

LAS COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTONOMAS EN MATERIA DE PUERTOS (*)

POR

PEDRO ESCRIBANO COLLADO

Catedrático de Derecho Administrativo

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.—II. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA.—III. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE PUERTOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA: 1. *Planteamiento general.* 2. *Los criterios utilizados para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.*—IV. LAS TRANSFERENCIAS EN MATERIA DE PUERTOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.

I. INTRODUCCIÓN

La materia de puertos está siendo una de las primeras en transferirse a las Comunidades Autónomas. Salvo Andalucía, Baleares y Canarias, el resto de Comunidades que dispone de litoral han recibido ya competencias en esta materia en desarrollo de sus previsiones estatutarias. Ello no supone que en ella no existan problemas o que éstos estén totalmente resueltos de cara a la delimitación de las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas. Como se verá más adelante, son varias las cuestiones que plantean los Acuerdos de transferencias y la legislación vigente en base a la cual se efectúan aquéllas. Por otra parte, en el tema que nos ocupa son posibles varias observaciones generales.

La primera observación que puede hacerse sobre el particular es que la Constitución española de 1978 ha seguido prácticamente los mismos criterios de reparto de competencias que la Constitución republicana de 1931. En ambas, la competencia del Estado gira en torno a los puertos calificados de interés general, mientras que la de las Comunidades Autónomas o Regiones se ciñe a los de interés

* El presente trabajo constituye una reelaboración de otro anterior, presentado como Ponencia a las *Primeras Jornadas de Infraestructuras y Transporte de la Junta de Andalucía*, celebradas en la Universidad de La Rábida (Huelva) en abril de 1982.

regional. Subsiste, como un residuo histórico, la figura del puerto local, cuya única revitalización jurídica sólo puede proceder de la legislación que se dicte sobre régimen local.

La segunda observación general consiste en que en materia portuaria nuestra Constitución no se parece en nada a los dos textos fundamentales que más han influido en su elaboración, la Ley Fundamental de Bonn y la Constitución italiana. La Constitución española puede situarse en un punto intermedio entre ambas. Por lo que respecta a la primera, la materia de puertos no es mencionada como objeto ni de la legislación exclusiva de la Federación, ni de la concurrente con la de los Estados (arts. 73 y 74). Ello supone, de acuerdo con el artículo 70, que sobre los mismos tienen los Estados la potestad legislativa plena. Ahora bien, en los otros dos artículos citados se mencionan una serie de materias que, relacionadas íntimamente con los puertos, corresponden total o parcialmente a la Federación, como la navegación y tráfico marítimo, aduanas, seguridad de costas, defensa nacional, etc. La Constitución italiana, por el contrario, limita la competencia regional en materia portuaria, en su doble vertiente legislativa y administrativa, a los puertos ubicados en aguas continentales, no comprendiendo, pues, los puertos marítimos, aunque en relación con éstos no está cerrada a la posibilidad de que el Estado delegue a las Regiones funciones administrativas, según se desprende del artículo 118,2 de la Constitución. De acuerdo con los Decretos de 14 de enero de 1972 y de 24 de julio de 1977, de transferencias a las Regiones de Estatuto ordinario de funciones administrativas, se delimita la competencia regional en esta materia, atribuyendo a las Regiones «el control de la navegación, la titularidad de los bienes, otorgamiento de concesiones de uso y aprovechamiento de los mismos, aprobación y ejecución de obras», etc., en relación con los puertos interiores y la navegación en aguas continentales.

Por último, una tercera observación general, que afecta a un tema capital en la materia que nos ocupa, hace referencia a que el concepto de interés general que la Constitución utiliza para delimitar la competencia del Estado aún está por desarrollar. El que ofrece la Ley de Puertos de 1928, pensado en un contexto político muy distinto y para un modelo de Estado totalmente diferente, no sirvió bajo la Constitución de 1931, como lo demuestra el Decreto de transferencia a la Generalidad de Cataluña de 1934, y no es el más adecuado para aplicar la Constitución en esta materia. Hay algunos

critérios del artículo 15 de dicha Ley que no se ajustan a la Constitución y otros sólo en la medida en que se interpreten de acuerdo con los principios constitucionales que definen e informan el Estado de las autonomías. Es por ello conveniente una pronta reforma de este punto concreto de la legislación de puertos. Mientras tanto, el Gobierno ha aprobado recientemente varios Reales Decretos, actualizando la lista de puertos de interés general, en base a los criterios de la Ley de 1928.

II. BREVE REFERENCIA HISTÓRICA

En la Constitución de la Segunda República, en el artículo 15 se establecía como competencia del Estado «los puertos de interés general», correspondiéndole, en todo caso, la legislación y la posibilidad de reservarse la ejecución directa de los mismos. El precepto constitucional venía a establecer tres cosas distintas: primeramente, la atribución en exclusiva al Estado de la potestad legislativa sobre puertos de interés general, competencia ésta en la que no podían participar las Regiones; en segundo lugar, la posibilidad de asumir en relación con cada puerto de interés general su administración o gestión directas, lo que equivalía a admitir, en caso contrario, la competencia de las Regiones para asumir tales tareas o, en su caso, proceder a su concesión; por último, en virtud del artículo 16, quedaba en poder de las Regiones la legislación exclusiva y la ejecución sobre los puertos no declarados de interés general, de acuerdo con sus respectivos Estatutos de autonomía.

