

# LEGISLACION DE PUERTOS. INTERES ACTUAL DE ESTE ORDENAMIENTO \*

POR

ANTONIO CARCELLER FERNÁNDEZ

Profesor Adjunto de Derecho Administrativo

**SUMARIO:** I. INTRODUCCIÓN.—II. LOS PUERTOS EN GENERAL: 1. *Consideración preliminar*. 2. *Concepto*. 3. *Naturaleza*. 4. *Clasificación*. 5. *Financiación*.—III. LOS PUERTOS Y EL URBANISMO: 1. *Su carácter de infraestructura urbanística básica*. 2. *Análisis del régimen urbanístico portuario*: A) Fuente de nuestro análisis. B) La configuración del puerto como sistema general. C) Sectores considerados. D) Régimen urbanístico de los distintos sectores. E) Concurrencia de concesiones y autorizaciones. F) Desarrollo del planeamiento básico. G) Conclusión.—IV. LOS PUERTOS Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.—V. LOS PUERTOS DEPORTIVOS: 1. *La cuarta flota: tipos y características*. 2. *Planificación de los puertos deportivos*. 3. *Legislación de puertos deportivos*: A) Primera regulación. B) Normativa vigente.

## I. INTRODUCCIÓN

El tema de los puertos es clásico en la llamada Administración de Fomento, y es interesante para el administrativista porque su legislación aborda los extremos básicos del Ordenamiento jurídico-administrativo (1). Hoy ofrece, además, un interés actualizado por sus relaciones con el urbanismo, con la competencia de las Comunidades Autónomas y con el desarrollo de los deportes náuticos. Voy a referirme en particular a estos aspectos del ordenamiento portuario, pero previamente, y aunque sea con un carácter más general, quiero hacer una referencia a la tradicional legislación portuaria, que es fundamental para la consideración de esos temas nuevos que el momento actual aconseja abordar. Para el lector que quiera conocer mejor la Administración portuaria, le remito a la obra de COSCULLUELA, que es indispensable para conocer esta materia (2).

\* Originariamente el presente trabajo constituyó el texto de la conferencia pronunciada en Fuengirola, el 27 de mayo de 1983, dentro de las I Jornadas de Derecho Urbanístico, patrocinadas por la Mancomunidad de Municipios de la Costa del Sol Occidental.

(1) Cfr. MARTÍN-RETORTILLO, Sebastián: Prólogo a *Administración Portuaria*, de Luis COSCULLUELA MONTANER. Madrid, 1973, p. 13.

(2) *Administración Portuaria*, citada en la nota anterior.

## II. LOS PUERTOS EN GENERAL

1. *Consideración preliminar*

En España, la topografía y la historia han originado la existencia de más de 300 puertos naturales, aunque muchos de ellos son pequeños y están destinados a dar cobijo a la flota pesquera.

La función económica del puerto consiste en despachar lo más rápidamente posible el movimiento de mercancías y pasajeros. Desde el punto de vista del naviero, el tiempo pasado en el puerto es tiempo perdido. Si el puerto trabaja deficientemente, el tiempo de estadia en el puerto es elevado en comparación con el período productivo en el mar, y el consiguiente aumento de costes del transporte constituye un gravamen innecesario que pesa sobre la economía (3). Por eso, la creciente conflictividad de los grandes puertos ha desplazado la actividad portuaria hacia otros puertos más pequeños, no siempre suficientemente capacitados, que vienen exigiendo una ampliación en todos sus aspectos y una eficaz labor de dragado.

La capacidad efectiva de un puerto se determina por una combinación de factores, entre los que figuran los siguientes:

- a) La profundidad del agua junto al muelle, de la cual depende el calado de los buques que puedan utilizar el puerto.
- b) La longitud de los muelles.
- c) El potencial de cada muelle para despachar tráfico, que, a su vez, depende de las disponibilidades de mano de obra, equipo de carga y descarga (grúas), transporte secundario (vehículos, carros elevadores) y los cobertizos para depósito de mercancías (4).

En las proximidades del puerto ha de haber almacenes suficientes para que las mercancías no se acumulen en los muelles, entorpeciendo las operaciones de carga y descarga, y los medios de comunicación suficientes para enlazar el puerto con los centros productores o consumidores del interior. El urbanista ha de contemplar, por tanto, la capacidad del puerto, la posibilidad de desarrollar en su

(3) Cfr.: Informe del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento. *El desarrollo económico de España*, Madrid, 1962, p. 323.

(4) Obra y página citadas en la nota anterior.

entorno la actividad que el mismo genera y el establecimiento de las vías de comunicación adecuadas. Su plasmación en el planeamiento influirá decisivamente en la actividad portuaria.

## 2. Concepto

Antes de seguir adelante hay que contestar la pregunta de ¿qué se entiende por puerto? La contestación nos la proporcionan los artículos 13 y 14 de la Ley de Puertos (5).

Los puertos son los parajes de la costa más o menos abrigados, bien por disposición natural del terreno, bien por obras construidas al efecto, y en los cuales existe de manera permanente y en debida forma tráfico marítimo (art. 13). Tienen asimismo el carácter de puerto las rías y desembocaduras de los ríos hasta donde se hacen sensibles las mareas, y en donde no las haya, hasta donde llegan las aguas del mar en los temporales ordinarios alterando su régimen. Aguas arriba de estos sitios, las riberas u orillas de los ríos conservan su carácter especial de fluviales (art. 14).

El concepto legal exige, por tanto, la concurrencia de dos requisitos:

- 1.º Que se trate de un paraje de costa «abrigado».
- 2.º Que en él se ejercite «tráfico marítimo».

Estamos en presencia, como ha puesto de relieve la doctrina (6), de un concepto jurídico indeterminado. Será la efectiva aplicación del régimen jurídico *ad hoc* a un lugar de la costa la que señalará si éste está o no calificado como puerto.

Aparte de la ampliación del concepto de puerto que resulta del artículo 14 de la LP (7) y en otro sentido —que tiene gran importancia en el aspecto urbanístico—, dice la Ley que «habrá en los puertos una *zona litoral de servicio* que se determinará por el Ministerio de Fomento (hoy de Obras Públicas y Urbanismo) en cada caso, para

(5) Nos referimos a la aprobada por el Real Decreto-ley de 19 de enero de 1928, que aunque no fue convalidada al revisarse la obra legislativa de la dictadura durante la Segunda República (Decreto-ley de 15 de abril de 1933), la práctica administrativa e incluso la Jurisprudencia la dan por vigente y así lo ha reconocido la Ley 27/1963, de 2 de marzo. No obstante, la tabla de vigencias de la Ley de Patrimonio del Estado presume vigente la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880.

(6) Vid. PAREJO GAMIR, Roberto, y RODRÍGUEZ OLIVER, José María: *Lecciones de dominio público*, Madrid, 1976, p. 151.

(7) Con estas siglas designamos abreviadamente la Ley de Puertos de 1928.

ejecutar las faenas de carga y descarga, depósito y transporte de las mercancías y circulación de personas y vehículos» (art. 27). Se trata, como dicen PAREJO y RODRÍGUEZ (8), de una extensión del dominio público esencial e imprescindible. Los edificios y construcciones levantadas por la Administración en esta zona, destinados a los distintos servicios portuarios, serán también bienes de dominio público.

