina, tanto en lo judicial como en lo gubernativo en aguas del mar, ríos navegables, embarcaciones mercantes nacionales o extranjeras que se hallen en puertos, radas, bahías o en cualquier otro punto de la zona marítima española.

b) La vigilancia de las costas y de la pesca.

- c) Los servicios semafóricos oficiales.
- d) La intervención de las obras, concesiones de utilización de la zona marítimo-terrestre y puertos en cuanto se relaciona con la defensa militar.
- e) Ejercer las competencias que, en relación con la extracción de restos, les confiere la Ley 60/1962, de 24 de diciembre, sobre salvamentos y auxilios marítimos.

2. *Al Ministerio de Obras Públicas:*

a) La gestión y tutela de estos bienes de dominio público, así como de las obras de defensa, saneamiento y ordenación en general de costas y playas, excepto en los casos de gestión y tutela de las zonas de dominio público marítimo que determine el Gobierno a efectos del fomento de la pesca, que corresponderá al Ministerio de Comercio, como igualmente corresponderá a la Administración forestal en las zonas que constituyan montes catalogados.

b) Las concesiones de toda clase, incluso la extracción de arenas y piedras, a no ser en aquellos casos en que corresponda la gestión al Ministerio de Comercio, por haberle otorgado el Gobierno la gestión a efectos del fomento de la pesca, o cuando la zona de que se trate esté integrada en una zona o centro de interés turístico, por cuanto en estos casos las concesiones o autorizaciones han de ser resueltas por el Ministerio de Información y Turismo; y así bien, informará, con informe vinculante, cuando se trate de concesiones relativas a alojamientos y empresas turísticas. Como igualmente corresponderá al Ministerio de Agricultura el informe vinculante cuando se comprendan montes catalogados como de utilidad pública, o que sean colindantes con los mismos.

c) Las concesiones para construir dentro del mar y con destino al servicio particular o público, muelles, embarcaderos, astilleros, diques flotantes, varaderos y demás obras complementarias o auxiliares de las que existen para el servicio de los puertos, y que impliquen construcciones de obras fijas de cualquier naturaleza.

d) Las concesiones para toma de aguas o para desagüe de las residuales.

e) Las autorizaciones para efectuar en fincas particulares obras de protección contra el mar.

3. *Al Ministerio de Comercio (Subsecretaría de la Marina Mercante):*

a) La gestión y tutela del mar territorial o litoral, así como el lecho de este mar y el subsuelo y la plataforma continental submarina.

b) Dictar normas en materia de salvamento y policía del mar y adoptar las medidas de seguridad humana, salvo la competencia que pueda serle reconocida al Ministerio de Marina.

c) La gestión y tutela de las zonas de dominio público marítimo que el Gobierno determine a efectos del fomento de la pesca.

d) Las concesiones en el mar litoral o en la plataforma continental, incluso para la extracción de arena y piedra en la misma, salvo lo consignado al efecto como competencia del Ministerio de Obras Públicas.

e) Las concesiones de pesquerías, almadrabas, corrales y parques para la cría y propagación de mariscos.

#### 4. *Al Ministerio de Hacienda:*

Emitir su informe sobre las condiciones generales que hayan de regir para el otorgamiento de las concesiones y autorizaciones permanentes que impliquen ocupación del dominio público, de acuerdo con lo que se establece en la Ley de Patrimonio del Estado.

#### 5. *Al Ministerio de Información y Turismo:*

La aprobación de los Planes de promoción turística de centros y zonas de interés turístico, bien por sí mismo, bien por el Consejo de Ministros, de acuerdo con lo establecido en la Ley de 28 de diciembre de 1963, en la que se dispone que las competencias atribuidas a los distintos órganos de la Administración central y local en materias relacionadas con el turismo deberán ejercitarse en forma coordinada con el Ministerio de Información y Turismo, que a tal fin habrá de ser oído en todos los casos de ejercicio de dichas competencias, estableciendo al efecto que la Comisión Interministerial de Turismo asumirá las facultades de coordinación y vigilancia de las actividades de ejecución de los planes de promoción turística.

#### 6. *Al Ministerio de Agricultura:*

Resolver los expedientes de concesión de terrenos en las zonas marítimo-terrestre cuando afecten a montes incluidos actualmente en el Catálogo de los de utilidad pública.

#### 7. *Al Ministerio de la Vivienda:*

Aprobar los Planes de Ordenación Urbanística que afecten a dicha zona.

#### 8. *A los Ayuntamientos:*

El ejercicio, en general, de las facultades de policía en cuanto a la moralidad y buenas costumbres, salubridad, urbanismo, ornato y buen go-

bierno de las playas y lugares de baños o esparcimiento, como igualmente intervenir en todo cuanto se refiera a los Planes de Ordenación urbanística, y otorgar las licencias de construcciones, instalaciones, etc., como establecen los artículos 165 y siguientes de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, donde se consigna que estarán sujetos a previa licencia las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierras y obras de nueva planta, modificación de estructuras o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y cuantos otros actos señalen los planes correspondientes, siendo obligatoria la obtención de la licencia que han de otorgar los Ayuntamientos al efecto, a no ser que la construcción se lleve a cabo por algún órgano del Estado, en cuyo caso el titular del mismo habrá de ponerlo previamente en conocimiento del Ayuntamiento, y si hubiere discrepancia, se someterá el asunto a la resolución del Consejo de Ministros.

En todo caso los Ayuntamientos han de emitir su informe en los expedientes de las diversas concesiones.

#### 9. *A las Diputaciones Provinciales:*

Propulsar el desarrollo del turismo en la provincia, viniendo obligados a prestar a los Municipios los medios técnicos necesarios para la formación de proyectos y ejecución de obras y servicios de la competencia municipal, concediéndoles subvenciones a fondo perdido e incluso ejecutando las obras o realizando una efectiva cooperación con los Ayuntamientos, en orden al mejoramiento de tales obras y servicios. Ordenar, como establece el artículo 169 de la Ley del Suelo, por motivos de interés turístico o estético, la ejecución de obras de conservación y de reforma en fachadas o espacios visibles desde la vía pública sin que estén previamente incluidos en Plan alguno de ordenación cuando los Ayuntamientos no los realizaran.

\* \* \*

Basta con lo expuesto para darse cuenta de la maraña de entrecruzadas competencias que concurren en las playas y sacar de aquí la conclusión de que si cada autoridad obra por su cuenta, sin conjuntarse con los otros titulares representantes de los intereses públicos correspondientes, se hará muy difícil, por no decir imposible, realizar la debida ordenación de las playas, con la instalación de servicios como lo demandan las necesidades actuales. Y por ello hay que procurar una coordinación entre los varios intereses públicos que aquéllos representan, más que un exclusivismo competencial. De tal acción conjunta sólo se derivarán beneficios para todos, y fundamentalmente para el servicio público, que es la razón de ser de la Administración. Hay que superar esa actuación independiente y buscar una íntima coordinación entre los varios órganos. Los tiempos actuales han traído necesidades que en las playas no pueden cubrirse con

las estructuras organizativas hasta ahora imperantes, y por ello hay que procurar hallar *nuevas formas de organización* para conseguir el debido ordenamiento de aquéllas y la rápida y efectiva ejecución de los Planes que al efecto se aprueben. La unidad de acción que aquí se propugna es la que instaura la Ley de Procedimiento Administrativo en su artículo 39, al decir que «cuando se trate de autorizaciones o concesiones en las que, no obstante referirse a un solo asunto u objeto, hayan de intervenir con facultades decisorias dos o más Departamentos ministeriales o varios Centros directivos de un Ministerio, se instruirá un solo expediente y se dictará una resolución única». Aunque aquí se dan cita no sólo órganos de la Administración General del Estado, sino de la Provincia y los Municipios, vale el mismo principio en que se inspira dicho artículo 39 de la Ley de Procedimiento Administrativo, que, además, es supletoria de la legislación de Régimen local.

Así, pues, resulta conveniente eliminar las causas que originan estos choques, bien buscando una nueva estructura organizativa, bien estableciendo una normativa casuística que elimine, en lo humanamente posible, tales situaciones.

#### V.—ESPECIAL REFERENCIA A LA COMPETENCIA MUNICIPAL EN LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE EN EL ASPECTO URBANÍSTICO Y EN CUANTO A LAS ACTIVIDADES MOLESTAS, INSALUBRES, NOCIVAS Y PELIGROSAS.

##### 1. *En el aspecto urbanístico.*

La Ley de 12 de mayo de 1956 tiene por objeto, según su artículo 1.º, la ordenación urbanística en *todo* el territorio nacional, y para conseguir esta ordenación establece la normativa correspondiente a los siguientes aspectos: a) Planeamiento urbanístico; b) Régimen urbanístico del suelo; c) Ejecución de las urbanizaciones, y d) Fomento e intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y su edificación.

En cuanto al planeamiento urbanístico, y dando de lado toda la temática referente a las varias clases de planeamiento, resulta indudable que si esta ordenación urbanística que en todo Plan campea tiende a conseguir el mayor bienestar de los administrados, teniendo para ello en cuenta las conveniencias de la promoción social y económica y la ordenación y puesta en práctica de la multitud de servicios de toda índole que por los varios órganos de la Administración pública han de prestarse al público en general, resulta incuestionable que en el planeamiento no pueden quedar al margen ninguna clase de propiedades, sean de carácter público o privado. Y así habrá de tenerse en cuenta si ha de instalarse, en un lugar determinado, una zona verde, un campo de deportes, una iglesia, una estación de ferrocarril, un complejo industrial, etc., por cuanto que cada una de estas instalaciones ha de tener sus características. Y como a los Planes de Ordenación Urbana se habrá de acomodar la utilización de los terrenos, construyéndose en ellos según lo proyectado; y puesto que el

órgano público al que compete por Ley exigir la aplicación del Plan de Ordenación urbanística es a la Administración municipal, resulta incuestionable que no puede tenerse, por parte del propietario de un terreno, sea de propiedad pública o privada, una libertad tal que le permita construir «ad libitum», sino que, por el contrario, habrá de atenerse a la ordenación; y, en consecuencia, los proyectos de edificación o instalaciones que en aquellas zonas se traten de llevar a cabo deben ponerse en conocimiento del órgano de la Administración pública, en este caso el Ayuntamiento, encargado de vigilar que el planeamiento urbanístico se cumpla.

Pretender extraer de aquí una supeditación del Estado al Municipio es, por tanto, sacar las cosas de quicio. A nadie le choca que la resolución de un Ministro pueda ser revisada por un Juez, ya que, en último término, lo único que se hace es confrontar si la actuación del Ministro estaba de acuerdo con el Ordenamiento jurídico para, en tal caso, mantenerla, y si no estaba de acuerdo con el Ordenamiento jurídico, anularla. Y no hay aquí otra cosa que la actuación de un funcionario que tiene el cometido legal de comprobar si la actuación de otro funcionario se ha acomodado al Ordenamiento jurídico. Decir que ello significa someter al Estado a un funcionario es inadmisibile.

Y algo parecido sucede cuando se trata de construcciones o instalaciones en zonas de dominio público que puedan afectar al ordenamiento urbanístico, al tener que comprobar un órgano público, el ente municipal, si el proyecto se ajusta a la norma establecida.