Los Estatutos de Autonomía catalán y vasco asumieron en estos términos las competencias en materia de puertos, manifestándose ambos de forma muy semejante:

Estatuto de Cataluña (Ley de 15 de septiembre de 1932):

Artículo 5.º De acuerdo con lo previsto en el artículo 2.º de la Constitución, la Generalidad ejecutará la legislación del Estado en las siguientes materias:

4.º Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y puertos que sean de interés general, quedando a salvo para el Estado la reversión de la policía de los Ferroca-

rriles y de los teléfonos y *la ejecución directa que puede reservarse de todos estos servicios.*

Artículo 11.º Corresponden a la Generalidad de Cataluña la legislación exclusiva y la ejecución y dirección de las funciones siguientes:

A) Carreteras, ferrocarriles, canales, *puertos* y todas las obras públicas de Cataluña, *salvo lo dispuesto en el artículo 15 de la Constitución.*

Estatuto Vasco (Ley de 6 de octubre de 1936):

Artículo 2.º Corresponde a la competencia del País Vasco, de acuerdo con los artículos 1.º y 17 de la Constitución de la República, la legislación exclusiva y la ejecución directa en las materias siguientes:

A) 1.º Ferrocarriles, tranvías, transportes, carreteras, vías pecuarias, canales, pantanos, teléfonos, *puertos*, aeropuertos, líneas aéreas y radiocomunicación, *salvo las limitaciones establecidas en los números 13 del artículo 14 y 6.º del artículo 15 de la Constitución.*

Artículo 8.º Conforme al artículo 15 de la Constitución de la República incumbe al País Vasco la función ejecutiva de la legislación del Estado en las siguientes materias:

6.º Ferrocarriles, carreteras, canales, teléfonos y *puertos de interés general*, *salvo los derechos de reversión y policía de los primeros y la ejecución directa que pueda reservarse el Estado.*

De ambos Estatutos se desprende, como puede verse, un reparto de competencias entre el Estado y las dos Regiones exactamente igual que el previsto en la Constitución. Aquellos se limitaron, por tanto, a asumir, en base a un principio dispositivo, la competencia en materia portuaria que la Constitución no reservaba expresamente al Estado, esto es, la referente a los puertos que no fueran de interés general, verdadero ámbito de competencia propia de la Región.

En desarrollo de las previsiones del Estatuto de Cataluña por Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 7 de julio de 1934 se aprueba el Acuerdo de la Comisión Mixta nombrada al efecto, en materia de Puertos y otras Obras Públicas. De este importante documento hay que resaltar los siguientes aspectos:

a) La Comisión procede, primeramente, a calificar los puertos que son de interés general, sobre los que el Estado ostenta potestad legislativa con carácter exclusivo (punto 1.º del Acuerdo). Lo relevante de este apartado radica en que la Comisión no se ajusta estrictamente a los principios establecidos por la Ley de Puertos para llevar a cabo tal calificación, «sino que procede tener en cuenta otros factores y necesidades de orden estatal, en armonía con las atribuciones que por el nuevo régimen autonómico corresponde a la Generalidad». (Considerando 2.º de la exposición de motivos del Acuerdo.) La razón de este apartamiento de los criterios legales vigentes hay que verla en el hecho de que la Ley de Puertos no tenía en cuenta la nueva organización regional del Estado ni mucho menos la distribución de competencias prevista en los artículos 14, 15 y 16 de la Constitución, lo que, por otra parte, se repite en la actualidad.

b) La Comisión acuerda, asimismo, traspasar a la Generalidad la ejecución de la legislación del Estado sobre los puertos calificados de interés general (Barcelona y Tarragona), si bien haciendo expresa referencia a la posibilidad del Estado de asumir, en cualquier momento, la ejecución directa sobre los mismos. (Véase el Considerando 3.º de la exposición de motivos del Acuerdo.)

c) La Comisión acuerda, además, traspasar a la Generalidad las competencias que venía ejerciendo el Estado sobre la zona marítimo-terrestre, con exclusión de las zonas destinadas al servicio de la defensa nacional. Hecho este verdaderamente singular del que la propia Constitución republicana no ofrece explicación. (Véanse los puntos 3.º, 5.º y 6.º del Acuerdo. Sobre el mismo tema, véase el Decreto de la Presidencia del Consejo de Ministros de 12 de diciembre de 1933, sobre traspasos de servicios referentes a carreteras, caminos y a otros de Obras Públicas, especialmente el punto 8.º del mismo.)

d) La Comisión, por último, hace reserva en favor del Estado de una serie de servicios anejos a los puertos que quedan, en todo caso, bajo su dependencia. Así, faros y señales marítimas, balizamiento, aduanas, sanidad exterior, policía de fronteras, etc.

III. LAS COMPETENCIAS EN MATERIA DE PUERTOS EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA Y EN LOS ESTATUTOS DE AUTONOMÍA

1. *Planteamiento general*

La Constitución no atribuye unitariamente y en bloque al Estado o a las Comunidades Autónomas la materia relativa a los puertos, sino que opera una distribución de la misma entre ambos en base a los siguientes criterios, que habrán de ser precisados y desarrollados en los Estatutos de Autonomía y en la legislación estatal:

- En primer lugar, el artículo 148.1.8.º incluye dentro del ámbito de competencia de las Comunidades Autónomas tres clases de puertos, los de refugio, los puertos deportivos y aquellos otros que no desarrollen actividades comerciales. En este caso, más que utilizar un criterio ordenador, la Constitución categoriza tres supuestos específicos en que los puertos se encuentran dentro del ámbito de los intereses peculiares y propios de las Comunidades Autónomas. De aquí se deriva, primero, que las competencias legislativas y ejecutivas sobre los mismos corresponden plenamente a éstas últimas y, segundo, que el Estado no puede aplicar a estas clases de puertos el criterio del interés general para asumir sobre ellos competencias, en tanto permanezca su calificación de tales.
- En segundo lugar, el artículo 149.1.20.º establece dentro de la competencia exclusiva del Estado la materia relativa a «puertos de interés general», utilizando para su delimitación el criterio del interés general, en cuanto no privativo de una Comunidad Autónoma, lo que a su vez remite al problema de a quién compete definir y con arreglo a qué condiciones el interés general de un puerto ya existente o que se construya en el futuro.