### 3. *Naturaleza*

El puerto tiene la naturaleza de *bien de dominio público* porque se origina a través de una obra pública y queda afecto al servicio público del transporte marítimo. Como ha expuesto COSCULLUELA (9), esta naturaleza está reiteradamente afirmada en nuestro Derecho histórico; la doctrina unánimemente la reconoce, y así lo han declarado también el Tribunal Supremo y el Consejo de Estado.

El dominio público portuario (así considerado hoy en el artículo 339.1.º del Código Civil, artículo 4.º de la LP y artículo 10 de la Ley 28/1969, de 26 de abril, sobre costas) presenta *características peculiares*, entre las cuales PAREJO y RODRÍGUEZ (10) han destacado las siguientes:

1.ª La *titularidad* no corresponde *exclusivamente* al Estado; aparte de que esta titularidad sobre puertos no de interés general va siendo transferida a las Comunidades Autónomas, la legislación vigente respeta la titularidad de las Corporaciones Locales, aunque ésta es prácticamente nula (11).

2.ª La *concurrencia de competencia*, tanto sobre el puerto propiamente dicho como, especialmente, sobre las zonas portuarias. El problema competencial se agudiza en la esfera urbanística, continuo origen de fricciones entre las Administraciones portuaria y local (12).

3.ª La existencia de una *Administración especial portuaria*, a veces configurada con la finalidad de coordinar las competencias concurrentes sobre el puerto, y a veces justificable por la necesidad de armonizar una dirección gerencial, de tipo empresarial, con la

(8) Obra y página citadas.

(9) *Administración Portuaria*, cit., pp. 21 y 22.

(10) *Lecciones...*, cit., pp. 149 y 150.

(11) También el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, de 27 de mayo de 1955, incluye los puertos entre los bienes de servicio público (art. 4.º d).

(12) Vid. ARNANZ DELGADO, Rafael A.: *Los municipios y las zonas marítimo-terrestre y portuaria*, en «REVL», núm. 143 (1965).

adecuada representación de los intereses relacionados con la actividad portuaria y con la peculiar financiación de las inversiones.

4.<sup>a</sup> La configuración del puerto como un *servicio público* base de distintas prestaciones reconducibles a esta forma de actividad administrativa, hasta el punto de que esta configuración es más importante que la consideración de bien de dominio público originado en una obra pública.

#### 4. *Clasificación*

Los puertos se clasifican en *de interés general* y *de interés local*. Los primeros pueden, a su vez, ser o no *de refugio* (según las condiciones especiales de capacidad, seguridad y abrigo que brinden en caso de temporales), y las obras a realizar en ellos son costeadas íntegramente por el Estado. Los segundos pueden ser provinciales o municipales, sin perjuicio de que en su financiación colabore el Estados con las respectivas Corporaciones Locales (art. 15 de la LP). Hoy, además, los puertos pueden ser de las Comunidades Autónomas.

La clasificación de la LP determina, en gran medida, el régimen de inversiones y financiación.

Es interesante subrayar que la clase de puertos de interés general, como luego veremos, ha adquirido especial relevancia al atribuir la Constitución al Estado competencia exclusiva sobre los puertos de interés general (art. 149.1,20.º). Por otra parte, la aludida clasificación, que consideraba puertos de interés general los de refugio, necesita ser interpretada a la luz del artículo 148.1.6.ª de la propia Constitución, que admite que las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias sobre los puertos de refugio, con lo que da la impresión de que está contraponiendo éstos a los de interés general. El Real Decreto 989/1982, de 14 de mayo, fundándose en los cambios experimentados en la evolución del tráfico marítimo, la ampliación y mejora del sistema de comunicaciones y los avances de la tecnología de los puertos, ha actualizado la clasificación de éstos (13) y ha determinado con precisión qué puertos tienen hoy la consideración de interés general (14) y son, por tanto, de competen-

---

(13) Esta clasificación estaba establecida, fundamentalmente, en el Decreto de 6 de septiembre de 1961.

(14) Son enumerados en su artículo único.

cia exclusiva del Estado, pudiendo ser gestionados directamente por éste, de acuerdo con la Ley 27/1968, de 20 de junio, o bien indirectamente mediante las fórmulas previstas en la Ley de Puertos y en la legislación de contratos del Estado (15).

### 5. *Financiación*

Los recursos para la financiación de los puertos e instalaciones marítimas españolas a cargo de los organismos dependientes del Estado (y ahora también de las Comunidades Autónomas) vendrán constituidos por el rendimiento de las tarifas de servicios generales y específicos, por el importe de los cánones de las concesiones administrativas otorgadas en la zona portuaria, por las subvenciones del Estado y otras Corporaciones públicas, por emisiones de deudas especiales o empréstitos y por los demás ingresos de Derecho público y privado autorizados por los organismos portuarios (art. 1.º, Ley 1/1966).

Las Juntas y Comisiones Administrativas de Puertos son los organismos gestores y administradores de dichos recursos financieros. En el ejercicio de esta función han de ajustarse a su legislación reguladora (art. 2.º, Ley 1/1966, en relación con la Ley 27/1968).

## III. LOS PUERTOS Y EL URBANISMO

### 1. *Su carácter de infraestructura urbanística básica*

El puerto tiene interés urbanístico por cuanto, de una parte, el desarrollo económico-social de una región o de una área metropolitana, o incluso de una concreta población, puede venir condicionado por la existencia del puerto, y, de otra parte, porque, además de las actividades particulares que pueden desarrollarse dentro de la zona portuaria propiamente dicha, el puerto de cierta categoría debe contar —y esto ha de tenerlo presente el planificador— con una zo-

(15) Son puertos de interés general: Pasajes, Bilbao, Santander, Gijón, Avilés, Ensenada de Villagarcía, Marín, Vigo, Ayamonte, Huelva, Sevilla, Bahía de Cádiz, Algeciras-La Línea, Málaga, Motril, Almería, Carboneras, Cartagena, Torre Vieja, Alicante, Gandía, Valencia, Sagunto, Castellón, Vinaroz, Tarragona, Barcelona, Badalona, Palma de Mallorca, Mahón, Ibiza-Formentera, Melilla, Ceuta, Arrecife de Lanzarote, Puerto del Rosario, La Luz y Las Palmas, Santa Cruz de Tenerife, Santa Cruz de Las Palmas, San Sebastián de la Gomera y La Estaca, en la isla de Hierro (art. único, 1 del RD 989/1982).

na industrial próxima cuya actividad fabril, comercial y de transporte girará en torno a la actividad portuaria.

En la planificación sectorial turística alcanza especial relieve la normativa referente a puertos deportivos, a la que luego nos referiremos.

La Ley del Suelo considera infraestructura básica a la relativa a las comunicaciones marítimas, es decir, a los puertos (art. 8.º-2, d)

Según GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO (16), a través de estas infraestructuras básicas se dota al planeamiento urbanístico de un instrumento complementario de sus determinaciones de ordenación del territorio, cuyo diseño puede condicionar eficazmente el proceso ulterior de conformación de la estructura espacial de los usos del suelo y supone —en la medida en que el destino a que el terreno es afectado consiste en la realización de obras públicas sometidas cada una a su respectivo ordenamiento especial— la incorporación a la ordenación urbanística de las prescripciones sobre limitaciones del uso del suelo y de la construcción por razón de la obra o servicio público contenidas en aquellos ordenamientos especiales.