Volviendo al planeamiento urbanístico que, en general, compete redactar al Ayuntamiento respectivo, independientemente del Plan provincial que puede redactar la Diputación, y del Plan nacional que en su día redacta el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, y con el fin de buscar una armonía entre los diversos intereses que pueden venir afectados por el Plan, se ha dictado por la Presidencia del Gobierno la Orden de 20 de junio de 1958, en la que, partiendo de que los núcleos urbanos lindantes con costas y playas tienen un estrecho contacto, en su ordenación urbanística, con dichas zonas, lo cual da lugar a situaciones especiales que exigen esa cooperación o colaboración entre la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas y la de Urbanismo, que es la que aprueba, en definitiva, los Planes de Ordenación Urbana redactados por los Ayuntamientos, se creó una Comisión con el fin de que en todos aquellos asuntos en que se planteen tales problemas, actúe aquélla proponiendo en cada caso la solución o las normas de actuación coordinada de ambos Ministerios dentro de sus respectivas competencias.

De manera que lo que se ha querido es precisamente conseguir que en estas zonas del litoral, donde a menudo se vienen planteando tales dificultades de acoplamiento de unos y otros intereses públicos, se puedan resolver de modo armónico tales dificultades, ahora mayores que nunca por la eclosión turística y la promoción urbanística que ello comporta en grandes zonas de nuestro litoral.

Si, pues, como antes se ha dicho, el legislador ha otorgado a la Administración pública municipal el cometido de hacer que, una vez aprobados los Planes de Ordenación Urbana, se acomoden a sus normas las

construcciones que se levanten, debe la Corporación municipal respectiva conocer de los proyectos de construcción, y ello normalmente se hace sometiendo su ejecución a la previa licencia municipal, con el pago de los derechos y tasas correspondientes, o bien, al menos, conociendo oficialmente tales proyectos cuando traten de llevarlos a cabo otros órganos de la Administración.

Cuando se trate de particulares que proyecten edificar, la licencia municipal es obligatoria, pues así lo establece el artículo 165 de la Ley del Suelo, donde se dispone que *estarán* sujetas a previa licencia todas aquellas clases de obras y actividades a que se refiere dicho artículo, y así bien que el procedimiento para ello se ajustará a las disposiciones contenidas en el Reglamento de Servicios, debiendo acordar tal otorgamiento el Ayuntamiento, el cual viene obligado a motivar su acuerdo en el caso de la denegación de la licencia solicitada (9).

(9) Una interesante sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Pamplona, fecha 19 de octubre de 1965, siendo ponente el Magistrado excelentísimo señor don Pablo GARCÍA MANZANO, ha dejado categóricamente establecido, con una magnífica fundamentación jurídica, que es incuestionable la competencia municipal para someter a licencia las construcciones e instalaciones que se hagan en la zona marítimo-terrestre. De sus Considerandos se transcriben a continuación los de mayor interés para la materia de que aquí se trata:

3. Considerando: Que entrando en lo que constituye la primera cuestión debatida ha de comenzarse por afirmar que, efectivamente, ha de admitirse que en 7 de octubre de 1964, fecha de adopción del primer acuerdo municipal de suspensión de las obras, había adquirido firmeza el acto administrativo (más adelante se justificará la razón de que se le asigne esta calificación que entraña unilateralidad y no la de auténtico contrato) de concesión para ocupar terrenos del dominio público marítimo en la bahía de Pasajes, *pero ha de añadirse inmediatamente que tal firmeza no implica en modo alguno, tal como pretende la Empresa demandante, la falta de competencia, de la Corporación Municipal para intervenir la actividad de un administrado*, que se ejercita en el término municipal, por vía de la exigencia de licencia de construcción. En efecto, la firmeza o inatacabilidad jurídica de la concesión administrativa *ha de operar solamente, como es obvio, en cuanto al contenido propio del acto concesional*, es decir, en este concreto caso en aquello que se refiere a la autorización para realizar un uso exclusivo o privativo de una pertenencia del dominio público marítimo, cual la denominada zona marítimo-terrestre, pero sin que la aludida firmeza obstaculice el ejercicio de una actividad, cual la de policía municipal, que no constituye contenido propio de la denominada concesión demanial, sino que es por completo ajena a tal acto de permisión emanado por los Organos de la Administración general del Estado. Por lo expuesto, la alegada firmeza de la concesión administrativa otorgada a Iberduero, S. A., únicamente sería invocable con acierto a los efectos de cerrar el paso a un posible conflicto de atribuciones promovido por la entidad local, a través del Ministerio de la Gobernación, frente al Ministerio de Obras Públicas, pues a tenor de lo dispuesto por el artículo 14, apartado primero, en relación con el artículo 53 de la Ley de Conflictos Jurisdiccionales de 17 de julio de 1948, no podrán suscitarse cuestiones de competencia a la Administración en aquellos asuntos en los que haya recaído decisión firme, mas es evidente que no nos hallamos en el caso enjuiciado ante tal enfrentamiento de competencias entre Organos administrativos, sino simplemente ante una actuación administrativa del Alcalde-Presidente del Ayuntamiento de Pasajes que es impugnada por la Empresa de índole privada a quien afecta a través de la invocación de una supuesta falta de competencia que legitime tal actuación, y por ello, insistimos, la alusión a la firmeza de la concesión de que es beneficiaria la Sociedad actora es totalmente inoperante a efectos del presente litigio. A ello no

El legislador de la Ley del Suelo trató de resolver el problema que venía a menudo planteándose con las construcciones de carácter oficial, y para ello partió de la idea de coordinación que debe existir entre los va-

se opone, sino más bien lo reafirma, el Decreto de la Jefatura del Estado número 2.930 de 1962, de 8 de noviembre, por el que se resuelve el conflicto de atribuciones surgido entre los Ministerios de la Gobernación y de Obras Públicas sobre incidencias producidas entre el Ayuntamiento de Ribadesella y la Jefatura de Puertos de Oviedo (*Boletín Oficial del Estado* de 17 de noviembre de 1962), ya que, como se desprende del cuarto Considerando que sirve de fundamento al Decreto resolutorio, la doctrina que sienta es la de que al haber adquirido firmeza la concesión otorgada en la zona del puerto para construir una fábrica de conservas estaba mal suscitado el conflicto, por lo que se refiere a la competencia de la Corporación local para exigir la licencia de obras, pero sin por ello prejuzgar ni pronunciarse sobre a cuál de los Organos en conflicto venía atribuida tal competencia, pronunciándose únicamente sobre el segundo aspecto de la competencia para otorgar la licencia sanitaria que resolvió en favor de la Entidad local de referencia. Así, en el presente caso *el Municipio de Pasajes actuó correctamente al contener una expresa reserva de sus facultades en orden al otorgamiento de las licencias de obras y sanitaria*, en los apartados c) y d) del informe que con fecha 18 de febrero de 1963 emitió en la fase de información pública del expediente concesional (obrante al folio 4 del expediente administrativo), *sin que el aludido informe, por otra parte, fuera momento adecuado para que el ente local manifestase su voluntad de forma explícita y concreta en relación con el otorgamiento o denegación de las oportunas licencias de policía en relación a la industria de central térmica proyectada por Iberduero, S. A.*

4. Considerando: Que para pronunciarse sobre el tema decisivo fundamental de si ostenta la Corporación municipal atribuciones para la válida exigencia de licencia de obras cuando éstas son realizadas por un concesionario en zona marítimo-terrestre y portuaria, ha de examinarse con prioridad como presupuesto básico que condiciona la competencia del Municipio y de sus órganos, el dato de si tales pertenencias *del dominio público marítimo forman parte integrante del territorio municipal* y, por ende, si aquellas zonas están sometidas a la jurisdicción del ente local; la respuesta afirmativa se impone atendiendo a la regulación de nuestro Derecho positivo en la materia, y así, en efecto, el artículo 1.º de la Ley de Régimen Local en su texto refundido de 24 de junio de 1955 dispone que: «El Estado español se halla integrado por las entidades naturales que constituyen los Municipios, agrupados territorialmente en provincias», y el artículo 11 del propio texto legal determina que «se entiende por término municipal el territorio a que extiende su jurisdicción un Ayuntamiento», determinación legal esta última que aparece reproducida en el artículo 2.º del Reglamento de Población y Demarcación de Entidades Locales de 17 de mayo de 1952, estableciendo el apartado 2 de este último precepto que la jurisdicción municipal recaerá sobre territorios continuos, preceptos de los que se infiere que el *territorio nacional se divide en su integridad en términos municipales, y no de una parte en términos municipales y de otra en terrenos de dominio público*, pues tal tesis, postulada en ocasiones por determinados Departamentos ministeriales, llevaría al *resultado absurdo y por ello rechazable* de que las zonas demaniales no integrarían territorio del Estado español, según lo preceptuado por el artículo 1.º, apartado 1 de la Ley de Régimen Local, y por lo que se refiere a las *específicas competencias en materia de urbanismo* el artículo 1.º de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956 las extiende, sin discriminación, a todo el territorio nacional, lo que aparece ya en la propia Exposición de Motivos de la Ley al decir en su epígrafe 1, párrafo tercero, «la normativa con vigencia en todo el territorio del Estado», de suerte y manera que ha de distinguirse entre la competencia que por razón de la materia, con base en el principio de especialidad, viene atribuida sobre la zona marítimo-terrestre y de puertos a los Organos integrantes de la



rios órganos de la Administración pública en orden al mejor cumplimiento del planeamiento urbanístico debidamente aprobado. Y al efecto dispuso en el artículo 167 que «cuando los actos relacionados en el artículo 165 se

Administración Central (fundamentalmente a los Ministerios de Marina y Obras Públicas) y Organos delegados de éstos, tales como las Juntas de Obras de Puertos, recayente sobre un ámbito espacial delimitado y concreto a los efectos de que dichos órganos lleven a cabo sus funciones específicas, y de otra parte la jurisdicción que el Municipio, como persona jurídico-pública, ejerce y la competencia que los órganos del ente municipal tienen atribuida de carácter genérico, proyectada en el ámbito espacial constituido por el llamado término municipal y del que, repetimos, forman parte integrante los terrenos y zonas de dominio público marítimo, siquiera la titularidad dominical corresponda a otro ente público, pues lo contrario equivaldría a incurrir en el confuisionismo de identificar los conceptos de dominio y relación de propiedad y de jurisdicción o relación de «imperium» o soberanía. Esta clara delimitación y la consecuencia que se postula sobre la integración de las zonas demaniales en el territorio del Municipio ha sido mantenida por la doctrina del Consejo de Estado a través de sus dictámenes de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957..., y en fecha más reciente ha recaído sobre esta cuestión el Decreto de 8 de noviembre de 1962, resolviendo pugna de competencias entre el Municipio de Ribadesella y la Jefatura de Puertos de Oviedo, sentando en su quinto Considerando la siguiente doctrina: «... siendo claro que las zonas o territorios de dominio público no dejan, por el hecho de ser tales, de radicarse en un determinado término municipal, puesto que el territorio nacional no se distribuye en términos municipales, de una parte, y de otra, territorios o bienes de dominio público, sino sólo en términos municipales, y además, y sobre todo, porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro Derecho positivo, no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad, según los artículos 338 y 339 del Código civil establecen, «por lo cual y en base a lo que antecede ha de afirmarse que la zona marítimo-terrestre de la bahía de Pasajes en que la Empresa actora Iberduero, S. A., obtuvo la concesión-autorización para instalar la central térmica forma parte integrante del término municipal de Pasajes y, por ende, a dicha zona se extiende la jurisdicción del Municipio de Pasajes.