En los Estatutos de Autonomía se ha hecho uso de estos dos criterios de distribución de competencias, siendo posible distinguir entre los Estatutos del País Vasco, Cataluña, Galicia y Andalucía y el resto, aunque en el supuesto concreto de la Comunidad Valenciana habrá que hacer alguna matización.

a) Los Estatutos de Autonomía plena o de primer grado recogen dos tipos de competencia en materia portuaria. De un lado, reconocen competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma sobre los puer-

tos a que se refiere el artículo 148.1.6.ª de la Constitución, así como en relación con aquellos otros que «no tengan la calificación legal de interés general del Estado» (art. 27.9.º E. GAL. y art. 13.11.º E. AND.). Los Estatutos de Cataluña y del País Vasco se pronuncian con un mismo alcance, aunque de distinta forma, dejando a salvo la competencia del Estado a que se refiere el artículo 149.1.20.ª de la Constitución y atribuyendo la materia de puertos sin mayor precisión a la Comunidad Autónoma (art. 10.32.º E. PV y art. 9.15.º E. CAT).

De otro lado, estos Estatutos atribuyen competencias de ejecución respecto de los puertos con calificación de interés general, cuando el Estado no se reserve su ejecución directa (art. 12.8.º E. PV., art. 11.8.º E. CAT. y art. 17.7.º E. AND.). En el Estatuto gallego no se incluye esta competencia residual de ejecución, aunque el artículo 28.8.º atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia sobre el desarrollo legislativo y la ejecución en materia de puertos pesqueros, asimismo incluida en el artículo 15.1.6.º del Estatuto andaluz, que es el que contiene, por tanto, un mayor ámbito competencial definido en esta materia en favor de la Comunidad Autónoma.

b) Los Estatutos de Autonomía diferida o de segundo grado se limitan a reconocer competencia exclusiva a las Comunidades Autónomas sobre los puertos a que hace referencia el artículo 148.1.6.ª de la Constitución, reproduciéndolo en la mayoría de los casos literalmente, sin mayor precisión (art. 10.1.e) E. AST., art. 22.6.º E. CANT., art. 10.1.e) E. MUR., art. 29.1.16.º E. CAN. y art. 10.5.º E. BAL.). La única particularidad la ofrece el Estatuto de la Comunidad Valenciana que contiene los mismos pronunciamientos que los Estatutos de Autonomía plena, distinguiendo entre las competencias exclusivas sobre los puertos que no sean de interés general del Estado y las de ejecución sobre los que sí ostenten esta calificación (arts. 31.15.º y 33.7.º, respectivamente). La explicación a este mayor número de competencias se encuentra no tanto en el propio Estatuto, que difícilmente podría asumirlas sin alterar los principios constitucionales en la materia, como en la Ley Orgánica 12/1982, de 10 de agosto, de transferencia a la Comunidad Valenciana de competencias en materia de titularidad estatal, en cuyo artículo 1.º, párrafo 1.º, se establece lo siguiente:

«Por la presente Ley, el Estado, de acuerdo con el artículo 152 (sic), 2, de la Constitución, transfiere a la

Comunidad Autónoma, Valenciana todas aquellas competencias correspondientes a materias de titularidad estatal comprendidas en el Estatuto de la Comunidad Valenciana que excedan de las competencias configuradas en el artículo 148 de la Constitución...

Como puede verse, salvando la errata del «Boletín Oficial», la atribución de competencia, al menos durante el período transitorio previsto en el artículo 148.2 de la Constitución, no opera en base al mecanismo estatutario, sino al previsto en el artículo 150.2 de la Constitución, es decir, en base a una previa delegación estatal, anticipada ya en el propio Estatuto.

2. *Los criterios utilizados para la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas*

Del examen anterior se puede deducir claramente que tanto la Constitución como los Estatutos de Autonomía establecen dos criterios fundamentales para, en base a los cuales, llevar a cabo la distribución de competencias en materia de puertos. El primero gira en torno a la clasificación o categorización de una serie de puertos que de manera específica y en tanto reúnan y mantengan las características propias que los definen entran dentro de la competencia de las Comunidades Autónomas. Sobre los mismos, como expresan unánimemente todos los Estatutos, éstas ejercen competencias exclusivas, es decir, potestades legislativa y ejecutiva plenas. Tales puertos son los de carácter deportivo a que se refiere la Ley 55/1989, de 26 de abril, los puertos de refugio, a que hace referencia el inciso final del párrafo 2.º del artículo 15 de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, y todos aquellos que no desarrollen actividades comerciales. A estas tres clases de puertos habría que añadir los puertos pesqueros a que se refieren expresamente los Estatutos de Autonomía de Galicia y Andalucía, sobre los cuales estas Comunidades sólo ejercerán competencias relativas al desarrollo legislativo y a la ejecución de la legislación del Estado. Salvo en el primer supuesto, las restantes clases de puertos citadas no disponen de una delimitación legal clara, ni las funciones o fines a que están destinados permiten por sí mismos identificarlos inequívocamente, en cuanto lo normal será que en cada uno de ellos concurren varios de estos fines o funciones, lo que dificultará en la

práctica su clasificación y delimitación de los puertos de interés general. De aquí que la reserva de competencia sobre aquellos puertos en favor de las Comunidades Autónomas operará plenamente en tanto sus funciones de tráfico marítimo se circunscriban estrictamente a las propias y peculiares de las clases o categorías que constitucional o estatutariamente tengan asumidas, comenzando a debilitarse a partir de que en los mismos se produzcan manifestaciones de tráfico marítimo que puedan ser clasificadas como de interés general.

Constituyen, pues; puertos de interés de las Comunidades Autónomas los siguientes:

a) De acuerdo con el artículo 1.º de la Ley 55/1969, de 26 de abril, aquellos «especialmente construidos o destinados para ser utilizados por embarcaciones deportivas».

b) De acuerdo con el inciso final del párrafo 2.º del artículo 15 de la Ley de Puertos de 1928, los de refugio «por su situación y condiciones especiales de capacidad, seguridad y abrigo en los temporales».

c) Aquellos otros en los que no se desarrollen actividades comerciales.