La potestad urbanística comporta, fundamentalmente, mediante su ejercicio, el señalamiento y localización de estas infraestructuras y, consecuentemente, el establecimiento de previsiones de reserva del suelo necesario (17). En algunos casos esta tarea puede reducirse a recoger una realización existente o un proyecto ya confeccionado, completándolos con las reservas de terreno que precise la ampliación de las instalaciones ya construidas o la realización de lo meramente proyectado; pero, en todo caso, el planificador-urbanista ha de obrar en íntimo contacto con los responsables de las infraestructuras y valorando las expectativas de realización de las meramente concebidas o proyectadas. El elemento coordinador ha de primar en este capítulo del urbanismo. De aquí que el Plan que ha de afrontar la determinación de las infraestructuras se denomine Plan de coordinación.

(16) Véase *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2.ª edic., Madrid, 1981, pp. 246 y 247.

(17) Véase sobre el efecto vinculante de estas reservas: BASSOLS COMA, Martín, y GÓMEZ-FERRER MORANT, Rafael: *La vinculación de la propiedad privada por planes y actos administrativos*, Madrid, 1976. También, GARRIDO FALLA, Fernando: «El derecho a indemnización por limitaciones o vinculaciones impuestas a la propiedad privada», en *Homenaje a Segismundo Royo-Villanova*, Madrid, 1977.

## 2. Análisis del régimen urbanístico portuario

A) *Fuente de nuestro análisis.*—Utilizamos las normas urbanísticas del Plan General Metropolitano de Barcelona (18) por varias razones: se refieren al puerto español más importante, están ya adaptadas al Texto Refundido de la Ley del Suelo y contienen una regulación muy completa del régimen urbanístico portuario (19).

B) *La configuración del puerto como sistema general.*—El sistema general es definido como el conjunto de elementos, de ámbito supralocal, que, ordenadamente relacionados entre sí, contribuyen a lograr los objetivos del planeamiento en materia de *comunicaciones*, espacios libres, servicios técnicos y equipamientos comunitarios, a nivel de ordenación metropolitana (art. 166.1 del PGM).

Entre los sistemas generales de comunicación está el *portuario* (20). El PGM establece las determinaciones correspondientes a este sistema a nivel general, sin perjuicio de su ulterior precisión o desarrollo de detalle, que puede comprender también el entorno portuario, necesitado por esta intermediación, según expresamente se declara, de una especial regulación (art. 173).

El sistema general portuario, regulado en el PGM, es el constituido por el puerto de Barcelona y su entorno portuario y por los demás puertos del ámbito metropolitano (21). El régimen de estos espacios portuarios se ajustará a lo dispuesto en la legislación especial en la materia; pero se respetará, además, lo que por razones urbanísticas, y en el ejercicio de la competencia atribuida por la Ley del Suelo, se establece en las normas urbanísticas del PGM y en los planes que desarrollen el Plan General (art. 175).

---

(18) Véase *Plan General Metropolitano de Ordenación Urbana de Barcelona. Normas urbanísticas*. Texto Refundido que incorpora las modificaciones introducidas en la aprobación provisional y en la definitiva. Barcelona, 1976. Para designar este Plan en el presente trabajo utilizaremos las siglas PGM.

(19) En la redacción de las normas urbanísticas del PGM participaron, en distintas fases, entre otros, Jerónimo AROZAMENA SIERRA, Luis COSCULLUELA MONTAÑER y Miguel MONTORO PUERTO, así como el autor de este trabajo, aunque como la aprobación correspondió a los órganos competentes de la Administración, no les es atribuible responsabilidad concreta sobre el texto definitivamente aprobado.

(20) Los otros son el aeroportuario, el ferroviario y el viario, íntimamente relacionados entre sí.

(21) En el presente no existe en el ámbito metropolitano más puerto que el de Barcelona. El de Badalona, clasificado como de interés general (RD 989/1982), no puede considerarse con dicho ámbito.

C) *Sectores considerados*.—En la regulación del PGM se distinguen los sectores del puerto propiamente dicho, del entorno portuario y de la zona marítimo-terrestre.

El sector del *puerto* incluye el suelo comprendido dentro de la competencia de la Junta del Puerto Autónomo de Barcelona.

El sector del *entorno portuario* es el área territorial inmediata al puerto, que aparece delimitada en el correspondiente plano de ordenación.

El sector de la *zona marítimo-terrestre*, que podrá dividirse en subsectores a efectos del desarrollo de la ordenación, es el constituido por los terrenos deslindados para establecer la línea exterior de esta zona, incluyendo los enclaves que se hayan respetado como de propiedad privada (art. 176) (22).

D) *Régimen urbanístico de los distintos sectores*.—Dentro del primer sector —puertos propiamente dicho— se admiten los usos de industria y de almacenes y los demás directamente relacionados con las funciones del puerto, respecto al transporte, almacenaje y distribución (art. 177). El destino del entorno portuario —segundo sector— es la ubicación de actividades relacionadas con el puerto (usos industriales, de oficinas y de comercio en conexión con la actividad portuaria), excluyéndose cualquier otro uso (art. 178.1 y 2). Lógicamente es este segundo sector el que más interesa a efectos urbanísticos; por eso el PGM dice que para el ordenado desarrollo del entorno portuario se elaborará, conjuntamente con la Administración portuaria, un Plan Especial (que no tenemos noticia de que se haya redactado) en el que se preveerán, simultáneamente, la ordenación del puerto y de su entorno, precisándose tanto la organización del puerto (de sus propios servicios, quiere decir) como la localización (aspecto predominantemente urbanístico) de las actividades industriales complementarias que tengan cabida en el entorno. Este Plan Especial fijará el régimen urbanístico del entorno portuario y ase-

---

(22) Sobre este tema de los enclaves puede verse el trabajo de RICARDO FORNESA RIBO, titulado *Eficacia del título hipotecario sobre parcelas de zona marítimo-terrestre*, publicado en el núm. 46 de esta Revista (1965). Con referencia a los terrenos ganados al mar (es decir, parcelas que han quedado aparentemente desafectadas del uso público, por deformación de su naturaleza, al convertirse en terrenos ganados al mar y perder, en consecuencia, su condición de playa), FORNESA sostiene (pp. 135 y 136) que la situación de dichos terrenos no es la propia de los bienes de dominio público objeto de desafectación por su naturaleza (degradación), por cuanto mantienen el carácter de bien de dominio público y la titularidad del mismo, a pesar del hecho evidente de la desafectación.

gurará a las industrias ubicadas en el mismo el correcto acceso desde el puerto y desde otras vías de comunicación (art. 178.3). El Plan fijará, además, las condiciones de edificación (art. 179).

En la zona marítimo-terrestre —tercer sector—, incluso en los enclaves privados a que se refiere el artículo 4.º de la Ley 28/1969 (23), además de las limitaciones establecidas en dicha Ley, regirán las consistentes en la imposibilidad de realizar en esta zona obras o instalaciones para usos de vivienda, residencial, oficinas, sanitario, industrial o cultural; se admiten, en cambio, los usos recreativos y deportivos, y los comerciales directamente relacionados con el servicio o la utilización del mar o de las playas (art. 180.1 y 2).