5. Considerando: Que, por tanto, y conforme a lo que antecede, la zona marítimo-terrestre y portuaria es el soporte físico o especial de diversas competencias, ejercidas cada una en su ámbito propio, por lo cual se trata de competencias denominadas concurrentes o coincidentes, es decir, que no se excluyen la una de la otra, lo cual se pone de manifiesto por el diverso significado y función de las atribuciones conferidas a cada uno de los Organos administrativos que desarrollan su actividad en tales pertenencias demaniales; en efecto, de una parte, en la bahía de Pasajes, es decir, en la zona marítimo-terrestre y en el puerto de dicha localidad, como puerto de interés general y de refugio (así clasificado conforme al artículo 1.º del Decreto de 6 de septiembre de 1961) desarrollan sus privativas competencias los Ministerios de Obras Públicas y de Marina, a tenor de lo prevenido en los artículos 16 y 20 de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928 y de los artículos 1.º, 4.º y 17 del Reglamento ejecutivo de la Ley de igual fecha, pero..., sólo en los casos y para los efectos taxativamente expresados en las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes o que en adelante se dicten», de aquí que estas competencias de los órganos centrales no puedan interferir ni obstaculizar la correspondiente a los entes locales. singularmente a los Municipios, en el concreto aspecto de la gestión urbanística, como tarea y actividad constitutiva de una típica competencia municipal, competencia, por otra parte, que viene atribuida a los Municipios por Leyes orgánicas y de fecha posterior a la citada Ley de Puertos. Y así, la Ley de Régimen Local, en su vigente texto refundido de 24 de junio de 1955 dispone, en su artículo 101, que son específicas actividades que se incardinan en la competencia municipal, la gestión urbanística [apartado a)] y la policía de construcción [apartado h)], actividades que pueden ser intervenidas por los entes locales

proyecten por algún órgano del Estado, el titular del mismo lo pondrá previamente en conocimiento del Ayuntamiento, el cual deberá notificarle la conformidad o disconformidad con los Planes de Ordenación. En caso de disconformidad, la ejecución del proyecto se someterá a decisión del Consejo de Ministros».

por medio de la licencia de policía, según establecen los artículos 1.º, número 3, 5.º, en su apartado b), 8.º, 21 —por lo que se refiere a la licencia de obras 7 y 22—, alusivo a las licencias de apertura de establecimientos, preceptos todos ellos del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 y de manera más específica aún la necesidad de previa licencia para la ejecución de obras de nueva planta y toda clase de construcciones, a efectos de la ordenación urbanística del territorio municipal, viene determinada por la Ley del Régimen del Suelo y Ordenación Urbana de 12 de mayo de 1956, disponiendo su artículo 165, apartado 1, que estarán sujetas a previa licencia, a efectos de la Ley... las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, mientras que el siguiente precepto, artículo 166, establece en su primer párrafo: «La competencia para otorgar las licencias corresponderá al Ayuntamiento, salvo en los casos previstos por la presente Ley», y el artículo 202 del texto legal citado expresa que «la competencia urbanística de los Ayuntamientos comprenderá todas las facultades que, siendo de índole local, no hubiesen sido expresamente atribuidas por la presente Ley a otros Organismos», sin que la Ley del Suelo contenga tal atribución expresa en favor de otros Organos de la facultad municipal de exigir previa licencia como medio de intervenir la actividad constructora de los administrados para que aquélla se acomode a los Planes de Urbanismo y Ordenanzas de construcción.

6. Considerando: Que interesa ahora examinar un punto crucial dentro del tema de la competencia del Municipio de Pasajes para exigir de Iberduero, S. A., la licencia de obras, cual es el relativo a *si el hecho de realizarse las obras en terrenos de dominio público nacional (zona marítimo-terrestre), para cuya ocupación se ha obtenido la oportuna concesión administrativa del Ministerio de Obras Públicas, si esta circunstancia, decimos, implica que los Organos de Administración del Estado y, en este concreto caso la Dirección de Puertos y Señales Marítimas otorgante de dicha concesión, han autorizado las obras y concedido la licencia de construcción que las legitima, sin que exista, según esta tesis, necesidad de nueva licencia otorgada por la corporación municipal.* Para combatir tal postura bastaría con aducir aquí el argumento de que teniendo por finalidad esencial la licencia de obras, la comprobación de si éstas se ajustan a las normas urbanísticas plasmadas en los Planes y en las Ordenanzas de construcción, y siendo la gestión urbanística, según se vió, una competencia estrictamente municipal y quizá la más típica de todas, es al Municipio a quien viene atribuida tal capacidad y a los Organos municipales (en este caso, y por lo que se refiere a la licencia de obras a la Comisión Municipal Permanente), la competencia para la exigibilidad de la previa licencia de policía sobre toda clase de construcciones radicadas en el término municipal.

Mas a este argumento podría añadirse, para corroborarlo, el de la distinta naturaleza y el distinto plano en que operan la denominada concesión administrativa otorgada por los Organos de la Administración estatal y la licencia municipal y sobre este aspecto interesa destacar los siguientes puntos:

- A) ... ..
- B) ... ..

C) *La autorización administrativa para ocupación de terrenos demaniales y la licencia municipal de policía de la edificación actúan en planos distintos y sucesivos.* En efecto, la concesión-autorización de zonas marítimo-terrestre es traslativa en el sentido de atribuir al particular beneficiario el uso exclusivo de terrenos en dicha zona, y con el uso, la posibilidad de instalación de fábricas o industrias particulares y, por ende, de las correspondientes edificaciones, es decir, que aun permaneciendo la titularidad dominical en el

El precepto es tan claro, tan congruente y tan lógico, que no admite disquisiciones e interpretaciones como las que algunos pretenden, diciendo que lo dispuesto sólo puede referirse a los bienes patrimoniales del Estado

Estado (y así lo afirma explícitamente la condición primera de la concesión otorgada a Iberduero en 7 de febrero de 1964) el particular goza de uso y de la *facultas aedificandi*, de suerte que estas concesiones demaniales vienen a colocar al concesionario en la posición efectiva del dueño o propietario del terreno a los fines de construir y les habilitan para hacerlo, paralelamente a la facultad legal de edificar que a los auténticos propietarios otorga el artículo 350 del Código civil, *pero así como al propietario no le es suficiente con la facultad de construir inherente a su derecho dominical y para ejercitarla precisa de la licencia municipal de obras que remueva los posibles obstáculos o limitaciones que se oponían al derecho preexistente del particular, así también, y de modo análogo, el concesionario de terreno de dominio público para instalación o ejercicio de industrias particulares no tiene suficiente con el acto concesional a efectos de llevar a cabo las edificaciones que precise para la instalación de la industria, sino que requerirá, además y posteriormente, sujetarse a la actividad intervencionista de la Administración municipal correspondiente para que ésta, velando por el interés público urbanístico, remueva los eventuales obstáculos que se opongan a tal edificación y le autorice mediante la licencia de obras, a la puesta en marcha de la *facultas aedificandi* nacida de la concesión. Por otra parte, ha de diferenciarse entre la concesión administrativa para ocupar bienes demaniales y la licencia de policía de la construcción; así, mientras la primera, aun siendo en este caso más bien una simple autorización o permiso, según se examinará más adelante, traslada o hace nacer en el particular beneficiado la posibilidad del uso privativo de la zona marítimo-terrestre, la licencia se limita a la remoción de las limitaciones impuestas por razón de interés público a un derecho preexistente, en segundo lugar, la concesión-autorización es acto eminentemente discrecional, mientras que, según reiterada doctrina jurisprudencial que por conocida excusa se cita, la licencia municipal es actividad reglada, y, finalmente, la concesión para ocupar terrenos otorgada a Iberduero es esencial-revocable, y así se hace constar en el condicionado al decir (condición 1.ª) que se otorga a título precario, por diferencia con la licencia de obras en que la revocabilidad constituye excepción, tal como sanciona el artículo 16 del Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales. *Luego en conclusión, la licencia municipal de obras era, en el caso litigioso, perfectamente exigible por el Ayuntamiento de Pasajes, al no implicar la concesión demanial efectuada a Iberduero un otorgamiento de tal autorización para edificar.**

7. Considerando: Que de todo lo anteriormente razonado ha de desembocarse en la conclusión final de que, al tratarse la edificación proyectada por la Empresa actora, de obras o actos sujetos a previa licencia, de los comprendidos en el artículo 165 de la Ley del Suelo, para cuyo otorgamiento era y es competente el Ayuntamiento de Pasajes, según el artículo 166 del texto legal, *obró arregladamente a derecho el Alcalde-Presidente del expresado Ayuntamiento al emanar, en 7 de octubre de 1964, el Decreto por el que, al amparo del párrafo 1 del artículo 171 de la mencionada Ley, ordenó la inmediata suspensión de las obras realizadas por Hidroeléctrica Ibérica Iberduero, S. A., en terrenos de la zona marítimo-terrestre de la bahía de Pasajes, en el playazo de Erroteta, para cuyas obras de edificación dicha Empresa no había obtenido la previa licencia de obras que las legitimase.*

10. Considerando: Que insistiendo en el examen de la invocada aplicación del artículo 167 de la Ley del Suelo, a efectos de dispensar del trámite de la obtención de previa licencia de obras a la Sociedad accionante, ha de añadirse que, *aun admitiendo a efectos dialécticos que la cualidad de concesionario implicase una transferencia de poderes administrativos que habilitase la entrada en juego del precepto aludido, lo cierto es que no se han cumplido en el caso enjuiciado los requisitos que aquél establece, toda vez que no*

y no a los bienes de dominio público, porque es principio fundamental de toda hermenéutica que «donde la Ley no distingue no se puede distinguir» («ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus»); y si el legislador se está refiriendo con carácter general a la construcción que sea proyectada por algún órgano del Estado, sin hacer distinción de si se trata de bienes de dominio público o de carácter patrimonial, es indudable que no puede hacerse una interpretación tan gratuita sobre la base de una tal distinción. Ni tampoco se alcanza a ver el absurdo que supondría el que la Junta de Obras del Puerto, por ejemplo, sometiera a conocimiento del Ayuntamiento para una obra que se va a levantar dentro de la zona portuaria, como no resulta absurdo el que, si se trata de levantar un cuartel en una zona urbana, se ponga en conocimiento del Ayuntamiento para que éste compruebe si se acomoda o no al planeamiento urbanístico, es decir, si se levanta más o menos de lo permitido, si está de acuerdo con las alineaciones y rasantes, si guarda el decoro conveniente al ornato y a la estética urbana en razón del lugar donde se trata de levantar, etc., etc., ya que esta materia es de la competencia municipal porque a los Ayuntamientos se la ha encomendado el legislador.

Como síntesis de cuanto se ha expuesto en este apartado ha de decirse que si dentro de la zona de un puerto, o en cualquier otro punto de la zona marítimo-terrestre, se trata de edificar por un particular al que se le haya otorgado por Obras Públicas la concesión para ocupar una porción de terreno del dominio público, el proyecto de construcción tiene que someterse a la previa licencia municipal, independientemente de las concesiones y autorizaciones previas que haya de obtener del órgano encargado de la policía de conservación del bien de dominio público de que se trate, o de quien tenga a su cargo otras policías especiales. Y si es un órgano de la Administración pública del Estado el que trata de levantar la construcción, o de hacer la instalación que puede resultar molesta, insalubre, nociva o peligrosa, debe ponerlo oficialmente en conocimiento del Ayuntamiento para que éste manifieste si está o no conforme, y caso de que no puedan llegar a un acuerdo ambos órganos de la Administración pública, someterán el asunto al Consejo de Ministros para que resuelva la discrepancia.