En relación con los puertos pesqueros y dada la ausencia de una delimitación legal de los mismos, habrá que tener presente análogos criterios a los mantenidos por la legislación vigente para definir las restantes clases de puertos, especialmente su afectación específica a la pesca, de donde se habrán de considerar como tales aquellos especialmente construidos o destinados para ser utilizados por la flota pesquera, sin perjuicio de que en ellos se desarrollen actividades comerciales relacionadas con la pesca, ya que se trata de una clase de puertos cuya atribución a las Comunidades Autónomas mencionadas amplía las competencias inicialmente atribuidas en esta materia por el artículo 148.1.6.º de la Constitución, no siéndole de aplicación estrictamente el criterio mencionado con anterioridad de no desarrollar actividades comerciales. En este caso, la reserva de competencia que realizan los Estatutos gallego y andaluz opera sobre la previa consideración, implícita en dichos textos, de que tales puertos no son estrictamente de interés general, de manera que sobre ellos el Estado retenga competencias exclusivas de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 149.1.20.ª de la Constitución, sino que sobre los mismos las respectivas Comunidades Autónomas manifiestan ser titulares de intereses específicos de ordenación y gestión, por lo que el reparto final de las

competencias da lugar en esta materia a modo de un *tertium genus* distinto al de los restantes tipos de puertos, de titularidad estatal o autonómica, caracterizado por la concurrencia *necesaria* del Estado y de la Comunidad Autónoma. Ello, no obstante, lejos de aclarar el problema de las transferencias lo complica, ya que ninguno de los criterios que la Constitución o los Estatutos de Autonomía establecen al respecto sirven por sí mismos para llevarlas a cabo en este caso.

Especial consideración merece el segundo criterio ordenador de la competencia en materia de puertos, es decir, la calificación de interés general del Estado.

La calificación y clasificación de los puertos en base al interés público al que están afectos, general o local, es una técnica jurídica tradicional en la legislación portuaria, que sancionó de manera general la primera Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 y que, con posterioridad, siguió recogiendo la Ley de Puertos vigente de 19 de enero de 1928. No obstante, su significado y alcance no son los mismos en la actualidad. En estas disposiciones, la clasificación de interés general o local venía a determinar la atribución de competencia administrativa sobre los puertos bien en favor de la Administración del Estado, bien en favor de las Entidades locales, en este caso como un residuo histórico de competencias portuarias que originariamente fueron de carácter municipal. Su significado era, pues, más que el de delimitar la competencia del Estado, que se reputaba general en la materia, el de mantener una figura tradicional, de escasa relevancia jurídico-económica, como la del puerto local, que se determinaba nominativamente en un primer momento y de forma residual, después. El artículo 15 de la Ley de Puertos de 1928 se manifiesta en estos términos:

«Se consideran puertos de interés general los destinados especialmente a fondeaderos, depósitos mercantiles, carga y descarga de los barcos que se emplean en la industria y comercio marítimo, cuando el que se verifique por estos puertos pueda interesar a varias provincias y se hallen en comunicación directa con los principales centros de producción de España. Son también de interés general los denominados de refugio por su situación y condiciones especiales de capacidad, seguridad y abrigo en los temporales.»

Por su parte, el párrafo 3.º de este mismo artículo define así los puertos de interés local:

«Son puertos de interés local, o sea, provinciales o municipales, los destinados principalmente a fondeaderos, carga y descarga de los buques que se emplean en la industria y comercio locales, sin perjuicio de poder ser clasificados entre los de interés general cuando su comercio se extienda a otras localidades, territorios o provincias.»

A este esquema legal responde la última clasificación general de los puertos del litoral español anterior a la Constitución, efectuada por Decreto de 6 de septiembre de 1961, hoy derogado, que se distribuyen en tres grupos: puertos de interés general y de refugio, puertos de interés general y puertos de refugio, todos ellos de titularidad estatal, cuyas obras venían financiadas con cargo a sus Presupuestos Generales. El resto, no mencionado expresamente, constituían puertos de interés local.

Los criterios utilizados por el artículo 15 de la Ley de Puertos han sido modificados, en parte, por la propia Constitución, que utiliza la denominación de «puertos de interés general» en un sentido más restringido. Así, han de ser excluidos de dicha clasificación los puertos citados en el artículo 148.1.6.ª de la misma, que constituyen materia asumible por todas las Comunidades Autónomas, y los puertos pesqueros a que hacen referencia los Estatutos de Autonomía de Galicia y Andalucía. Sin embargo, y pese a su sentido más restringido, este criterio remite a una posterior operación de clasificación a efectuar por quien tiene constitucionalmente la competencia para definir el interés general del Estado, que no es otro que el propio Estado. Ello puede hacer pensar que la Constitución atribuye a una de las partes, en este caso el Estado, el poder de determinar la competencia de la otra, la Comunidad Autónoma, que deberá de conformarse en todo caso con el resultado de la operación, dados los amplios poderes discrecionales de que aquél dispondrá para llevarla a cabo. ¿Es ello exactamente así? Creemos que son posibles las siguientes consideraciones:

a) Efectivamente, la Constitución atribuye al Estado la competencia para determinar y precisar en cada ámbito material de los que le

están atribuidos en el artículo 149.1.º lo que debe entenderse por interés general, como atributo de la soberanía que de forma indivisible le está atribuida (arts. 1.º y 2.º). En esta labor el Estado (Parlamento y/o Gobierno) es insustituible, no puede ser objeto de transferencia y es, por otra parte, irrenunciable. Como ejercicio de un poder soberano tiene la virtualidad de imponerse a todos los poderes autónomos.

b) En el ejercicio de esta función de definir el interés general, el Estado ha de actuar en base a los principios de todo Estado de Derecho y, específicamente, garantizando el imperio de la Ley, como manifestación de la voluntad estatal, que ha de establecer los criterios generales en base a los cuales pueda concretarse en cada ámbito de la actuación del Estado lo que es de interés general, con exclusión de cualquier otro interés de ámbito territorial inferior.

c) En materia portuaria, la Constitución define directamente una serie de supuestos en los que los puertos son de interés regional, y que las Comunidades Autónomas pueden asumir, como lo han hecho, en sus respectivos Estatutos de Autonomía, lo que viene a imposibilitar al Estado para el ejercicio de competencias directas sobre los mismos.

d) Al margen de tales supuestos, el Estado habrá de definir por vía legislativa los criterios generales conforme a los cuales un puerto pueda ser calificado de interés general, de acuerdo con la Constitución, lo que debe ser competencia de las Cortes Generales.