E) *Concurrencia de concesiones y autorizaciones.*—El otorgamiento de concesión demanial no es bastante para que puedan llevarse a cabo las instalaciones, obras o usos permitidos en el puerto, el entorno portuario y la zona marítimo-terrestre. Se necesitará, además de la concesión o de la autorización estatal, en su caso, la licencia municipal (24). En el trámite de informe que regula el artícu-

(23) Una valoración de la Ley de Costas, de 26 de abril de 1969, puede verse en el trabajo de Jesús LEGUINA VILLA, titulado *Propiedad privada y servidumbre de uso público en las riberas del mar*, publicado en el núm. 65 de esta REVISTA, páginas 50 y ss. (1971). LEGUINA sostiene que la Ley admite un uso público de las playas y de la zona marítimo-terrestre, aun cuando sean de propiedad particular.

Más recientemente, MARIO CONDE CONDE (*El pretendido uso público de las playas y zonas marítimo-terrestres de propiedad particular*, en el núm. 73 de esta REVISTA, 1974, pp. 429 y ss.) llega a la conclusión de que sobre los enclaves de propiedad particular reconocidos por la Ley de Costas no existe un uso público, puesto que el mismo resulta improcedente, examinado el total complejo normativo de la Ley de Costas.

Está latente una lucha entre dos tendencias que la Ley de Costas en su versión definitiva no ha resuelto satisfactoriamente.

(24) Isidoro GONZALO RODRÍGUEZ (*La licencia municipal de construcción en las zonas marítimo-terrestres y portuarias*, en el núm. 51 de esta REVISTA, 1960, páginas 199 y ss.), saliendo al paso de tesis que califica de municipalista e invocando, incluso, preceptos legales y doctrina jurisprudencial, llega a la conclusión de que las obras en las zonas marítimo-terrestres y portuarias han de realizarse necesariamente con arreglo a las condiciones impuestas en la concesión que las autoriza y no se puede, en consecuencia, obligar al concesionario a solicitar permiso municipal, porque el carácter inexorable de dichas condiciones impide que las obras sean sometidas, en cuanto a la posibilidad de su ejecución, a la aprobación de otros organismos. (*Vid.*, también, del mismo autor, *Concesiones y autorizaciones portuarias*, en el núm. 46 de esta REVISTA, páginas 369 y siguientes).

La postura de GONZALO no nos parece mantenible en la actualidad en los términos en que la enunció en su día; pero tampoco puede olvidarse que, como ha declarado el Tribunal Supremo (Sentencia de 3 de diciembre de 1982 —*Aranzadi 7774*—), es errónea la tesis de que es exigible la licencia municipal de obras cualquiera que sea la importancia de la obra proyectada, porque hay grandes obras o construcciones de marcado interés público (la sentencia se refiere a la

lo 10 de la Ley 28/1969, de 26 de abril, respecto a las concesiones en la zona marítimo-terrestre, los Ayuntamientos interesados o la Corporación Metropolitana podrán oponerse al otorgamiento de las concesiones que impliquen un uso o una edificación contraria a lo previsto en el PGM o en los planes que se aprueben para su desarrollo (artículo 182). En el procedimiento de otorgamiento de la licencia municipal deberán incorporarse los informes precisos para conocer la influencia de la actividad sobre el medio ambiente. La licencia se condicionará a la adopción de las medidas que aseguren la calidad ambiental de los núcleos urbanos y a la adopción de medidas que eviten los vertidos directos de aguas residuales al mar (artículo 183) (25).

F) *Desarrollo del planeamiento básico.*—En el desarrollo de las previsiones contenidas en el PGM deberán redactarse Planes Especiales para cada uno de los subsectores del litoral a fin de ordenar los usos y establecer, en su caso, el régimen de las instalaciones y edificaciones. Los Planes Especiales de Ordenación de la zona marítimo-terrestre, además de ajustarse a las previsiones establecidas en la Ley 28/1969, atenderán a los condicionamientos urbanísticos del sector y a los derivados del régimen urbanístico de las zonas limítrofes (art. 184). No tenemos noticia de que hasta el presente hayan sido formulados los Planes Especiales de referencia.

G) *Conclusión.*—Si verdaderamente se quiere cumplir la directriz legislativa de integración en el planeamiento urbanístico de toda la ordenación territorial, no hay otra solución que la adoptada por el PGM de Barcelona. Con gran respeto para todas las compe-

---

construcción del dique de Punta Galea), cuya competencia es del Estado o de los entes autónomos, y esta competencia no puede quedar limitada por lo que resuelva un Ente local.

Sobre el tema de la concurrencia de la licencia urbanística con otras autorizaciones o concesiones, nos remitimos a lo expuesto por G. ENTERRÍA y PAREJO (*Lecciones citadas*, pp. 667 y ss.), que hemos resumido en nuestro *Manual de Disciplina Urbanística*, Madrid, 1983, pp. 41 y 42.

(25) Sobre esta materia puede verse una resolución de 23 de abril de 1969, de normas provisionales sobre instalaciones depuradoras y de vertido de aguas residuales al mar, y la Orden de 29 de abril de 1977, que aprueba la Instrucción para el vertido al mar, desde tierra, de aguas residuales a través de emisarios submarinos.

Doctrinalmente ha tratado estos temas Ramón MARTÍN MATEO (*Derecho ambiental*, Madrid, 1977, pp. 426 y ss., y *La prevención de vertidos desde el litoral y la contaminación del mar Mediterráneo*, en «REDA», núm. 32 —1982—) y ROCA ROCA, Eduardo, y VALENZUELA GARCÍA, Fernando (*El vertido de aguas residuales*, Granada, 1981, pp. 40 y ss.).

tencias concurrentes, el Plan de Ordenación tiene que considerar la existencia —o prevista existencia— del puerto, con su entorno y sus necesarias comunicaciones; y a la inversa, la proyección del puerto ha de establecerse en íntima relación, en su localización y dimensionado, con la ordenación urbanística del territorio de influencia.

Esta conclusión aún adquiere más relieve, como vamos a ver enseguida, tratándose de puertos deportivos, en los que la balanza tiende a desequilibrarse en sentido contrario. En los puertos comerciales el sistema portuario tiene relevancia urbanística e influye decisivamente sobre los grandes parámetros de la ordenación del territorio, determinando en algún modo la estructura de éste. En los puertos deportivos, la instalación está al servicio de la población residencial en el lugar y, por tanto, la localización y dimensionado del puerto deben trazarse al servicio de esa población y con las características que su situación imponga.

#### IV. LOS PUERTOS Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

Según la Constitución, las Comunidades Autónomas (es decir, todas las que tengan mar litoral), pueden asumir competencias en materia de puertos de refugio, puertos deportivos, y, en general, puertos que no desarrollen actividades comerciales (art. 148.1, 6.<sup>ª</sup>); pero el Estado tiene competencia exclusiva sobre los puertos de interés general (art. 149.1, 20.<sup>ª</sup>). Además, dentro del marco establecido en el citado artículo 149, las Comunidades Autónomas pueden ampliar sus competencias, inmediatamente las de Cataluña, País Vasco y Galicia (disposición transitoria segunda) y las acogidas al artículo 151 (caso de Andalucía), y transcurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las demás (art. 148.2).