---

*ha tenido lugar la previa puesta en conocimiento del Ayuntamiento de la obra proyectada, pues ello conlleva la aportación de Memoria, planos de detalle y cuantos documentos pongan de relieve la naturaleza, alcance y condiciones de toda índole de la edificación proyectada, sin que, por tanto, sea bastante al efecto la simple noticia que la Corporación municipal tenga de la obra por medio del trámite de información pública del expediente concesional, trámite que limita su eficacia al ámbito de la autorización para la ocupación de terrenos en el sentido que más arriba se dejó expuesto, y sin que, además, el Ayuntamiento haya manifestado la conformidad o disconformidad de las obras con los Planes de urbanismo, lo cual no puede suplirse con la alegación de que incumbía a la Corporación Local, si estimaba existía disconformidad, la elevación del asunto al Consejo de Ministros, por cuyas razones ha de inadmitirse la invocada alegación de la parte actora.*

2. *En cuanto a las instalaciones y actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.*

Dentro del amplio concepto de la policía urbana, que de siempre viene atribuido en nuestro Ordenamiento jurídico a la Administración pública municipal, a la que compete el gobierno y administración de los intereses peculiares de los pueblos en todo aquello que tenga por objeto el fomento de aquellos intereses y la satisfacción de las necesidades generales y de las aspiraciones ideales de la comunidad, como consigna el artículo 101 de la Ley de Régimen Local vigente, se comprenden, además de otros muchos cometidos, según antes se dijo, todas aquellas actividades que pueden significar un peligro para la seguridad de las personas o de las cosas, una causa de insalubridad o simplemente una incomodidad más allá de las que normalmente implica la vida ordinaria.

La importancia que esta materia ha tenido siempre se ha acrecentado de modo notabilísimo en los últimos tiempos al compás de la industrialización, con las consecuencias de toda índole que se originan para los ciudadanos, en general, y con la especial repercusión que puede tener en todo cuanto signifique promoción turística, tan importante en el orden político, social y económico, ha hecho que se establezcan normas precisas en orden al procedimiento administrativo para la instalación de industrias o actividades en general, que puedan resultar molestas, insalubres, nocivas o peligrosas.

La normativa vigente sobre el particular está fundamentalmente contenida en el Decreto de 30 de noviembre de 1961, en la Instrucción de 15 de marzo de 1963, en el Decreto de 5 de noviembre de 1964, que modificó algunos artículos del Decreto de 30 de noviembre de 1961, y en la Orden de 31 de marzo de 1964.

Sin entrar en el detalle de esta regulación, interesa recoger, a los fines de este trabajo, algunos aspectos de esta regulación.

a) *Ambito de aplicación.*—Esta normativa tiene por objeto evitar que las instalaciones, establecimientos, actividades, industrias o almacenes, sean oficiales o particulares, públicos o privados, a todos los cuales se les aplica de modo indistinto la denominación de «actividades», produzcan incomodidades, alteren las condiciones normales de salubridad e higiene del medio ambiente, ocasionando daño a las riquezas pública o privada, o impliquen riesgos graves para las personas o los bienes. Sus disposiciones son de obligatoria observancia en todo el territorio nacional (art. 1.º del Decreto de 30 de noviembre de 1961).

No necesita comentario alguno la obligatoriedad impuesta en cuanto a esta clase de actividades, por cuanto de modo bien expreso se dice que tendrán aplicación las normas contenidas en dicho Decreto en todo el territorio nacional y para toda clase de actividades, sean públicas o privadas, sean oficiales o particulares.

b) *Emplazamiento de estas actividades.*—En cuanto al emplazamiento, dice el artículo 4.º del mencionado Decreto que debe supeditarse a cuanto se establezca sobre el particular en las Ordenanzas municipales, así

como en los Planes de urbanización del respectivo Ayuntamiento; y si no existiesen tales normas, será la Comisión Provincial de Servicios Técnicos la que ha de señalar el lugar adecuado donde hayan de emplazarse, teniendo en cuenta lo que aconsejan las circunstancias especiales de la actividad de que se trata, la necesidad de su proximidad al vecindario; y sólo en casos muy especiales, cuando se trate de industrias peligrosas y siempre que se adopten las medidas de seguridad que requiera el caso, y previo informe favorable de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, podrá autorizarse un emplazamiento distinto del que se haya designado por las Ordenanzas municipales y los Planes de urbanización.

c) *Exigencia de la licencia municipal.*—Ya en el preámbulo del Decreto de 30 de noviembre de 1961 se consigna que, atribuida a las Autoridades municipales por la legislación de régimen local la competencia para la concesión de licencia de apertura de establecimientos industriales y mercantiles, no cabía desconocer tal facultad de los entes locales; pero al mismo tiempo la trascendencia nacional de ciertos problemas derivados del ejercicio de la industria, como son los sanitarios y los de seguridad de las poblaciones, entre otros, obligan a que el Estado intervenga por medio de sus órganos competentes con una actuación tuitiva y coordinadora, y para ello, ningún organismo mejor que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que por su función esencialmente asesora y de coordinación reúne en su seno a los Jefes de los Servicios y organismos más calificados, motivo por el cual se le encomienda la misión de calificar las actividades sujetas a las normas del Decreto, quedando siempre a salvo la competencia municipal en lo que es privativo de los Ayuntamientos y la de los diferentes Departamentos ministeriales en sus asuntos propios.

Este punto de vista resulta por demás interesante; siguen teniendo los Ayuntamientos la competencia para otorgar las licencias en orden a la instalación de industrias o comercios (10), pero se procura una coordinación

(10) El Decreto de 8 de noviembre de 1962, que resolvía un conflicto de atribuciones, dejó claramente establecido que los Ayuntamientos tienen competencia para resolver sobre si una instalación de carácter industrial a establecerse en zona portuaria debe o no ser autorizada para su funcionamiento, diciendo al efecto en dos de sus Considerandos:

«Considerando por lo que respecta a las autorizaciones sanitarias necesarias, que tanto el actual Reglamento de industrias incómodas, insalubres, de fecha 30 de noviembre de 1961, vigente únicamente desde el 7 de marzo de 1962, por tanto, con posterioridad al momento de suscitarse el presente conflicto, como la Real Orden de 17 de noviembre de 1925, que constituía la legalidad vigente en aquel momento, atribuyen a los Ayuntamientos en sus artículos 5.º, 6.º y 7.º, respectivamente, la competencia sobre el aspecto sanitario e higiénico de los establecimientos que hayan de instalarse en su término municipal; siendo claro que las zonas o territorios de dominio público no dejan, por el hecho de ser tales, de radicar en un determinado término municipal, puesto que el territorio nacional no se distribuye en términos municipales, de una parte, y de otra, territorios o bienes de dominio público, sino sólo en términos municipales; y, además, y sobre todo porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro Derecho positivo, no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad, según los artículos 338 y 339 del Código civil establecen:

Considerando por lo expuesto, que respecto a la autorización de construcción de la fábrica, el presente conflicto está mal planteado y no debió suscitarse; y respecto a sus condiciones sanitarias, la competencia corresponde al Ayuntamiento de Ribadesella».

de todos los intereses en juego a través de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos.

El artículo 6.º del Decreto en cuestión dispone que, con independencia de la intervención que las Leyes y Reglamentos concedan a otros organismos, será competencia de los Alcaldes la concesión de licencias para el ejercicio de las actividades reguladas, la vigilancia para el mejor cumplimiento de estas disposiciones y el ejercicio de la facultad sancionadora, conforme a lo que se establece en el Reglamento, y sin perjuicio de la que pueda corresponder a los Gobernadores civiles. Y sigue diciendo *que es competencia de los Ayuntamientos en esta materia la reglamentación en las Ordenanzas municipales* de cuanto se refiere a los emplazamientos de estas actividades y a los demás requisitos exigidos que, sin contradecir lo dispuesto en el Reglamento, lo complementen o desarrollen.

En el artículo 29 se determina el modo de solicitar esta clase de licencias, diciendo al efecto que cuando se pretenda establecer una actividad que pueda resultar calificada como de molesta, insalubre, nociva o peligrosa, será solicitada la licencia municipal exigida por la Ley de Régimen Local vigente, acompañando a la instancia tres ejemplares del proyecto y de la memoria en que se describa con la debida extensión y detalle las características de la actividad de que se trata. Y esta petición de licencia será sometida a la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, que es a la que compete calificar la actividad que se trate de instalar; y caso de que la Comisión Provincial de Servicios Técnicos no considere conveniente la instalación, bien por no considerar adecuado el lugar de emplazamiento, o porque no se han adoptado las medidas correctoras que se estimaren precisas, entonces su calificación tiene el carácter de vinculante para la Administración municipal, que no podrá, por tanto, otorgar la licencia solicitada. Si el informe es favorable, podrán, sin embargo, los órganos de la Administración municipal denegar la licencia por razones ajenas a la calificación como molesta, nociva, insalubre y peligrosa.

En la Instrucción dictada con fecha 15 de marzo de 1963 para la aplicación del Decreto de 1961, se puntualiza aún más esta materia, diciéndose en el artículo 3.º que «toda instalación, apertura y funcionamiento de actividades, estén o no incluidas en el Reglamento, requieren la licencia municipal correspondiente»; y, así bien, que cuando se precisen autorizaciones estatales, *serán requisito previo* para la concesión de las licencias municipales de instalación, apertura y funcionamiento de actividades, tales autorizaciones; y, en todo caso, las autoridades municipales vienen obligadas a denegar la concesión de la licencia municipal cuando los informes de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos sean contrarios al establecimiento de las actividades mencionadas *informes que prevalecerán sobre cualquiera otra autorización estatal concurrente con aquélla*.

Por cuanto queda expuesto bien se echa de ver que toda clase de actividad de carácter industrial o mercantil necesita la licencia municipal para abrir el establecimiento, y que, con independencia de la intervención que puedan tener otros órganos de la Administración pública, como, por ejemplo, para otorgar la concesión del aprovechamiento privativo del terreno público, o para que pueda realizarse la construcción e instalación

en las condiciones que estime precisas el órgano que intervenga, tales como la Delegación de Industria, el Distrito Minero, etc., es preciso obtener la licencia municipal, que en términos generales necesitará la previa intervención de la Comisión Provincial de Servicios Técnicos, órgano éste que viene a ejercer de una manera coordinada la función de determinar si en una zona pueden o no emplearse ciertas actividades industriales o mercantiles, o si deben someterse a medidas correctoras de las posibles molestias, peligros o daños que puedan originar, y, en último término, vigilando que se cumplan en todo momento las condiciones en que la licencia ha sido otorgada e imponiendo, si fuera preciso, las sanciones que al efecto establece la normativa a que al principio se ha hecho referencia, aunque, como se dispone en el artículo 9.º, es al Gobierno Civil al que compete ejercer la alta vigilancia en el cumplimiento de las disposiciones sobre el particular, imponiendo las sanciones pertinentes y exigiendo la debida responsabilidad a las autoridades municipales que fueran negligentes en el cumplimiento de estas normas.

De todo el conjunto de las disposiciones al principio citadas queda perfectamente claro que la apertura de establecimientos industriales o mercantiles, estén dentro de terreno de particulares o en los patrimoniales del Estado, de la Provincia o del Municipio, o dentro de los bienes de dominio público, sean de uso o de servicio público, exige obtener la previa licencia municipal para poder llevar a cabo aquella actividad, sin que sea suficiente haber obtenido las concesiones, autorizaciones, permisos o licencias que puedan exigirse por otras disposiciones y que otros órganos de la Administración pública tengan facultad para expedir.