e) En tanto se dicta una nueva ley, la legalidad vigente está constituida por el Real Decreto-ley de 19 de enero de 1928, que establece una serie de criterios, cuya validez, en cuanto delimitan la competencia del Estado, depende de su sometimiento a la Constitución. En este sentido, en el párrafo 2.º del artículo 15 se aprecian los siguientes pronunciamientos que no son por sí mismos determinantes del interés general a que alude la Constitución, en cuanto pueden afectar al artículo 148.1.6.º de la misma:

- El que la actividad que se desarrolle en los puertos «pueda interesar a varias provincias», como criterio *independiente*. No así cuando va *unido* al que el precepto cita a continuación.
- La declaración de interés general que hace respecto de los puertos de refugio, en cuanto se opone a lo establecido en el artículo 148.1.6.º de la Constitución y en los correspondientes de los Estatutos de Autonomía.

— En igual sentido al mencionado en primer lugar ha de entenderse el inciso final del párrafo 3.º del citado artículo 15, en cuanto no basta la referencia a que pueda interesar a varias provincias para que un puerto sea clasificado de interés general.

De igual forma habría que aclarar si son coincidentes las referencias contenidas en la Constitución respecto a que los puertos de competencia de las Comunidades Autónomas no deben desarrollar actividades comerciales y las incluidas en la Ley de Puertos cuando considera de interés general los destinados al comercio supra local. Si se piensa que lo son, ello equivale a mantener que la Constitución ha clasificado implícitamente de interés general los puertos destinados al comercio marítimo, lo que si bien es admisible desde la perspectiva del artículo 148.1.6.ª, no lo es tanto desde la de su párrafo 2.º y sobre todo desde la del artículo 151.1.º Si ese hubiera sido su objetivo, la Constitución debería hacer referencia expresa a tal supuesto, incluyendo dentro de la competencia exclusiva del Estado los puertos destinados al comercio marítimo. Más, por el contrario, aquélla utiliza un criterio más amplio e indeterminado, que permite al Estado un mayor margen de apreciación, sin atenerse a categorías concretas de puertos necesariamente, permitiendo la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan ampliar sus competencias iniciales a otros tipos de puertos no previstos en el artículo 148.1.6.ª

Es precisamente en este punto donde se hace necesaria una reforma de los criterios generales establecidos en el artículo 15 de la Ley de Puertos vigente para acomodarla a la Constitución. De acuerdo con una interpretación literal de la misma, el Estado vendría obligado a declarar como puertos de interés general a todo aquel que desarrolle actividades comerciales supra locales, es decir, prácticamente todos los puertos no deportivos estrictamente tales. Mas esta clasificación no viene requerida por la propia Constitución que exige, al contrario, se tengan presentes otros criterios más ajustados a la nueva delimitación de las competencias del Estado resultante del reconocimiento de las autonomías territoriales. Por ejemplo, habrá de considerarse entre otras cuestiones si el comercio marítimo es en todo caso competencia exclusiva de aquél y, caso de que lo fuese en toda su extensión, habría que examinar si los puertos destinados a esta actividad, entre otras, requieren por ello estar bajo la dependencia estatal. Análogas consideraciones habría que realizarlas sobre el transporte marítimo.

Parece necesario, pues, una mejor y más ajustada definición de los criterios generales que clasifican a un puerto de interés general del Estado, con lo cual no sólo se depurarían las competencias estatales de supuestos anómalos, sino que se clarificarían las transferencias a las Comunidades Autónomas, a la vez que se llenaría de contenido las competencias que éstas han asumido respecto de los puertos «que no sean de interés general del Estado».

f) Por último, dada la necesidad de una definición general por ley estatal de las condiciones y características que hayan de darse para la clasificación de un puerto de interés general, la pérdida o adquisición posterior de las mismas debe llevar necesariamente aparejada una reclasificación del puerto. La segunda posibilidad de las apuntadas está expresamente establecida en casi todos los Acuerdos de transferencias aprobados hasta la fecha. No así la primera.

IV. LAS TRANSFERENCIAS EN MATERIA DE PUERTOS A LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

En esta materia, las transferencias a las Comunidades Autónomas no se han hecho esperar, habiendo sido aprobadas hasta la fecha las siguientes: las correspondientes a Cataluña, por Real Decreto 2876/1980, de 12 de diciembre; al País Vasco, por Real Decreto 2380/1982, de 14 de mayo, y a Galicia, por Real Decreto 3214/1982, de 24 de julio, por lo que se refiere a las Comunidades Autónomas plenas o de primer grado. Respecto a las de autonomía diferida o de segundo grado, se han aprobado las siguientes: las correspondientes a Asturias, por Real Decreto 3082/1982, de 24 de julio; a Cantabria, por Real Decreto 2623/1982, de 24 de julio; a Murcia, por Real Decreto 2925/1982, de 12 de agosto, y a la Comunidad Valenciana, por Real Decreto 3059/1982, de 24 de julio. Quedan pendientes, pues, las correspondientes a Andalucía, Baleares y Canarias.

A la vista de los distintos Acuerdos de transferencias, la primera conclusión que se obtiene es que son escasas las innovaciones introducidas por las Comisiones Mixtas de Transferencias a partir del primero, aprobado para la Generalidad de Cataluña, aunque algunas, como veremos, encierran una especial trascendencia. Probablemente en las negociaciones posteriores las cláusulas de aquel Acuerdo han servido de modelo tanto en lo relativo a las competencias transferidas como a las

que se reserva el Estado. La única diferencia obvia afecta a los puertos que se transfieren, cuya determinación, salvo en el caso de Cataluña, que exigió una previa declaración estatal relativa a los puertos sitos en su territorio de interés general (*Vid.* el Real Decreto 2645/1980, de 12 de diciembre), parte de la clasificación general que por el Real Decreto 989/1982, de 14 de mayo, se ha llevado a cabo de los puertos de interés general en todo el territorio nacional.