Como consecuencia de esta normativa constitucional y completado ya el mapa autonómico definido en los acuerdos de 31 de julio de 1981, en materia de puertos hay que distinguir los siguientes grupos de Comunidades Autónomas:

1.º Aquellas que tienen competencia sobre todos los puertos, con excepción de los de interés general. En este grupo se incluye el País

Vasco (26), Cataluña (27), la Comunidad Valenciana (28) y Galicia. Respecto a esta última, su Estatuto (29) comprende, además de los puertos —en general— no calificados de interés general por el Estado, los puertos de refugio (mención ésta que no parecía necesaria) y los puertos deportivos (referencia que, si bien no rigurosamente imprescindible, no sobra dado que su ordenamiento es distinto) (artículo 27.9).

2.º Andalucía, que tiene competencia sobre los puertos que no tengan la calificación legal de interés general del Estado, sobre los puertos de refugio, los deportivos y, en general, *los que no desarrollen actividades comerciales* (30).

3.º Las demás Comunidades con litoral marítimo, que tienen competencia sobre los puertos de refugio, los puertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales (31).

Respecto al primer grupo, es importante destacar la exclusión de los puertos de interés general del Estado. ¿Cómo ha de hacerse la declaración de interés general? MUÑOZ MACHADO (32), luego de afirmar que la Constitución está reconociendo al Estado lo que en el sistema federal canadiense se llama un *poder declarativo* (art. 91 de la BNA Act), remitiendo a una decisión ulterior del Estado la concreción, tanto de sus propias atribuciones como de las autonómicas, sienta la conclusión de que esta cuestión del interés general no tiene que decidirse por Ley formal, aunque reconoce que sería obligada la existencia de unos criterios generales fijados normativamente (33) de manera objetiva de los que se tenga que hacer uso

(26) Artículo 10.32 de su Estatuto, aprobado por la Ley Orgánica 3/1979, de 12 de diciembre.

(27) Artículo 9.15 del Estatuto aprobado por la Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre.

(28) Artículo 31.15 de su Estatuto, aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio.

(29) Aprobado por la Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril.

(30) Artículo 13.11 de su Estatuto, aprobado por la Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre.

(31) Artículo 10 del Estatuto para Asturias —Ley Orgánica 6/1981, de 30 de diciembre—; 22.6 del de Cantabria —Ley Orgánica 8/1981, de 30 de diciembre—; 10.5 del de las islas Baleares —Ley Orgánica 2/1983, de 25 de febrero—; 10.1, e) del de la Región Murciana —Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio—, y 29.16 del de Canarias —Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto—. En el caso particular de Canarias hay que tener, además, en cuenta, la Ley Orgánica 11/1982, sobre transferencias complementarias.

(32) MUÑOZ MACHADO, Santiago: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, I, Madrid, 1982, p. 541.

(33) Suponemos que quiere decir que éstos sí con rango legal.

en cada caso para declarar o no una obra o servicio de interés general.

Con relación a Cataluña, el Real Decreto 2645/1980, de 12 de diciembre, ha derogado el de 6 de septiembre de 1961 y ha reclasificado sus puertos en de interés general (art. 1.º), de interés provincial (art. 2.º) y de refugio (art. 3.º) (34). El Real Decreto 2876/1980, también de 12 de diciembre —aunque publicado el 12 de enero de 1981— aprueba el acuerdo sobre traspaso de puertos y contiene la para nosotros extraña previsión (35) de que en el caso de que algunos de los puertos transferidos alcance las condiciones precisas para declararse como de interés general, se efectúe el consiguiente cambio de titularidad de la Generalidad al Estado (apartado B.2 del anexo), aunque esto se ha de efectuar, se dice expresamente, «en los proyectos de planificación portuaria a que se refiere el artículo 132.2 de la Constitución»; es decir, el Gobierno podrá elaborar la correspondiente planificación, pero ésta ha de aprobarse *mediante Ley* (artículo 131.1). Por tanto, aunque se admita que la declaración de interés general puede hacerse por Real Decreto, la rectificación de esta declaración ha de tener rango legal; lo cual conviene recordar aquí cuando se está hablando por algunos de una revisión (?) de las transferencias ya acordadas a favor de las Comunidades Autónomas.

La limitación de la competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía a los puertos que no desarrollen actividades comerciales es difícilmente comprensible: 1.º, porque políticamente se ha dicho que el techo de las competencias de esta Comunidad se quería igualar al de las Comunidades comprendidas en la disposición transitoria segunda de la Constitución, y 2.º, porque en el texto parece existir el contrasentido de que en su principio la competencia se extiende a los puertos que no tengan la calificación legal de interés general del Estado, para luego, al final, introducir el recorte —que es empleado en las Comunidades del grupo 3.º— de excluir los puertos que desarrollen actividades comerciales (36).

(34) Como ya hemos indicado en otro lugar, el Real Decreto 989/1982, de 14 de mayo, ha determinado los puertos de interés general con referencia a toda España, siguiendo —dice— los criterios sentados en el artículo 15 de la LP.

(35) MUÑOZ MACHADO (*obra citada*, p. 542) considera este camino de retorno políticamente difícil, pero técnicamente impecable.

(36) No aclaran este extremo los comentarios que a este artículo 13.11 del Estatuto ha hecho José Ignacio LÓPEZ GONZÁLEZ en la obra colectiva *Comentarios al Estatuto de Andalucía* (Instituto García Oviedo, núm. 50, Sevilla, 1981,

El tercer grupo de Comunidades no plantea, de momento, problemas especiales.

Con la finalidad de atender adecuadamente los servicios portuarios traspasados a la Generalidad de Cataluña y en atención a la peculiaridad de su régimen económico-financiero (37) se ha creado un Organismo autónomo de carácter comercial, industrial y financiero, dotado, por tanto, de personalidad jurídica y adscrito al Departamento de Política Territorial y Obras Públicas, y que se denomina «Comissió de Ports de Catalunya» (38). El objeto de la «Comissió» es llevar a cabo la gestión del servicio público portuario y de los fondos adscritos al mismo, en relación con los puertos no sujetos a concesión que corresponden a la competencia y titularidad de la Generalidad.

Cuando el puerto pasa de una a otra Administración titular, la figura de la mutación demanial se queda corta para describir la transformación operada. Como dicen PAREJO y RODRÍGUEZ (39), en realidad se produce un traslado de una pertenencia demanial de una esfera administrativa a otra formalmente distinta, sin dejar de ser el bien, en ningún momento, dominio público; al no haber previas desafectación y afectación, no hay duda que se trata de un supuesto peculiar.

El traspaso de servicios portuarios del Estado a las Comunidades Autónomas es ya una realidad (40).

## V. LOS PUERTOS DEPORTIVOS

### 1. La cuarta flota: su importancia creciente

La flota de recreo se conoce con el nombre de cuarta flota porque se ha agregado; y cada vez con más importancia, a las de guerra, mercante y pesquera, con las que no puede confundirse, no sólo por

---

páginas 86, 87 y 88), en la que participan, con el autor, ya citado, Alfonso PÉREZ MORENO, Pedro ESCRIBANO COLLADO, José Luis RIVERO ISERN, José Ignacio MORILLO-VELARDE PÉREZ y Francisco LÓPEZ MENUDO.