### 3. *En cuanto al ejercicio de su potestad fiscal.*

Si, como antes se ha dicho, no hay razón alguna que impida a los Ayuntamientos intervenir en las zonas portuarias, por razones de policía, en cumplimiento de los cometidos que específicamente le están atribuidos por la Ley, mucho menos se ha de dar cuando tratan de ejercer su potestad impositiva dentro de las mismas. Nada hay que atente ni merme las facultades atribuidas a las Juntas de Obras del Puerto en relación con la actividad propiamente portuaria cuando los Ayuntamientos ejercitan las atribuciones que por Ley les están conferidas para exaccionar los impuestos o arbitrios, las Contribuciones especiales, los Derechos y Tasas o las Multas, en su caso. Debe tenerse muy presente que, conforme a lo establecido en el artículo 719 de la Ley de Régimen Local vigente, las Corporaciones locales vienen obligadas a aplicar con carácter general, y dentro de los límites que la Ley establece, toda clase de exacciones, no pudiendo ni dichas Corporaciones, ni aun siquiera el Gobierno, declarar otras exacciones que las concretamente previstas y de modo expreso declaradas. Y por ello, si el contribuyente al que se trata de cobrar una exacción municipal cualquiera se siente agraviado por estimar que viene exento de tal tributación, tiene expedito el camino y prevista la vía para acudir a los órganos gubernativos encargados de revisar la actuación municipal, y,



en último término, puede acudir a la jurisdicción contencioso-administrativa competente a fin de que revise el acto.

De manera que la Junta de Obras del Puerto no tiene competencia alguna para intervenir en la relación jurídico-administrativa de carácter público que se establece entre el Ayuntamiento y el contribuyente, cualesquiera que sean las razones que éste alegue para venir exento de satisfacer las exacciones que se le imponen. La competencia la tienen los Tribunales económico-administrativos y, si llega el caso, los Tribunales contencioso-administrativos.

Así lo ha venido a confirmar el Tribunal Supremo en su sentencia de 13 de abril de 1942, cuando el Ayuntamiento de Barcelona hubo de recurrir contra las Ordenes del Ministerio de Obras Públicas de 28 de octubre de 1933 y 18 de noviembre de 1934, que trataban de negar a dicha Corporación municipal la potestad de exigir los arbitrios municipales en la zona del puerto de la expresada ciudad, consignando al efecto dicho Tribunal Supremo que para resolver sobre la materia de exacciones municipales es evidente la competencia de los organismos económico-administrativos, pero en ningún caso es admisible que otros órganos distintos vengan a pronunciarse acerca de cuestión regulada de modo concreto dentro de una órbita administrativa tan deslindada como la tributaria municipal. Y por ello, y estimando evidente que el Ministerio de Obras Públicas carece de facultades para resolver sobre el particular de las atribuciones tributarias del Ayuntamiento, y haberse, por ello, excedido en sus facultades, declaró la nulidad de la Orden recurrida.

El Consejo de Estado, en el Dictamen de 10 de marzo de 1952, hubo de dar su autorizada opinión sobre esta cuestión, diciendo al efecto que no puede aceptarse la postura de la Junta de Obras del Puerto de Tarragona negando al Ayuntamiento el ejercicio de su potestad fiscal dentro de la zona portuaria. Así, pues, los Ayuntamientos deben someter a tributación a cuantos sean sujetos pasivos de sus arbitrios, contribuciones especiales y derechos y tasas sin distinción alguna en cuanto a que tales contribuyentes ejerzan en una u otra parte del territorio municipal.

#### VI.—RAZONES QUE VIENEN ADUCIÉNDOSE PARA NEGAR COMPETENCIA A LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL EN LA ZONA MARÍTIMO-TERRESTRE, Y CRÍTICA DE LAS MISMAS.

Se recogen a continuación las más importantes de las alegaciones encajinadas a tal propósito, como también se hace un comentario de varias de las afirmaciones que en el citado trabajo del señor GONZALO RODRÍGUEZ se hacen con idéntica finalidad.

1. *Que la zona marítimo-terrestre no forma parte de un término municipal.*

Esta afirmación ha venido siendo repetida constantemente y ya desde antiguo. Así, en los escritos del Ministerio de Fomento que dieron pie para el Decreto resolutor de competencias de 31 de marzo de 1914 se decía que «el Ayuntamiento de Valencia no tiene jurisdicción ni facultad de ninguna clase» sobre aquella zona, y, así bien, que «los Ayuntamientos no pueden imponer arbitrios fuera de sus términos municipales, y éstos, según terminantemente declara el artículo 2.º de la Ley de 2 de octubre de 1877, son el territorio a que se extiende su acción administrativa; y no extendiéndose ésta a los puertos y muelles, no cabe estimar legalmente como territorio municipal de Valencia su puerto y muelles». En la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 8 de mayo de 1946 se consigna que las Juntas de Obras del Puerto actúan en el territorio que les está demarcado y «no encierran sus actividades en el contorno geográfico de un término campanil». Y en el expediente que dió ocasión para la intervención y dictamen del Consejo de Estado, fecha 10 de mayo de 1952, se volvía a repetir por el Ministerio de Obras Públicas que «los puertos, por su condición de bienes de dominio nacional y uso público y por la autoridad que sobre los mismos ejercen los delegados de la Administración Central, ha de entenderse que no forman parte del término municipal...».

En la Orden del Ministerio de Obras Públicas de 27 de enero de 1960 se vuelven a usar, casi «ad pedem literae», las mismas afirmaciones que se utilizaron en los escritos que dieron lugar al Decreto de 31 de marzo de 1914 antes citado.

Pero tal alegación no resiste la más ligera crítica. En efecto, el artículo 1.º de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 establece: «El Estado español se halla integrado por las entidades naturales que constituyen los Municipios, agrupados territorialmente en provincias». Y esto se vuelve a repetir en la Ley Orgánica del Estado al decir en su artículo 45 que «los Municipios son entidades naturales y constituyen estructuras básicas de la comunidad nacional, agrupándose territorialmente en provincias».

De manera que desde el punto de vista legal resulta imposible que exista una partícula de territorio nacional español que no pertenezca a un Municipio, porque del conjunto de todos los territorios municipales se integra el solar patrio.

El Consejo de Estado rechaza igualmente tal afirmación, con una argumentación de tipo doctrinal por demás sugerente. Al efecto dice en el Dictamen número 9.464, de 10 de mayo de 1952, lo siguiente:

«La condición de dominio público de un bien o cosa designa el especial régimen jurídico a que se encuentra sometido, por razón de su carácter. Es fundamental partir de la consideración de que se alude al "status" de la cosa en cuanto a tal, es decir, como objeto en

relación al tráfico jurídico, y su característica precisamente consiste en excluirla de aquellas relaciones de derecho privado que serían incompatibles con el uso público que se le reconoce o con respecto a otra categoría de bienes también de dominio público, del fin de servicio público a que se encuentran destinados. Tratándose, pues, de una determinación respecto al régimen jurídico privado de las cosas la condición de dominio público de un bien no implica por sí misma ninguna estimación en el orden del Derecho público, esto es, no consagra por su sola significación un determinado estatuto jurisdiccional. Estimar el dominio público como título inmediato de jurisdicción sería tanto como resucitar la confusión feudal entre los conceptos de "dominium" e "imperium", que ha caracterizado un estado jurídico-político superado, en el cual se hacía de la propiedad del territorio el fundamento legal de la soberanía. La jurisdicción que la Administración, sus órganos delegados, la Provincia o el Municipio, ejercen sobre las cosas de uso público no se funda en que privativamente les corresponda el dominio sobre las mismas, lo que sólo analógicamente puede admitirse cuando, como en este caso, se trata de bienes que se estiman de dominio de la Nación, esto es, de la comunidad social como tal, no personificada jurídicamente a efectos del tráfico de derechos, sino en su condición de titulares o partícipes en el principio de poder que constituye la base de todo Derecho público, por virtud del cual ejercen funciones de ordenación sobre el uso de un bien, que precisamente por ser público ha de estar debidamente regulado.

A los fines de esta regulación, la Administración puede considerar preferible establecer un órgano especial de autoridad al efecto, como precisamente ocurre a ciertos efectos en los puertos que la Ley señala, sin que esto implique necesidad de configurar una demarcación territorial de jurisdicción. Es preciso no confundir la jurisdicción de base pura y simplemente territorial, que determina los límites espaciales de validez jurídica, del "imperium", con la jurisdicción deferida a un órgano por razón de la materia —incluso dentro de los límites territoriales—, siendo la primera una atribución genérica y la segunda específica de las prerrogativas de la autoridad. Por esto mismo, *no es sólo posible, sino normal, el entrecruzamiento y la plena compatibilidad de estos dos tipos de jurisdicción, ejerciendo la Administración central o la provincial dentro de la demarcación territorial de un Municipio sus poderes sobre supuestos de interés general o provincial, sin que ello implique que en el grado en que resulten territorialmente localizados, tal espacio deba considerarse como extraterritorialidad jurisdiccional dentro del término municipal. Toda otra concepción llevaría consigo el romper la continuidad administrativa del término y a concebir la acción de las demás esferas administrativas como resultado de enclaves en número indefinido existentes en aquél.*

El Consejo de Estado estima, pues, que es *insostenible*, desde el punto de vista legal, *"la afirmación consignada en el expediente para*

*desconocer la jurisdicción del Ayuntamiento de Tarragona, de que los puertos, por su condición de bienes de dominio nacional y uso público y por la autoridad que sobre los mismos ejercen organismos delegados de la Administración central, ha de entenderse que no forman parte del término municipal, habida cuenta de que éste, conforme al artículo 11 de la Ley de Régimen Local, es exclusivamente el territorio a que se extiende la jurisdicción de un Ayuntamiento".* Pues este precepto sólo tiene sentido como delimitador de unas y otras esferas de administración territorial, viniendo a expresar precisamente el fundamento espacial de la jurisdicción municipal, y no puede hacerse jugar frente a la atribución de facultades a una autoridad u órgano por razón de la materia, con respecto a la cual no es el lugar, sino naturalmente en primer término la materia la que rige la autoridad sobre el acto. Si se desconoce un principio tan elemental, el órgano a que se atribuye jurisdicción por razón de la materia es concebido como autoridad pura y simplemente territorial y, en consecuencia, postula para sí la ordenación jurídica sobre todo supuesto de cualquier índole que acaece en su base local, multiplicándose hasta el infinito los espacios políticos bajo una "soberanía de soberanos", estructura característica de la época feudal, en la que el territorio servía de base a un fuero no discriminado por razón de la materia. No es preciso hacer notar que tal situación carece de base de derecho y, por supuesto, de toda práctica de hecho en su favor».

Y de modo lapidario se consigna en el Decreto de 8 de noviembre de 1962, resolutor de competencia en el conflicto surgido entre los Ministerios de la Gobernación y de Obras Públicas, al decir:

*«Siendo claro que las zonas o territorios de dominio público no dejan, por el hecho de ser tales, de radicar en un determinado término municipal, puesto que el territorio nacional no se distribuye en términos municipales de una parte, y de otra, territorios o bienes de dominio público, sino sólo en términos municipales; y, además, y sobre todo, porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro Derecho positivo, no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad, según los artículos 338 y 339 del Código civil».*

Queda, por tanto, perfectamente claro que la tesis propugnada constantemente por el Ministerio de Obras Públicas de que la zona marítimo-terrestre no forma parte de un término municipal, carece de base doctrinal y jurídica positiva.