Una segunda conclusión que se obtiene de los Acuerdos de transferencias consiste en que todos ellos operan sobre las competencias exclusivas que las Comunidades Autónomas han asumido en la materia, bien dentro del marco del artículo 148.1.6.º de la Constitución, bien, además, del que ofrece el artículo 149.1.20.º Las funciones de ejecución que los Estatutos de Autonomía plena reconocen en relación con los puertos de interés general, prácticamente no han entrado en vigor, dado que la administración de los mismos la realiza el Estado directamente, salvo en el supuesto del puerto de Badalona, cuyas funciones de gestión han pasado por esta vía a la Comunidad de Cataluña.

Una tercera conclusión general consiste en que el Estado ha transferido, en todos los casos, los puertos administrados por la Comisión administrativa de Grupos de Puertos, reteniendo para sí los puertos administrados en régimen de Organismo Autónomo y en régimen de Estatuto de autonomía, clasificados por el Real Decreto 989/1982, de 14 de mayo, de interés general. La distribución efectuada tiene su propia racionalidad y no opera, aunque parezca lo contrario, sobre criterios meramente formales, ya que de acuerdo con la legislación vigente sobre Juntas de Puertos y Estatutos de Autonomía, son precisamente los puertos no transferidos los que presentan un mayor índice de tráfico anual y económico, en base a lo cual han sido sometidos al régimen de administración previsto en la Ley 27/1968, de 20 de junio, y en su Reglamento, aprobado por Decreto 1350/1970, de 9 de abril. La aprobación de los índices y niveles de tráfico mínimo, que motivan la inclusión de un puerto en el referido régimen de administración, fueron aprobados por el Real Decreto 2514/1978, de 29 de septiembre, a los cuales habrá de estarse y, especialmente, a lo que dispone su artículo 2.º:

«El Gobierno, a propuesta del Ministro de Obras Públicas y Urbanismo, podrá encomendar a la Comisión Administrativa de Grupos de Puertos la adminis-

tración de aquellos puertos, que estuviesen regidos por Juntas de Puertos y no alcancen, simultáneamente, y con referencia al año natural inmediatamente anterior a la fecha en que se haga aplicación de esta facultad, los niveles señalados en el artículo anterior.»

La única observación que habría que hacerle a este precepto es que, interpretado de acuerdo con los criterios mantenidos en los Acuerdos de transferencias, dichos puertos deberían de pasar bajo la titularidad de la Comunidad Autónoma, en cuyo territorio estuvieren, pudiéndose arbitrar, para el caso de que en el futuro recuperaran unos niveles superiores de tráfico, un régimen de gestión por la propia Comunidad, sin perjuicio de la vuelta a la titularidad del Estado. En todo caso, parece obligado que las diferencias respecto de los niveles aprobados con carácter general deban ser lo suficientemente ostensibles como para deducir de ellas la necesidad de una reclasificación del puerto, con visos de permanencia.

Antes de pasar a examinar las competencias asumidas por las Comunidades Autónomas a partir de las transferencias efectuadas, hay que hacer dos observaciones. Primeramente, los Acuerdos de transferencias no agotan la totalidad de las competencias que pertenecen a las Comunidades Autónomas en relación con los puertos transferidos. Para un conocimiento exacto de las mismas hay que estar a lo dispuesto en la legislación vigente en materia de Puertos y a la que, en su caso, dicten aquéllas. No hay que perder de vista que los puertos objeto de transferencia se engloban dentro de las competencias exclusivas de las Comunidades Autónomas, por lo que éstas disponen sobre ellos de la plenitud de sus poderes estatutarios, es decir, legislativo, reglamentario y de ejecución, sin olvidar los de planificación. En segundo lugar, los Acuerdos de transferencias se pronuncian en el marco de las competencias del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, por lo que no resultan afectadas las que la Ley de Puertos y la Ley de Costas atribuyen a otros organismos del Estado, lo que contrasta claramente con el contenido de las transferencias efectuadas a la Generalidad de Cataluña durante la Segunda República, según vimos con anterioridad.

En principio, y de una forma totalmente convencional, se pueden agrupar en tres apartados las competencias de las Comunidades Au-

tónomas en relación con los puertos transferidos, que son aquellos que se especifican en un punto específico o en un anexo del Acuerdo de transferencias y sobre los cuales la Comunidad Autónoma adquiere la titularidad, atendiendo a tres niveles distintos de competencia:

- Competencias relativas a la ordenación del régimen jurídico de los puertos.
- Competencias relativas a la planificación de puertos.
- Competencias relativas a su gestión.

a) En relación con las competencias relativas a la ordenación del régimen jurídico de los puertos transferidos, no parece que exista en la Constitución base jurídica alguna para reconocerle al Estado competencia para dictar una legislación básica en materia de puertos, ni que la competencia exclusiva del Estado sobre los puertos de interés general lleve implícita una facultad semejante. Por ello, se puede admitir que las Comunidades Autónomas podrán aprobar una legislación portuaria peculiar para los puertos objeto de su competencia, lo cual no excluye la conveniencia e incluso la necesidad de que en ella se recojan las aportaciones que el derecho estatal ofrezca en la materia, por la experiencia acumulada a lo largo de años y en cuanto exponente de investigaciones doctrinales y de técnicas tanto nacionales como internacionales. Legislación peculiar no significa necesariamente que ha de ser original, lo que en esta materia es bastante difícil. En cualquier caso, las Comunidades Autónomas dispondrán de un gran margen de apreciación política para configurar su propio ordenamiento jurídico en esta materia. En cuanto competencia exclusiva, aquéllas ostentan plenas potestades normativas, lo que incluye la potestad legislativa y la de desarrollo reglamentario.

No obstante, en estas amplias facultades de que disponen las Comunidades Autónomas en un plano normativo sobre los puertos de su titularidad hay aspectos que están, en mayor o menor medida, condicionados o afectados en su ordenación por la legislación estatal, mientras que en otros, en cambio, lo están menos o no lo están en absoluto. De aquí la conveniencia de distinguirlos:

- En primer lugar, hay un grupo de materias íntimamente relacionadas con el tráfico portuario cuya regulación es competencia exclusiva del Estado, quedando por tanto excluidas del ámbito dispositivo de las Comunidades Autónomas. Entre las más

significativas se encuentran: la iluminación de costas y señales marítimas, el régimen aduanero y arancelario, así como su gestión en puerto, comercio exterior, sanidad exterior, zonas o bienes afectos a la defensa nacional, régimen de la zona marítimo-terrestre, entre otras.