(37) El establecido en la Ley 1/1986, de 28 de enero.

(38) *Vid.* Ley de Cataluña 4/1982, de 5 de abril.

(39) *Ob. cit.*, p. 152.

(40) *Vid.*: RD 2876/1980, de 12 de diciembre, sobre Cataluña; RD 2380/1982, de 14 de mayo, sobre el País Vasco; RD 2382/1982, de 24 de julio, sobre Asturias; RD 2623/1982, de 24 de julio, sobre Cantabria; RD 3214/1982, de 24 de julio, sobre Galicia; RD 3059/1982, de 24 de julio, sobre Comunidad Valenciana, y RD 2925/1982, de 12 de agosto, sobre Murcia.

su evidente distinta finalidad, sino porque presenta unas características peculiares, como son la menor proporción de días de navegación en relación con los de estancia en el puerto y la existencia de puntas muy marcadas de sollicitación intensiva de servicios (41). Es, además, la que más interés presenta desde el punto de vista urbanístico por su relación con la promoción turística. Tiene, por otra parte, una actualidad evidente por su conexión con la competencia portuaria más clara de las Comunidades Autónomas, según acabamos de ver.

La navegación deportiva es un fenómeno social que nace en el presente siglo para proporcionar un cauce a la ocupación del ocio, y que se desarrolla incesantemente en los últimos años merced a la tendencia de la población a asentarse en los núcleos urbanos de la costa y al auge del turismo en los países occidentales. Las riberas del Mar Mediterráneo se van convirtiendo en un corredor de asentamientos turísticos, más o menos densos, en los que el deporte náutico, tanto a motor como a vela, cada vez se extiende más e incluso se hace más accesible a personas que no disponen de rentas elevadas (42). Es evidente que al desarrollarse la navegación a vela el deporte náutico se ha popularizado y democratizado (43).

Podría pensarse, sobre todo en relación con modernas embarcaciones ligeras, que la navegación deportiva no necesita, al menos, con la intensidad requerida por otras embarcaciones, instalaciones portuarias *ad hoc*. Sin embargo, esto no es así, porque como los períodos de inactividad y de descanso de esta cuarta flota son, como ya hemos indicado, largos y frecuentes, resulta necesario construir esas instalaciones para abrigo de las embarcaciones inactivas y para su mantenimiento tanto en situación de descanso como de preparación de actividad.

(41) Cfr.: *La cuarta flota. Directrices aplicables a la promoción de iniciativas*, Madrid, 1975, p. 43.

(42) Cfr.: Rafael DEL MORAL CARRO y José M.<sup>a</sup> BERENGUER PÉREZ: *Curso de Ingeniería de Puertos y Costas*, tomo II, p. 504.

Como dice también COSCULLUELA (*obra citada*, p. 293), «en un principio la navegación deportiva se redujo a muelles o zonas reservadas dentro de puertos destinados a otros usos más amplios, pero el auge del deporte, por una parte, y del turismo, por otra, han hecho rentable la explotación de puertos exclusivamente deportivos».

(43) José M.<sup>a</sup> MARTÍNEZ HIDALGO (*Defensa del medio ambiente marino*, Galicia, 1978, pp. 173 y 174), dice que una serie de circunstancias (aumento del nivel de vida en países desarrollados y en trance de desarrollo, revolución técnica de nuevos materiales que permiten la construcción en serie y el consiguiente abaratamiento y un concepto más deportivo que ha ido excluyendo asalariados de las tripulaciones de los yates y embarcaciones deportivas) ha

2. *Instalaciones: tipos y características*

Según la ingeniería portuaria (44), las instalaciones pueden revestir los siguientes y diversos tipos y características:

a) *Embarcadero*: Pequeña obra de infraestructura de tipo aislado.

b) *Base náutica*: Servicio náutico dentro de las playas.

c) *Fondeadero*: Area de flotación abrigada, bien por un recurso natural, bien por una obra artificial (por ejemplo, una defensa exenta longitudinal de una playa), que se utiliza marginalmente.

d) *Dársena*: Instalación que cumple las funciones de fondeadero y embarcadero y que, además, tiene un nivel mínimo de servicios técnicos auxiliares. Esta instalación es ya objeto de la Ley de Puertos Deportivos.

e) *Puerto*: Infraestructura náutica básica integrada en cuyo ámbito se desarrollan toda clase de servicios técnicos, industriales y comerciales, propios de la cuarta flota. Constituye el objeto principal de la Ley 55/1969.

f) *Complejo náutico-residencial*: Comprende, además del puerto, una urbanización residencial, que sirve de habitación a los titulares de las embarcaciones o que se utiliza, sin esta conjunción de em-

hecho que la flota deportiva mundial llegue a la cifra de 20 millones de embarcaciones y 100 millones de participantes.

El reparto por países acusa, según MARTÍNEZ HIDALGO, estos datos:

PAISES	UNA EMBARCACION POR NUMERO DE HABITANTES
Suecia .....	15
Canadá .....	20
EE.UU. ....	24
Dinamarca .....	50
Suiza, Holanda y Gran Bretaña .....	100
Francia .....	120
Alemania .....	150
Italia .....	200
Irlanda .....	250
Luxemburgo .....	300
Bélgica y España .....	1.000

En España, en 1983, estábamos a la altura de Grecia e Israel: una embarcación por cada 5.000 habitantes. El Reglamento de Puertos deportivos dice (preámbulo del Real Decreto de su aprobación) que desde la publicación de la Ley (abril de 1969) hasta septiembre de 1980 (fecha del Reglamento), la importancia de la flota de recreo ha aumentado en enorme proporción y la demanda ha sido, es hoy y se prevé en los próximos años, como superior a la oferta de servicios.

(44) Véanse las obras citadas en las dos notas anteriores.

barcación y vivienda, como segunda residencia, y muy frecuentemente dentro de una compleja operación turística.

g) *Marina*: En ella la vinculación de la instalación portuaria con la urbanización (caso, por ejemplo, de Ampuriabrava, en el golfo gerundense de Rosas) es muy intensa. Las dársenas están excavadas en terrenos interiores. Las obras exteriores están destinadas casi exclusivamente a canal de acceso. El área de flotación desempeña, en cierto modo, el papel de red de circulación marítima que guarda gran analogía con la red viaria terrestre.

A diferencia de las Marinas, hay *puertos exteriores*, que avanzan hacia el mar mediante unas obras que encierran el área de atraque y de este modo cumplen funciones de abrigo. Las zonas terrestres del puerto pueden incluso realizarse ganando terrenos al mar. Es el caso del puerto José Banús. También existen *puertos-isla* en los que su unión con la costa se efectúa a través de una pasarela o de un puente de amplios vanos o sobre pilotes. Es el caso del puerto deportivo de Segur de Calafell.

### 3. *Planificación de los puertos deportivos*

Esta planificación está íntimamente conectada con el planeamiento urbanístico y con el fenómeno turístico.