2. *Que la competencia de los órganos de la Administración general en puertos y playas es total, sin que pueda actuarse la competencia municipal, que queda absolutamente excluída de la zona marítimo-terrestre.*

Esta ha venido siendo la tesis que se ha repetido una y otra vez por los órganos del Ministerio de Obras Públicas, y en cuyo detalle no entramos, por no hacer excesivamente largo este trabajo.

Para ver la falta de fundamento de tal afirmación basta tener en cuenta lo siguiente:

a) Que las facultades que se otorgan a los órganos de la Administración General del Estado en la zona marítimo-terrestre, principalmente puertos y playas, se derivan, primeramente, de la llamada policía de conservación y luego de la necesidad de dotarlos de aquellos medios jurídicos precisos para el cumplimiento de sus fines en dicha zona, fines que son específicos, concretos y, por tanto, limitados.

b) Que, por el contrario, la competencia de los entes públicos municipales, que se extiende a todo el término municipal, es de carácter general, por cuanto el Municipio es ente de fines totales, y sólo se excluirán del ámbito de su actuación aquellas materias que hayan sido atribuídas de modo expreso por el legislador a otros órganos administrativos (11).

c) Que, desde un punto de vista práctico, los órganos de la Administración general tendrían imposibilidad, por carecer de elementos materiales y personales para ello, de atender la multitud de cometidos que afectan a la policía urbana y rural, que son peculiares de la Administración pública municipal y a ella corresponden, por varias razones. Piénsese, por ejemplo, en la variada gama de actividades que es preciso desarrollar en las playas concurridas por miles y miles de personas nacionales y extranjeras: policía de moralidad y buenas costumbres, seguridad de las personas y de las cosas, limpieza, salubridad, orden y buen gobierno, etc., etc.

d) Que son perfectamente compatibles las facultades de los órganos de la Administración general y las que corresponden a los órganos de la Administración pública local, y, en consecuencia, lo que procede es llevar a cabo una eficaz coordinación entre ellas.

Cuanto viene indicándose para rechazar el punto de vista del Ministerio de Obras Públicas tiene constante confirmación en varias disposiciones legales. Veamos:

El Decreto de 31 de marzo de 1914, ya antes citado, establecía que en los puertos «únicamente corresponde al Ministerio de Fomento la parte de servicio consistente en la ejecución y conservación de las obras y edificios, las operaciones de carga y descarga y, en general, todo lo que

(11) El artículo 46 de la Ley Orgánica del Estado dice: «Los Municipios y las provincias tienen personalidad jurídica y capacidad plena para el cumplimiento de sus fines peculiares en los términos establecidos en las Leyes, sin perjuicio de sus funciones cooperadoras en los servicios del Estado».

se refiere al uso de las diversas obras destinadas a las operaciones comerciales del puerto». Y luego, con gran precisión, añadía: «Esta jurisdicción y las facultades que están atribuidas al Ministerio de Fomento, y por su delegación a las Juntas de Obras, *son especiales y limitadas y no se oponen ni pueden excluir a las que todas las demás autoridades, cada una en su rama y dentro de su respectiva esfera de acción, pueden también ejercer en los puertos*». Y completa su pensamiento sobre el tema, y en relación concreta con las Corporaciones municipales, diciendo que «*las funciones administrativas de los Ayuntamientos se extienden a todo el territorio municipal, comprendiendo las personas, sus actos y sus bienes, que residan, se efectúen o radiquen en él; y que esas funciones alcanzan al puerto y su zona*».

El Consejo de Estado, en su mencionado Dictamen de 10 de mayo de 1952, viene a sustentar parecida doctrina, aunque referida al caso concreto que estudiaba de la actuación fiscal de una Corporación municipal, el Ayuntamiento de Tarragona, en la zona portuaria. Y al efecto, estudiando la naturaleza de las Juntas de Obras del Puerto y el alcance de su competencia limitada, y de ningún modo excluyente de la que corresponde a los Ayuntamientos en el orden fiscal en todo su término jurisdiccional, consignaba lo siguiente:

«La naturaleza de las Juntas de Obras del Puerto está también perfectamente definida por la legislación vigente en la materia. Conforme al artículo 1.º de su Reglamento de 19 de enero de 1928, "constituyen Delegaciones de la Administración central del Estado, que tiene por objeto administrar e intervenir, bajo la vigilancia e inspección del Ministerio de Fomento (Obras Públicas), los fondos y ejecutar las obras y trabajos necesarios en los puertos de interés general a cargo del Estado, en los que acuerde el Gobierno establecer impuestos especiales en las respectivas localidades con exclusiva aplicación a las obras o servicios del puerto y con independencia del Presupuesto general del Estado, de conformidad con lo preceptuado en la vigente Ley de Puertos y Reglamento para su ejecución". El alcance de la indicada delegación es precisado por el propio Reglamento de la Ley de Puertos al determinar en el artículo 17 que "las atribuciones que con arreglo al artículo 16 de la Ley de Puertos [se refiere al de la Ley de 1928, que corresponde al 18 de la de 1880] competen al Ministerio de Fomento para el estudio, construcción y conservación de las obras de los puertos de interés general, así como para el régimen y policía de los mismos, se entenderán delegadas en los Gobernadores, Juntas de Puertos, Ingenieros encargados del servicio y otras entidades sólo en los casos y para los efectos taxativamente expresados en las Leyes, Reglamentos y demás disposiciones vigentes o que en adelante se dicten". Por otra parte, el artículo 1.º del Reglamento de las propias Juntas les atribuye, conforme a la Ley de Puertos, la dirección y organización de todos los servicios del puerto, así como la policía y regulación del uso público.

Del examen de estas disposiciones no resulta de ningún modo

que la delegación de autoridad conferida por la Administración central a las Juntas de Obras del Puerto lo sea por razón de territorio y no de materia, sino, por el contrario, *resulta taxativamente fijada su competencia a determinados fines y al propio tiempo dentro de una zona territorial*; tales fines son los distintos aspectos de las obras de puertos y la dirección, organización, policía y uso público de los mismos. Así, pues, aunque la instalación de un establecimiento para la expendición y el consumo de bebidas en la zona de servicio portuario precise una autorización administrativa específica por la especial autoridad que se ejerce sobre el puerto, no hay disposición legal alguna que exima al industrial autorizado o al concesionario de sus obligaciones fiscales en las que la base de imposición es el establecimiento autorizado, ni que consigne los derechos fiscales en favor de las Juntas de Obras para la aplicación a sus fines, ni que erija a dichos órganos en recaudadores generales de la Hacienda pública o de las Haciendas locales, ni que, finalmente, imponga su mediación para hacer efectivos tales derechos».

Esta tesis fué compartida totalmente por el Ministerio de la Gobernación, cuyo titular entonces era un eximio jurista, en la Orden ministerial de 30 de junio de 1952.

Estos son los principales argumentos en los que se viene fundamentando la postura de los órganos del Ministerio de Obras Públicas, los cuales parten en muchas ocasiones de posiciones mentales sin base. Y como el trabajo del señor GONZALO RODRÍGUEZ, ya citado, recoge estos puntos de vista, será preciso referirnos, siquiera sea brevemente, a las más salientes de las afirmaciones que en aquel trabajo se hacen. Veamos, pues, algunas de éstas:

a) Se escribe en dicho trabajo: «El afán de exigir la licencia de obras en estas zonas ocasiona graves perjuicios a los particulares...». «Quien sufre estos perjuicios llega a la conclusión de que, concretamente en esta materia, los Ayuntamientos están supervisando la actuación del Estado, y que los intereses de los particulares carecen de la suficiente seguridad jurídica».

Resulta inaceptable creer que las Corporaciones municipales exigen la licencia municipal por «afán», por deseo inmotivado y caprichoso o algo así. Lo hacen porque es una de las maneras que el legislador les otorga para intervenir la actividad de los administrados y ejercer su competencia en orden a la policía urbana, cometido que les está atribuido por Ley. Y se vuelve a recordar aquí que la competencia es irrenunciable, comportando no sólo facultad, sino obligación de actuar.

Que se ocasionen «graves perjuicios» a los particulares resulta una afirmación totalmente gratuita. No parece que el obtener una licencia municipal pueda causar graves perjuicios; en último término, no cabe hablar de perjuicios por tener que acomodarse el individuo a un procedimiento legalmente establecido. ¿Es aceptable decir que al contribuyente se le ocasionen graves perjuicios por tener que pagar los impuestos legalmente establecidos?

b) Se dice también que el Ayuntamiento supervisa los actos del Estado, afirmación que, aunque puesta en boca de los ciudadanos, parece aceptarla con gusto el articulista.

Sin embargo, carece de base. Porque si está establecido por la Ley que en cualquier parte de un término municipal para levantar un edificio sea preciso, en todo caso, obtener previamente la licencia del Ayuntamiento respectivo, ninguna razón hay para pensar que se supervisa la actuación del Ministerio de Obras Públicas porque sea preciso que el particular que trata de construir en zona marítimo-terrestre haya de obtener la concesión del terreno y la conformidad del órgano de dicho Ministerio. Lo que sucede es bien simple: cada órgano de la Administración pública, unos de la esfera estatal y otros de la esfera local, ejerce su competencia; es decir, la que le ha señalado el legislador. Esto sucede siempre que se produce concurrencia de competencias. Y esta coincidencia es frecuente en varios aspectos de la vida administrativa. E incluso cabría que el particular interesado recabara primero la licencia municipal y luego la concesión y autorización del Ministerio de Obras Públicas, aunque lo mejor sería que se hiciera en unidad de acto, tal y como se estableció, por ejemplo, en cuanto a carreteras en los artículos 39 y siguientes del Real Decreto de 29 de octubre de 1920 y preconiza la Ley de Procedimiento Administrativo.

Hay un constante razonar del articulista a base de la Ley de Puertos de 1928 y un olvido absoluto de otras Leyes posteriores, como la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955, la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 y otras disposiciones concordantes. Parece como si estas Leyes no alcanzasen el rango jurídico de aquélla, y sólo fueran de aplicación en cuanto están de acuerdo con la Ley de Puertos, según la interpretación, a veces no muy correcta, de sus preceptos, a los cuales se les hace decir lo que ellos no dicen, extrayendo conclusiones que en una recta hermenéutica no se deducen de sus disposiciones (12). Así, por ejemplo, cuando

---

(12) Y algo parecido ocurre con algunas de las sentencias allí citadas, pues con independencia del valor que pueda darse a la jurisprudencia anterior a la Ley del Suelo de 1956 y al Decreto de 30 de noviembre de 1961, regulando cuanto se refiere a las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas, se extraen de dichas sentencias consecuencias que no corresponden a su texto y a su doctrina. A título de ejemplo puede verse la reciente sentencia del Tribunal Supremo de 24 de enero de 1966, que se aduce por el señor GONZALO RODRÍGUEZ para probar su tesis de que la Administración municipal no puede ejercer su competencia dentro de la zona portuaria. Pero para ver que el alcance de la sentencia es muy distinto del que se le quiere atribuir, basta tener en cuenta:

1.º Que en la sentencia mencionada, y en su primer Considerando, afirma el Tribunal Supremo que el Ministerio de Obras Públicas en su resolución se contrae *única y exclusivamente* a autorizar a Fertilizantes Iberia, S. A., la *ocupación de una parcela* en la zona de servicios del puerto..., es decir (continúa la sentencia), que lo que dispone la Administración es *sólo un acto demanial* (ocupación condicional de lugar de dominio público) al solo efecto de instalación y explotación de la fábrica, sin que con ello pueda decirse que se han invadido las facultades legales atribuidas a la Administración municipal, pues, sigue diciendo la sentencia, consta que la propia Sociedad interesada acudió al Ayuntamiento pidiendo la licencia pertinente, y que como la cuestión sobre si debe mantenerse el acto municipal denegando la licencia fué ya sustanciado ante la Audiencia de Valencia, y



dice que el artículo 55 de aquella Ley «*demuestra de una manera evidente que la autorización concedida con arreglo a la misma no sólo es requisito necesario, sino también suficiente para ejecutar las obras...*»,

en dicho proceso jurídico se debatieron los aspectos relacionados con las facultades de competencia del Ayuntamiento, no hay por qué entrar de nuevo en esta materia.