- En segundo lugar, hay otro grupo de materias en cuya regulación las Comunidades Autónomas deberán tener en cuenta los principios o bases que tenga aprobados el Estado. Pueden destacarse las siguientes: las relativas al dominio público portuario de titularidad de las Comunidades Autónomas en cuanto pueda verse afectado, en su vertiente patrimonial, por la regulación que haga el Estado del «régimen jurídico de las Administraciones Públicas»; y las relativas al régimen de las concesiones administrativas tanto del dominio público portuario como de los servicios de esta misma naturaleza.
- En tercer lugar, no estarán por el contrario afectadas por la legislación estatal materias como las siguientes: el régimen de organización y administración portuaria, que puede o no coincidir con la prevista en la legislación estatal; el régimen financiero de los puertos de su titularidad, criterios de clasificación, etcétera. Transitoriamente, en tanto cada Comunidad Autónoma legisle sobre estas materias, continuarán en vigor las actuales disposiciones del Estado que se refieran a las mismas, sin perjuicio de que su desarrollo legislativo y/o ejecución se lleve a efecto por la propia Comunidad Autónoma de acuerdo con lo dispuesto en su Estatuto de Autonomía. Los Acuerdos de transferencias especifican al respecto la legislación afectada por las mismas, siendo la siguiente:
 - Ley y Reglamento de Puertos de 19 de enero de 1928.
 - Ley 1/1966, de 28 de enero, de régimen financiero de los puertos.
 - Orden de 23 de diciembre de 1966, sobre tarifas por servicios generales.
 - Ley 27/1968, de 20 de junio, de Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía.
 - Ley 55/1969, de 26 de abril, de Puertos Deportivos.
 - Decreto 1350/1970, de 9 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de Juntas de Puertos.
 - Decreto 1958/1978, de 26 de junio, sobre Comisión Administrativa de Grupos de Puertos.

- Real Decreto 2486/1980, de 26 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Puertos Deportivos.

b) En relación con las competencias relativas a la planificación y construcción de puertos, es preciso destacar primeramente que constituyen dos competencias de claro carácter instrumental, cuyo ámbito de actuación vendrá dado por el de la materia a cuya gestión o realización vaya a aplicarse. En principio, pues, no se ostentan más competencias en orden a la planificación o a la realización de obras públicas que las que se tengan estatutariamente asumidas en relación con la materia planificada o a la que resulte afectada la obra pública construida. Partiendo, pues, de esta premisa, las Comunidades Autónomas disponen de competencia para elaborar y aprobar planes de puertos siempre que sus características lo engloben dentro de los que establece el artículo 148.1.6.º de la Constitución o, en su caso, de los que no están clasificados de interés general del Estado. La financiación de los mismos correrá a cargo de los Presupuestos propios de la Comunidad Autónoma que ostente su titularidad.

Esta competencia se ve reforzada en aquellos Estatutos de Autonomía que atribuyen a la Comunidad Autónoma la ordenación del litoral específicamente, como un aspecto sustancial de la ordenación del territorio que les está encomendada, que viene a completar decisivamente la mera programación y ejecución de las obras públicas portuarias. Sin embargo, y aunque la planificación autonómica encuentra en esta materia su más amplia dimensión, es constatable la existencia de puntos de confluencia con competencias de titularidad estatal que es necesario destacar:

- Por una parte, al Estado le está atribuida constitucionalmente la competencia para aprobar las bases de la planificación general (art. 149.1.13.º), así como su coordinación que, en lo que respecta a la materia portuaria, implicará la determinación de los puertos de interés general, de utilización civil o militar, cuyos emplazamientos habrán de respetar las Comunidades Autónomas.

No obstante, hay en los Acuerdos de transferencias un tratamiento de las relaciones entre la planificación estatal portuaria y la propia de las Comunidades Autónomas sin duda polémico y bastante discutible. El problema se concreta en la posibilidad, prevista en casi todos los Acuerdos, de proceder al cam-

bio de titularidad de un puerto en favor del Estado, cuando como consecuencia de un plan estatal se prevea el establecimiento de un puerto de interés general coincidente con alguno de los transferidos. A este supuesto se añade aún otro más en los Estatutos de Autonomía diferida o de segundo grado (salvo en el de la Comunidad Valenciana), consistente en que procederá, asimismo, dicha mutación cuando los puertos transferidos dejen de tener las condiciones o la clasificación que ha servido de base para llevar a cabo su transferencia a la Comunidad Autónoma respectiva.

El problema así planteado en los Acuerdos de transferencias presenta aspectos que son rechazables. Primeramente no es un régimen uniformemente aplicado a todas las transferencias efectuadas en materia de puertos. Así, el Acuerdo aprobado por Real Decreto 2876/1980 para Cataluña sólo incluye el segundo de los supuestos de mutación portuaria de los citados, mientras que el Acuerdo aprobado por Real Decreto 2380/1982 para el País Vasco no incluye ninguno de los dos, sencillamente ni se menciona el problema. Por el contrario, en el resto de los Acuerdos, incluido el aprobado para Galicia por el Real Decreto 3214/1982, aparecen expresamente mencionados los dos supuestos de mutación portuaria, con la salvedad hecha para la Comunidad Valenciana.