Las Corporaciones Locales y los Clubs Náuticos tienden a aproximar el puerto deportivo al núcleo urbano para aumentar el prestigio de la población y para facilitar el acceso del vecindario al puerto de los deportistas a la ciudad. Los promotores de urbanizaciones sitúan los puertos dentro de los terrenos de su propiedad con la finalidad de revalorizarlos (45). En el tira y afloja de la satisfacción de los intereses concurrentes, la localización del puerto no siempre resulta la más adecuada en cuanto a su enlace con la red de comunicaciones terrestres, a su adaptación a la geomorfología local (acantilados o playas), a la disminución de la superficie de las playas de libre uso, a la defensa de las playas o costas cercanas o a las demás circunstancias que deben condicionar la localización del puerto, tanto desde el punto de vista del planteamiento urbanístico como de la propia técnica portuaria. El ordenamiento jurídico español ha

---

(45) Cfr., DEL MORAL y BERENGUER: Obra citada, p. 517.

tenido en cuenta, como luego veremos, estas exigencias de la idónea localización del puerto deportivo.

Estéticamente, el puerto deportivo no debe dar la sensación de almacén de embarcaciones y su tamaño no debe corresponderse con el del núcleo urbano con el que ha de relacionarse, en una conjunción armónica.

Como entendemos que el urbanismo ha de ser integrador, creemos conveniente que la infraestructura portuaria, toda, pero principalmente la destinada a la cuarta flota, ha de ser objeto de un Plan Especial formulado y aprobado con arreglo a lo previsto en el artículo 17 de la Ley del Suelo. Comprendemos las dificultades que en muchos casos pueden oponerse a la realización de este planeamiento; pero esas dificultades hay que tender a eliminarlas si de verdad se quiere lograr una planificación coordinada y eficaz.

#### 4. *Legislación de puertos deportivos*

A) *Primera regulación.*—Con anterioridad a la Ley 55/1969, de 26 de abril, sobre puertos deportivos, las aspiraciones del deporte náutico pudieron encontrar una solución posible —dice la Sentencia de 21 de noviembre de 1974— en el marco del artículo 44 de la Ley de Puertos de 1880 (correspondiente al art. 41 de la LP de 1928) y en lo regulado en los artículos 73 y siguientes del Reglamento de 19 de enero de 1928 o en el específico del Decreto de 24 de marzo de 1966, texto reglamentario de puertos anterior a la Ley de 1969.

El citado artículo 41 de la LP atribuye competencia al Ministerio de Fomento (hoy de Obras Públicas y Urbanismo) para otorgar la autorización, oyendo a las autoridades de Marina, para construir dentro del mar o en las playas y terrenos contiguos, y en los puertos, con destino al servicio particular o público, muelles, embarcaderos, astilleros, diques flotantes, varaderos y demás obras análogas complementarias o auxiliares de las que existan para el servicio de un puerto. Estas autorizaciones —sigue diciendo el precepto— no constituirán monopolio y podrán, por tanto, otorgarse varias para otras de la misma especie en un mismo puerto, playa o trozo de costa, siempre que con ello no sufra menoscabo el servicio público.

El Decreto 735/1966, de 24 de marzo, consideró puertos de interés general, además de los previstos en el artículo 15 de la LP, «los destinados al atraque, amarre y despacho portuario y aduanero de

embarcaciones deportivas de todas clases» y obligó a tener en disposición de utilización instalaciones auxiliares que facilitase la práctica del deporte náutico, siempre que tales puertos fueran incorporados al Plan General de Puertos del Estado. Este Decreto se dictó en ejercicio de la facultad que había otorgado al Gobierno el artículo 15 de la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre Régimen financiero de los puertos españoles, para el establecimiento de un canon especial del que son objeto las concesiones o autorizaciones para fines o servicios sociales y las que afecten a zonas o puertos deportivos, siempre que unas y otras concesiones no constituyan motivo de lucro ni alteren el equilibrio financiero de los puertos.

Está claro, por cuanto hemos dicho al referirnos a las Comunidades Autónomas, que los puertos deportivos no son hoy puertos de interés general del Estado. También ha de dejarse bien sentado que la concesión de una dársena deportiva en un puerto industrial, comercial o pesquero, se tiene que ajustar a la Ley 55/1969, y no a la LP, porque, como dice la ya citada Sentencia de 21 de noviembre de 1974, al tener por objeto la concesión «la construcción, dentro del puerto, de una zona portuaria deportiva afecta a la utilización de embarcaciones deportivas, queda comprendida en el ámbito (de la Ley 55/1969), tal como dispone su artículo 1.º, lo que comporta que las concesiones solicitadas... se rijan en lo básico por el artículo 15, pues en el sentido de su texto, aunque no en su literalidad, se comprenden los puertos deportivos y las zonas portuarias deportivas según se refiere de una interpretación del precepto dentro del conjunto de la Ley a la luz de lo que dicen los artículos 1.º y 5.º». Esta interpretación jurisprudencial está hoy confirmada por el Reglamento (46).

B) *Normativa vigente*.—Está constituida por la Ley 55/1969, de 26 de abril, y el Reglamento para su ejecución aprobado por el Real Decreto 2486/1980, de 26 de septiembre. En lo no previsto por estos

---

(46) *Artículo 1.º-1.* «Se regirán por la Ley 55/1969, de 26 de abril, y el presente Reglamento ... las zonas que con (la) finalidad (de ser utilizadas por embarcaciones deportivas o de recreo) se construyan o habiliten en los puertos destinados a la industria y comercio marítimo. A los efectos del cumplimiento por las zonas deportivas de las condiciones técnicas que se señalan en este Reglamento, podrán éstas considerarse como parte integrante del puerto en que están enclavadas, si el conjunto cumple dichas condiciones. A estas zonas les será además de aplicación subsidiariamente la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, y su Reglamento, y el resto de la legislación aplicable al puerto en que están situadas.»

textos ha de estarse a lo dispuesto en la LP y Reglamento para su aplicación de 19 de enero de 1928; en la Ley de 26 de abril de 1969 sobre Costas y el Reglamento para su ejecución de 26 de mayo de 1980; en la Ley de Procedimiento Administrativo de 17 de julio de 1958; en la Ley General de Obras Públicas; en la Ley y Reglamento de Contratos del Estado y demás legislación que resulte de aplicación (disposición final 2.ª del Reglamento de 26 de septiembre de 1980).

Son puertos deportivos los específicamente construidos o destinados para ser utilizados por embarcaciones deportivas y las zonas que con tal finalidad se construyan o habiliten en los puertos destinados a la industria y comercio marítimo (art. 1.º de la Ley), y se clasifican en de internada o puerto base y de escala (art. 2.º).

Se ha dicho, con razón, que la finalidad de la Ley 55/1969 «no es tanto una regulación sustancial de un tipo de puertos que requieran un tipo de explotación especial, cuanto la coordinación de distintas competencias públicas que entran en juego en relación con este tipo de puertos y el establecimiento de toda (una) serie de incentivos y ayuda» (47). No puede decirse lo mismo del Reglamento, más preocupado por la regulación de la estructura de estos puertos.