2.º Que las afirmaciones que se hacen en el segundo de los Considerandos en relación con las facultades del Ministerio de Obras Públicas en cuanto a *la facultad del mismo para disponer y arreglar los aprovechamientos en dicha zona*, que es terreno de dominio nacional y uso público, sólo se hace sobre el supuesto que el propio Tribunal se plantea al principio de dicho Considerando cuando dice que ha de referirse «al alegato de la parte actora de que la indicada Orden ministerial incurre en graves infracciones del Ordenamiento jurídico relativo a puertos en su *faceta de concesión demanial y utilización de sus zonas de servicio por los particulares*».

De manera que todas las afirmaciones que se hacen en dicha sentencia están condicionadas a este punto de vista, que es el que se plantea el Tribunal, y el que trata de resolver y resuelve diciendo que no existe en la autorización otorgada por el Ministerio de Obras Públicas en el caso presente *infracción en cuanto al modo de llevar a cabo la concesión de un bien de dominio público y al modo de utilizar la zona de servicios por particulares*.

La sentencia de la Sala de la Audiencia Territorial de Valencia, fecha 18 de noviembre de 1964, que anuló el acto municipal por el que se había denegado la licencia pedida al Ayuntamiento por Fertiberia, S. A., y sobre cuya cuestión no vuelve el Tribunal Supremo, se debe al Magistrado ponente ilustrísimo señor don Adolfo CARRETERO PÉREZ, y contiene interesante doctrina que viene a estar totalmente de acuerdo con las tesis que se sustentan en este trabajo. En la imposibilidad de transcribirla íntegra se recoge uno de sus Considerandos, el sexto, que dice así:

«Considerando: Que el término municipal no es simplemente un soporte geográfico de los Ayuntamientos, sino uno de los elementos constitutivos del Municipio, y así lo reconoce la Ley de Régimen Local, al expresar que para crear un Municipio será necesario que cuente con un territorio y que el Estado español se compone de entidades naturales que constituyen el Municipio, agregados territorialmente por provincias, con arreglo a cuya legislación el término municipal es el territorio donde se desarrolla todas las posibles competencias y funciones de un Ayuntamiento, que la misma Ley llama jurisdicción, sin que el derecho del Municipio sobre su territorio sea de naturaleza real, sino un poder superior que abarca tanto a los bienes de dominio público como a los de propiedad privada, que en él radiquen, con arreglo a los principios del Digesto: «Territorium est universitas agrorum intra fines hujus Reipublicae» y «omnis res Imperio possidet, singula dominio», y en consecuencia, el término municipal es como la jurisdicción local, único, porque cada Ayuntamiento sólo puede tener un término, necesario, porque sin él no existe Municipio, y total, comprendido todo el terreno al que alcance la jurisdicción municipal, mientras que por el contrario, los bienes de dominio público estatal, que en término municipal se encuentran, como los puertos de interés general, tienen otra consideración: La de bienes, que sirven de medio para que la Administración del Estado realice fines, pero quedando integrados en el término municipal y no como enclaves independientes de él, rompiendo la unidad del término municipal, sino que son zonas mixtas sobre las que recae una doble competencia concurrente: la del Ministerio de Obras Públicas en lo relativo al servicio de tráfico marítimo, y la del Ayuntamiento, respecto de las materias de competencia de Administración Local, muy singularmente las de urbanismo; y así como el Estado puede otorgar autorizaciones que afecten a los intereses de su competencia, sin perjuicio de régimen urbanístico municipal de los bienes, el Ayuntamiento a su vez, recíprocamente, puede conceder licencia de edificación o de instalación de industrias, con arreglo a sus planes de urbanización de la zona, sin perjuicio del régimen de cada cosa

se está haciendo decir al precepto algo que aquél no dice. Lo que se afirma es lo que el articulista quiere, pero no lo que de una interpretación correcta se deduce del precepto. Hay una verdadera petición de principio dando por supuesto aquello que es precisamente lo que había que probar. Y como argumento de fuerza para esa «*demostración evidente*» de lo que el artículo dispone se alega que, de otro modo, no podrían fijarse los plazos, ni las condiciones, etc., lo cual es incompatible con la concesión de la licencia municipal, «que podría variarlas y hacer ineficaz la autorización o al menos imposibilitar el cumplimiento de los plazos fijados en aquélla».

La verdad es que no se alcanza a comprender esta imposibilidad. Si en la licencia municipal, cuya obtención impone la Ley, se exigen otras condiciones que las señaladas por los órganos del Ministerio de Obras Públicas, el peticionario habrá de cumplirlas, al igual que las fijadas por Obras Públicas. Si para la construcción no se le señala plazo en la licencia municipal o se le fija otro distinto, claro es que Obras Públicas podría exigirle que se cumpla el que ella señaló. Las condiciones im-

---

demanial del Estado, de tal modo que la jurisdicción municipal no puede ser discontinua y con soluciones de continuidad y quedar suspendida su competencia urbanística en las zonas de dominio público, sobre todo en el marítimo, puesto que los bienes de dominio público son a la vez parte del término municipal, y el Ayuntamiento puede y debe apreciar cómo quedaría afectado por estas pertenencias del dominio público estatal su planificación urbana, y estos principios se derivan de nuestro Ordenamiento jurídico, a través del contenido de algunas de sus normas en la materia, en primer lugar del Real Decreto de 31 de marzo de 1914, que otorgó facultades a los Ayuntamientos para establecer arbitrios sobre los buques y artículos, surtos o existentes en los puertos del Estado, expresando la citada norma, que a las Juntas de Obras del Puerto sólo les correspondía la administración de los intereses dimanados de los servicios públicos de los puertos, *competencia especial y limitada, mientras que las funciones del Ayuntamiento se extienden a todo su término municipal*, principio luego recogido por todas las leyes locales, y también seguido por la Orden de 30 de mayo de 1952, que sobre el antecedente de un dictamen del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952, dispone que el puerto es un dominio público del Estado y que en él se encomienda a la Junta de Obras una administración especial, pero no una jurisdicción territorial y que a efectos del urbanismo forma parte del término municipal; que también en la vigente Ley de Régimen Local, al establecer la competencia del Ayuntamiento para planificar su término municipal, que la Ley de 12 de mayo de 1956 expresa como uno de sus fundamentales principios al definir la ordenación urbana, comprensiva de todo el territorio nacional, sin distinción alguna y que finalmente el Decreto de competencia de 8 de noviembre de 1962, de gran similitud en su antecedente de hecho con el problema de autos, resuelve al disponer que la zona de dominio público marítima, no por eso deja de formar parte del término municipal, puesto que el territorio nacional no se divide de una parte en términos municipales y de otra en bienes de dominio público, por ser el dominio público una relación de propiedad administrativa, que puede perderse, mientras que la jurisdicción municipal sobre su propio término territorial es de una condición inderogable; de cuyos antecedentes se llega a la conclusión en nuestro *Decreto administrativo, que la competencia municipal para apreciar la Ordenación urbana se extiende a su término municipal y que es necesaria la obtención de licencia municipal para la instalación de industrias en las zonas de dominio público marítimo*, y así viene de hecho a reconocerlo la parte demandante con sus propios actos, al solicitar de la Corporación municipal la oportuna licencia de apertura de industria, acto que no tiene otra explicación satisfactoria que la competencia municipal en la materia».

puestas por los varios órganos de la Administración pública pueden ser exigidas de modo independiente por cada uno de ellos.

Tampoco parece que tenga base la afirmación de que los particulares carecerían de la suficiente seguridad jurídica. El que hayan de obtener de varias autoridades las autorizaciones y licencias establecidas ¿puede ser considerado como un ataque a la seguridad jurídica del administrado?

Para fundamentar la tesis de que la licencia municipal es innecesaria consigna de entrada la siguiente afirmación: «como antes quedó razonado, las obras en las zonas marítimo-terrestre y portuarias han de ser realizadas necesariamente con arreglo a las condiciones impuestas en la concesión que las autoriza, *no pudiéndose, en consecuencia, obligar al concesionario a solicitar permiso municipal*, puesto que el carácter inexorable de aquellas condiciones impide que la obra sea sometida, en cuanto a la posibilidad de su ejecución, a la aprobación de otros organismos».

No sé por qué el tener que cumplir el concesionario las condiciones que se impongan en la concesión lleve necesariamente a que no obtenga la licencia municipal.

c) Otra de las afirmaciones que se consignan es la siguiente: «En la concurrencia de una concesión administrativa, propia de la competencia específica estatal, que responde a un supuesto de interés general, con una simple autorización de policía, atribuida a la competencia genérica municipal y que vela por el cumplimiento de un mero interés local, debe prevalecer aquélla sobre ésta».

¿Es que cuando un Ayuntamiento interviene por razones de policía para exigir que una edificación en zona marítimo-terrestre cumpla rigurosamente las disposiciones contenidas al efecto en la Ordenanza de construcción, no lo hace en vista de un interés público general? ¿Es que cuando exige que una actividad molesta, insalubre, nociva o peligrosa, instalada en zona marítimo-terrestre, cumpla con las condiciones precisas para evitar molestias y peligros a los ciudadanos, no actúa con vistas a un interés público general? ¿Es que resulta más importante que ese interés el que pueda tener un particular en que se le haga una concesión de una porción de terreno de dominio público para levantar un tinglado o instalar un almacén?

El legislador ha repartido, según una serie de razones de conveniencia política, administrativa, de eficacia, etc., las competencias entre diversos órganos de las distintas esferas de la Administración y ante tal reparto no cabe montar hipótesis tan fuera de lugar sobre este interés público, es más o menos importante que el otro.

## VII.—CONVENIENCIA DE UNA NUEVA ESTRUCTURACIÓN ORGÁNICA Y FUNCIONAL AL EFECTO.

En toda la zona litoral, y principalmente en las playas, viene poniéndose de relieve la insuficiencia de los viejos moldes estructurales y de funcionamiento para hacer frente de modo rápido y eficaz a todo el enorme cúmulo de problemas que plantea principalmente la promoción

turística, exterior e interior, con esas muchedumbres humanas que se vuelcan sobre las zonas del litoral, ávidas del goce cósmico del sol y del agua, de la vida al aire libre, dando lugar a multitud de problemas de policía y de servicios públicos que todavía hace pocos años no existían. Y a la vista de esta situación parece inexcusable arbitrar nuevas fórmulas organizativas y de acción para evitar los escollos que las viejas vienen presentando.

El grave inconveniente que ha venido ofreciendo el ejercicio separado de competencias por cada una de las autoridades que tienen asignado algún cometido en tales zonas puede salvarse mediante el estudio y resolución conjunta de las cuestiones. Órgano colegiado para estudiar y aprobar la ordenación de aquellas zonas, así como para fiscalizar el cumplimiento de la ordenación, imponiendo las sanciones precisas. Y órgano ejecutivo para realizar con unidad de acción y eficazmente lo planeado.