Este diferente tratamiento que reciben las Comunidades Autónomas en relación con el ejercicio de competencias estatales no tiene justificación ni estatutaria ni constitucionalmente, constituye antes bien una auténtica corruptela política, de la cual salía al paso con un criterio impecable el artículo 10 de la LOAPA, cuyo espíritu está siendo en estos casos menoscabado por quienes precisamente tienen el deber político de aplicarlo, al establecer que «el ejercicio de las competencias estatales a que se refieren los artículos anteriores se ordenará estrictamente a la satisfacción de los intereses generales, sin interferir las competencias propias de las Comunidades Autónomas. En ningún caso podrán ejercitarse dichas competencias de forma discriminatoria para cualquier Comunidad». (La declaración de inconstitucionalidad efectuada por el Tribunal Constitucional de este artículo, por motivos que no son de fondo, no le quita valor ni sentido a la interdicción de la arbitrariedad que conte-

nia, principio consagrado en el artículo 9.º 3 de la Constitución.) Por si esto fuera poco, a partir de los Acuerdos de transferencia aprobados con fecha de 24 de julio de 1982 (el primero de ellos es el de Cantabria), se incluye el primer supuesto de mutación portuaria citado con anterioridad, que deja en manos de la planificación estatal no sólo la determinación de los puertos de interés general, sino además la transformación de la clasificación de los puertos de titularidad de las Comunidades Autónomas, en virtud de un mecanismo de concatenación de planes poco ortodoxo, en cuanto sólo se busca con ello la referencia a toda costa al artículo 131.2 de la Constitución como título habilitante para incidir no sólo en el ejercicio de las competencias de las Comunidades Autónomas, sino en la delimitación de su propio ámbito de competencias tal y como resulta de los artículos 148.1.º de la Constitución, lo que es doblemente irregular, sin contar, por otra parte, dado el automatismo de este mecanismo, con el concurso de la propia Comunidad Autónoma afectada, que no tiene garantizada su participación en la elaboración de los planes sectoriales portuarios para la defensa de sus posibles intereses. Se da con ello un paso atrás respecto de las soluciones arbitradas por la LOAPA en su artículo 9.º (declarado inconstitucional por Sentencia del Tribunal Constitucional de 5 de agosto de 1983), donde se ofrecían fórmulas de cooperación y negociadoras para resolver estos posibles conflictos surgidos al hilo de la planificación territorial.

El segundo supuesto de mutación portuaria que puede perfectamente englobar, por su amplitud, todos los supuestos constitucional y estatutariamente admisibles de transformación de las condiciones que motivaron la transferencia o clasificación de un puerto, es perfectamente admisible en cuanto se limita a sancionar jurídicamente un cambio de las circunstancias que determinan la delimitación de la competencia en relación con los puertos, lo que motiva una alteración en su régimen de gestión pública, sin imponer un mecanismo técnico concreto que provoque dicho cambio. La única observación crítica que hay que hacerle a este segundo supuesto, contenido en los Acuerdos de transferencias, es que no se prevea asimismo la posibilidad de que el cambio de circunstancias afecte a los puer-

tos de interés general del Estado, dando paso a una reclasificación de los mismos favorable a las Comunidades Autónomas.

- Por otra parte, y como establecen claramente los Acuerdos de transferencias, los proyectos de construcción de nuevos puertos o instalaciones portuarias, de ampliación de los existentes o de zonas de servicio, en cuanto impliquen la utilización de la zona marítimo-terrestre, dominio público estatal, precisan de un previo informe, «en orden a la protección y administración» de dichos bienes, que con carácter vinculante deberá emitir el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

c) El último nivel de competencia de las Comunidades Autónomas en materia de puertos se refiere a las que guardan relación con su régimen de gestión y explotación. Sobre los puertos de su titularidad, las Comunidades Autónomas disponen de competencias de gestión administrativa, plenamente independientes de las del resto de Administraciones públicas, incluida la estatal. En concreto, tales competencias serán las que se deriven de su propia legislación portuaria o, en tanto ésta se apruebe, de la estatal vigente en la actualidad.

En principio, sus competencias en esta materia comenzarán por la de determinar en relación con cada puerto cuál va a ser su régimen de explotación, si el de gestión directa o el de gestión indirecta en virtud de concesión administrativa, sin perjuicio de que la legislación propia pueda establecer el primero como sistema general para alguna de las clases de puertos de su titularidad. En relación con los puertos transferidos en régimen de concesión, la Comunidad Autónoma es titular del derecho de reversión en las mismas condiciones en que lo era con anterioridad el Estado.

En relación con la utilización del dominio público portuario, a la Comunidad Autónoma compete el ejercicio de las funciones de policía sobre los distintos tipos de usos que se realicen sobre el mismo, y el otorgamiento de concesiones y autorizaciones, en los casos de aprovechamientos especiales, privativos o anormales definidos por la legislación.

Un tercer aspecto de la gestión de los puertos de titularidad de las Comunidades Autónomas hace referencia a la prestación de los servicios portuarios, previamente definidos y clasificados por la legislación portuaria. Sería muy prolijo enumerar ahora los servicios portuarios, que varían según la clase de puerto y que para los de in-

terés general están regulados en la Ley 1/1966, de 26 de enero, ya citada, de régimen financiero de los puertos españoles. Nos limitaremos a señalar que la Comunidad Autónoma deberá determinar cuáles serán prestados directamente por los propios órganos de administración del puerto y cuáles podrán ser concedidos a particulares, todo ello sin perjuicio de aquellos otros que sean de la competencia exclusiva del Estado. Asimismo, será competencia de la Comunidad titular del puerto la aprobación del régimen financiero a que se someterá la utilización de aquellos servicios.

Por último, la ejecución de la legislación del Estado en aquellas materias de su exclusiva competencia directamente relacionadas con el funcionamiento de los puertos de titularidad de las Comunidades Autónomas, como iluminación y señales marítimas, régimen aduanero, sanidad exterior, etc., compete al propio Estado, que podrá ejercerlas en el ámbito territorial de cada puerto con total independencia de los organismos y autoridades de las Comunidades Autónomas.

A este conjunto de competencias administrativas de las Comunidades Autónomas habría que añadir, más en un plano teórico que práctico, las que estatutariamente les corresponden sobre los puertos de interés general cuya gestión directa no se reserve el Estado, y cuyo único supuesto de transferencia ha sido hasta ahora el puerto de Badalona, en Cataluña. Esta posibilidad está admitida en los Estatutos de Autonomía plena o de primer grado y en el de la Comunidad Valenciana (art. 33.7.º).