La actividad administrativa de fomento está presente en la Ley (48) a través de un conjunto de estímulos (preferencia para la obtención de créditos turísticos, subvenciones y ayudas estatales y beneficios fiscales) en favor de las entidades o particulares constructores de puertos deportivos. El legislador entiende que la construcción sólo subsidiariamente ha de ser realizada por el Estado (49), pero como se trata de obras controladas por la Administración estatal no debe desvirtuarse el concepto de servicio público que deben tener las instalaciones, sin perjuicio de compatibilizar este servicio público, que debe ser eficiente, con el derecho de propiedad y privatización de servicios que la actual legislación otorga a los concesionarios, para lo que el Reglamento establece los conceptos de amarre de base y de tránsito y condiciona la ganancia de terrenos al mar (50).

(47) COSCULLUELA: *Obra citada*, p. 294.

(48) Véase, sobre todo, su artículo 19.

(49) En su defecto, por el Estado, dice el artículo 5.º de la Ley.

(50) Véase el preámbulo del Real Decreto 2486/1980, de 29 de septiembre, y los siguientes preceptos reglamentarios:

«Todos los puertos y zonas deportivas construidas, tanto por el Estado como en virtud de concesiones otorgadas, serán instalaciones de servicio público, que en ningún caso contemplarán usos exclusivos de amarre, y si derechos de

El Reglamento establece también los cauces necesarios para que se tengan en cuenta y se observen con el máximo respeto las cuestiones derivadas de la *defensa y conservación del medio ambiente* (51), como lógica consecuencia del principio establecido en el artículo 45 de la Constitución, y, por eso, regula la ubicación del puerto, su *ordenación de acuerdo* con las prescripciones establecidas en las normas de *planeamiento urbanístico* y la necesidad de que el puerto armonice estéticamente con el paisaje en su entorno costero para lo cual ha de tenerse la máxima preocupación en *defensa de la Naturaleza*, tanto física como ecológicamente (art. 10). La ordenación general de la zona de servicio (cuya superficie terrestre en ningún caso puede ser inferior al 50 por 100 del espejo del agua) ha de estudiarse detalladamente, tanto en lo que se refiere a los servicios marítimos como a los terrestres, y en éstos, muy especialmente, la parte de edificaciones que se proyecten construir (art. 6.º).

---

uso preferente, pudiéndose autorizar amarras de tránsito en los periodos en que no se ejercitare el derecho de uso preferente» (art. 12).

«De conformidad con lo previsto en la Ley de Paseos Marítimos, de 24 de julio de 1918, en el caso del artículo 14 de la Ley sobre Puertos Deportivos —es decir, cuando una Corporación Local solicite autorización para la construcción a sus expensas de un paseo marítimo de ribera en la zona del propio puerto deportivo—, los *terrenos ganados al mar* y a la zona marítimo-terrestre, por perder esas condiciones como consecuencia de la construcción del paseo marítimo, y siempre que no formen parte de la zona de servicio del puerto definida como precisa para la explotación del mismo y tal como se especifica en los artículos anteriores de este Reglamento, se cederán a la Corporación Local como bienes patrimoniales de la misma, en las mismas condiciones que establece la citada Ley de Paseos Marítimos» (art. 25).

«Para que los concesionarios de un puerto deportivo puedan consolidar los derechos de propiedad que se les reconoce en el artículo 18 de la Ley, será necesario que lo manifiesten en su petición en el momento de solicitar la concesión y que la Administración los conceda explícitamente en los términos de la misma, en la que se determinarán las normas de uso a que quedan sometidos. En todo caso no podrán acogerse a este derecho los terrenos ganados a la mar que formen parte de la zona de servicio del puerto ni la nueva zona marítimo-terrestre que resulte. Tampoco podrá concederse la propiedad particular de las nuevas playas que se formen ni de los accesos a la zona marítimo-terrestre y las playas. A estos efectos tendrán la condición de *terrenos ganados al mar* aquellos que, emplazados sobre el lecho del mar territorial, sobresalgan permanentemente de su superficie como consecuencia de las obras realizadas. En ningún caso tendrán dicha condición los terrenos situados sobre la superficie que constituirían la zona marítimo-terrestre y las plazas antes de la realización de las obras. Los terrenos ganados al mar se conseguirán precisamente mediante realización de obras y no mediante procesos naturales, de cualquier clase, aun cuando fuesen provocados por medios artificiales» (art. 30).

Véanse sobre el tema de los terrenos ganados al mar las consideraciones que, antes de la aparición del Reglamento, hizo COSCULLUELA (obra citada, pp. 300 a 303).

(51) Cfr.: Preámbulo del Real Decreto 2486/1980.

Los puertos no construidos por el Estado están sujetos a concesión. El Reglamento pretende agilizar la tramitación de los expedientes para conseguir un acortamiento de los plazos dentro —dice— de una normativa sistematizada y perfectamente regulada (52). Estimamos, no obstante, que si bien la sistematización se ha conseguido (53), subsiste una complicación de procedimiento, agravada hoy por la incidencia del tema autonómico. Es evidente que en las Comunidades Autónomas a las que el Estado ha transferido el servicio de puertos deportivos, la tramitación de los expedientes y su resolución final corresponde a la Administración autonómica. Continuará siendo necesario oír a las autoridades competentes del Ministerio de Defensa, pero a los demás órganos de la Administración estatal sólo en la medida (a veces difícil de precisar) en que los respectivos servicios no hubieren sido traspasados, y aun en este caso la audiencia puede instrumentarse a través del Gobernador civil de acuerdo con la regulación contenida en la reforma de la Administración periférica del Estado (54). También será necesario remitir el expediente al Ministerio de Hacienda para que informe sobre la ocupación del dominio público cuando se solicitare (art. 11.4 de la Ley y 22.1 del Reglamento).

Como es consustancial a la concesión, ésta revierte a la Administración al término del plazo establecido y puede ejercitarse el rescate de la misma. A ambas cuestiones se refiere el Reglamento (arts. 31 y 32), pero como éste establece que lo dispuestó en el mismo se entiende sin perjuicio de las competencias que hayan asumido o, en su caso, puedan asumir, en la materia, las Comunidades Autónomas (disposición adicional), cabe preguntarse ¿a quién revierten las concesiones? y ¿quién puede rescatarlas? Esta facultades deben corresponder a las Comunidades Autónomas. Por eso en el Real Decreto 2876/1980, de 12 de diciembre, sobre traspaso de servicios portuarios a la Generalidad de Cataluña, se dice expresamente que se *transfiere* también *el derecho de reversión* que corresponda

(52) Así lo dice el preámbulo del Real Decreto de aprobación del Reglamento.

(53) Se aprecian claramente los siguientes trámites: examen de la documentación; confrontación del proyecto sobre el terreno; informe de los órganos de la Administración afectados; decisión sobre si es o no favorable la construcción; información pública; informe del Ministerio de Hacienda, y resolución del Consejo de Ministros (arts. 20, 21 y 22 del Reglamento).

(54) Véase Real Decreto 3314/1981, de 29 de diciembre.

a la Administración del Estado en las concesiones y autorizaciones administrativas para cuando proceda su ejercicio (anexo, C.2), aunque los bienes de dominio público marítimo adscritos a la Generalidad, que dejen de ser necesarios para el cumplimiento directo de sus específicos fines portuarios —que es otro supuesto distinto—, revertirán al Estado para darles el destino que en cada caso resulte más procedente (anexo, B.1, b).