El órgano colegiado debe constituirse, con amplias facultades, en una efectiva descentralización, a nivel provincial, pues tiene indudables ventajas, entre las cuales pueden señalarse:

a) *Mejor conocimiento del problema.*—El vivir próximo, conocer personas y cosas y circunstancias múltiples de todo orden, aseguran una información mucho más completa y un conocimiento del asunto que normalmente no puede tener un órgano alejado del lugar.

b) *Celeridad en la resolución.*—Ese mismo conocimiento completo del asunto en sus más pequeños detalles permite formarse juicio exacto y resolver rápidamente. El contraste de opiniones de las autoridades interesadas cuando éstas tienen una impresión *de visu* permite una más fácil y rápida decisión. La posibilidad de hacer comparecer ante ese órgano provincial, cuando se estime preciso, sin graves molestias ni gastos, a personas que normalmente no forman parte de la misma, pero que pueden ofrecer datos e informes de interés, facilitará la acción.

c) *Facilidades para la Administración y para los administrados.*— Tanto en el planeamiento u ordenación como en la fiscalización de la ejecución el órgano provincial tiene indudables ventajas. La descentralización aconsejada por las corrientes doctrinales modernas, y preconizada en nuestra Ley de Procedimiento Administrativo, hallan en este particular una muy acusada razón de aplicarse. Aquel órgano provincial, una vez aprobado el proyecto, podrá mantener una constante vigilancia y control en la ejecución del mismo, supervisando en todo momento si se actúa según lo dispuesto, o si se cometen infracciones, que pueden ser corregidas rápidamente por aquel órgano, utilizando al efecto los medios de compulsión que para ello tiene en su mano.

d) También se dan aquí las ventajas que, en general, ofrece todo órgano colegiado, permitiendo contrastar los inconvenientes que ofrecen las diversas soluciones del problema, resolviendo de modo concorde asuntos que de otro modo, y según constante experiencia, degeneran en posiciones encasilladas e irreductibles que hacen muy difícil la solución. Esta coordinación en la acción vendrá a sustituir al exclusivismo competencial, y permitirá la colaboración de todos los representantes de los

intereses públicos en juego, e incluso de los privados, y será muy fructífera para el servicio público.

Sobre este particular se ha producido una interesante experiencia en la provincia de Vizcaya, donde desde mayo de 1964 se constituyó y viene funcionando una Comisión provincial encargada de la ordenación y mejor aprovechamiento de las playas de la provincia, como consecuencia de la perentoria necesidad de una ordenación, que venía siendo exigida por la conveniencia de un mejor aprovechamiento de aquéllas, de acuerdo con una nueva realidad social, y por las dificultades que la disgregación de las Autoridades en el actuar hacían cada vez más insalvables. Así, en la misma sesión de constitución de dicha Comisión se consignaba que resultaba insoslayable y sin demora evitar los conflictos que dimanaban de la simultaneidad de jurisdicciones, no siempre bien ensambladas, a veces *contradictorias* y *constantemente* expuestas a la excesiva lentitud en la marcha de los asuntos, y la solución se estima que puede hallarse en la constitución de una Comisión mixta consagrada a la ordenación y aprovechamiento de playas turísticas, con la simplificación en cuanto a las esferas de competencia y la facilidad en la realización de aquello que resulte fundamental al intento que se propone. Y, en efecto, desde entonces ha venido funcionando con notoria eficacia, habiéndose eliminado las fricciones entre las Autoridades, hecho factible la ordenación de varias playas y montándose en ellas los más importantes servicios según las necesidades de cada una.

Este órgano colectivo provincial podría hallarse integrado fundamentalmente (y con libertad para que en el mismo pudieran incluirse otros miembros si se considera oportuno) por los siguientes: Gobernador civil; Presidente de la Diputación; Comandante Militar de Marina; representante en la provincia de cada uno de los Ministerios de Obras Públicas, Comercio, Vivienda e Información y Turismo; Director de la Junta Regional de Costas, si existiera; Director de la Junta de Obras del Puerto; Jefe provincial de Sanidad; los Alcaldes de tres Municipios que tengan playa, y el Alcalde del Municipio de cuya ordenación de playas se trate en la sesión correspondiente. Actuaría de Secretario el de la Diputación respectiva.

Con un órgano como el que se propone, al que habrían de atribuírsele amplias facultades, se conseguiría la coordinación de las varias competencias que tienen atribuídas por Ley cada uno de los órganos representados en la misma. En vez de resolver por separado cada uno, lo harían todos en un mismo acto colegiado. Con ello se ganaría en rapidez, eficacia y mejor contrate de los puntos de vista de cada miembro, y, en consecuencia, se llegará fácilmente a esa unidad de acción que difícilmente podría conseguirse actuando cada uno por separado.

En cuanto a la puesta en ejecución de lo acordado por el órgano colectivo provincial para la mejor ordenación de la zona, parece de razón que sea, en términos generales, el Ayuntamiento respectivo. Así se consignaba en las conclusiones de la Ponencia XIII de las Primeras Jornadas de Población, que bajo los auspicios del Ministerio de la Gobernación, se cele-

braion en 1966, ponencia que llevaba por título «Ordenación, higiene y seguridad en las playas y centros de recreo» (13).

Con estos cambios organizativos y funcionales es seguro que habría de conseguirse una más rápida y eficaz actuación pública y una eliminación total de las fricciones que ahora constantemente se vienen produciendo entre las autoridades.

Con lo dicho anteriormente se llega a las siguientes

---

(13) De las quince conclusiones aprobadas se transcriben la primera y la sexta, que son del tenor literal siguiente:

«1.ª Revisar la vigente legislación de puertos y promover la promulgación de una Ley de Costas cuyos preceptos se acomodan a la realidad presente y, en lo previsible, futura. En esta nueva Ley habrían de tenerse en cuenta las siguientes orientaciones:

a) Diferenciar el tratamiento de las costas en general del de las playas *stricto sensu*.

b) Especial regulación para las playas de interés turístico, coordinándola con la de Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional.

c) Unificar al máximo las competencias en la zona marítimo-terrestre y especialmente en las playas de interés turístico. A ser posible un solo órgano decisorio y atribuciones de informe para los demás.

d) Unidad de expediente para todas las concesiones y plazos preclusivos, prudenciales, pero cortos, para los diferentes trámites.

e) Coordinar la aplicación de dicha Ley con los preceptos correspondientes de las Leyes del Suelo, Régimen Local y Centros y Zonas de Interés Turístico, teniendo en cuenta que no existe parcela del territorio nacional que no esté adscrita a un Municipio determinado.

6.ª Se estima de especial interés la creación de un órgano coordinador de ámbito provincial, que aune y tamice todas las iniciativas, incluso de la Jefatura Regional de Costas. Este órgano podría ser una Comisión Provincial de Costas y Playas, bajo la Presidencia del Gobernador civil de la provincia y en la que tuvieran acceso las Autoridades locales y provinciales, Agrupaciones Sindicales, e incluso los promotores directamente afectados por los problemas e intereses de las costas y playas.

A la Junta Central de Puertos y a las Comisiones Provinciales de Costas y Playas corresponde especialmente proponer la ordenación y vigilar su cumplimiento. La puesta en práctica de los planes debe quedar en mano de un solo organismo, que, en general, será el Ayuntamiento respectivo, el cual otorgará las autorizaciones y permisos para las siguientes actividades en las playas:

1. Instalación de casetas de temporada para baños, vestuarios, duchas, etc.
2. Instalación de pequeñas casetas para bares, venta de chucherías, prensa y similares, en tanto que sean de temporada o por período máximo de cinco años.
3. Instalación de carros de helados, bebidas, bocadillos y similares, así como los permisos de venta ambulante.
4. Instalación de toldos, sombrillas, sillones y análogos.
5. Saca de arena de la misma playa o accesos a ella.
6. Cualesquiera otras análogas que sean acordadas por la Comisión Provincial de Playas.

Las concesiones se harán siempre por los órganos competentes de la Administración General del Estado, sin que su obtención exima de conseguir de los órganos competentes las autorizaciones, licencias o permisos legalmente precisos.

La Comisión Provincial de Costas y Playas deberá confeccionar un fichero como parte del expediente de cada una en el que se refleje su estado actual, las realizaciones en curso, previsiones futuras y urgencias que estime necesarias.

### VIII.—CONCLUSIONES.

1.<sup>a</sup> La policía de conservación y la policía especial para los fines que en relación con la zona marítimo-terrestre y portuaria están encomendadas al Ministerio de Obras Públicas no excluye el ejercicio de las competencias atribuidas por el legislador a otros órganos de la Administración pública del Estado, de la Provincia o del Municipio para la consecución de los fines públicos respectivos.

2.<sup>a</sup> En consecuencia, las concesiones, autorizaciones o permisos que puedan ser otorgados por el Ministerio de Obras Públicas no eliminan las demás autorizaciones, permisos o licencias que sean precisos y hayan de ser otorgados por otros órganos de la Administración pública, y concretamente las licencias de carácter municipal que en ejercicio de sus potestades deba otorgar el respectivo Ayuntamiento, tanto para edificación y demás actos a que se refiere el artículo 165 de la Ley del Suelo, como para la apertura de establecimientos a fin de asegurar a los ciudadanos que aquéllos no son molestos, insalubres, nocivos o peligrosos, imponiendo las medidas correctoras que en su caso sean precisas.

3.<sup>a</sup> Cuando se trate de construcciones e instalaciones a realizar en cualquier lugar del término municipal por órganos de la Administración pública, debe darse oficialmente cuenta del proyecto al Ayuntamiento, a los fines que señala el artículo 167 de la Ley del Suelo.

4.<sup>a</sup> Los Ayuntamientos tienen igualmente competencia para ejercer su potestad impositiva y fiscal en la zona marítimo-terrestre.

5.<sup>a</sup> Como si bien en una aplicación correcta de los textos legales vigentes no habría dificultades de aplicar estos principios, sin embargo se vienen suscitando desde hace muchos años dificultades para la actuación municipal, que ni siquiera disposiciones del rango de Decreto han sido suficientes para despejar el camino de los obstáculos que se vienen poniendo al normal ejercicio de la competencia municipal, parece conveniente que, mediante un nuevo texto legal del rango jurídico que se estime preciso, se resuelva de una vez esta constante situación conflictual.

6.<sup>a</sup> Se considera preciso ir a una nueva estructura orgánica y funcional para actuar en policía de todo orden en las zonas del litoral, a fin de atender en mejores condiciones los intereses públicos que allí se dan cita. Para ello debiera constituirse en las provincias del litoral un órgano colectivo a nivel provincial, presidido por el Gobernador civil, y en el que estuvieran integradas todas las autoridades que representen intereses afectados por los problemas que allí se suscitan, con amplias facultades para llevar a cabo la adecuada ordenación, vigilar su ejecución e imponer, en su caso, las sanciones precisas. Así bien, debiera encomendarse la efectiva ejecución del ordenamiento a una sola autoridad, la municipal, siempre bajo la supervisión y fiscalización del órgano colegiado provincial.

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO

Con estas medidas no sólo se eliminaría un semillero de conflictos entre autoridades, sino que se habría dado un paso decisivo para resolver pronta y eficazmente, al compás de lo que demandan los tiempos actuales, los importantes y complejos asuntos que se suscitan en torno a las zonas del litoral.

NEMESIO RODRÍGUEZ MORO,  
Doctor en Derecho.  
Diplomado en Administración Local.