

REGIMEN URBANISTICO DE LA CONSTRUCCION DE PUERTOS DEPORTIVOS (1)

POR

FEDERICO ROMERO HERNÁNDEZ

Profesor Titular de Derecho Administrativo
Secretario General del Excmo. Ayuntamiento de Málaga

SUMARIO: I. Preámbulo.—II. Algunos problemas específicos en la ordenación de esta actividad: 1. Cuestiones dominicales. 2. El hecho físico.—III. La previsión de los puertos deportivos en el instrumento de planeamiento: 1. Incidencia de la legislación sectorial en el sistema de planeamiento de los puertos deportivos. 2. La exigencia de la previsión de los puertos deportivos en los instrumentos de ordenación del territorio.—IV. Régimen urbanístico de la ejecución de los puertos deportivos: 1. La propiedad del territorio afectado por la construcción del puerto deportivo como premisa. 2. Impropiiedad de la referencia a los sistemas de actuación. 3. Algunos problemas del régimen de otorgamiento de licencia urbanística en los puertos deportivos.—Conclusión.

I. PREÁMBULO

No cabe la menor duda, y los ejemplos son numerosos, que los avances tecnológicos, o los nuevos fenómenos sociales, en todos los campos, exigen soluciones jurídicas que sirven de impulso a las correspondientes Instituciones.

El puerto, como hecho físico, es casi tan antiguo como el hombre, pero esa realidad económica y social, de tanta trascendencia turística, que es el puerto deportivo es una manifestación mucho más reciente, en tanto que se generaliza y se constituye como instrumento turístico, o de simple goce social, con viabilidad financiera y técnica, que se apoya en una gran obra, naturalmente pública, posible muchas veces gracias a los aprovechamientos que genera.

El tratamiento doctrinal del puerto deportivo desde una perspectiva jurídico-urbanística no es tampoco una novedad, aunque los estudios se han centrado sobre todo en el análisis de las competencias administrativas en esta materia o de la clasificación del sue-

(1) Este trabajo recoge —con las adaptaciones realizadas por las disposiciones y providencia que cito— mis consideraciones en dos conferencias, una en las Jornadas de Derecho Urbanístico de la Costa del Sol (Nerja, 1988) y otra en la Facultad de Derecho de Jerez, de la Universidad de Cádiz, en mayo de 1989.

lo (2), además, desde luego, de abundantes publicaciones más generales y relativas al estudio de Demanio Marítimo-Terrestre (3).

Claro está que un estudio que trata del régimen jurídico urbanístico de los puertos deportivos no puede prescindir de una referencia a dichos temas, aunque ello obligue a sintetizar y terciar sobre posiciones ya conocidas.

Tres son las partes en que metodológicamente dividimos esta modesta aportación, inscrita ya en los comentarios a que obligan la nueva Ley Estatal de Costas 22/1988, de 28 de julio, y la Ley 8/1988, de noviembre, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma Andaluza (con la necesaria referencia a la suspensión de determinados artículos de la misma por la Providencia del Tribunal Constitucional, 16 de febrero de 1989). En la primera vamos a hacer una sucinta enumeración de los aspectos específicos que comporta la ordenación de esta actividad. En la segunda analizamos el puerto deportivo en la fase de planeamiento. Finalmente estudiaremos los aspectos jurídicos de la ejecución del planeamiento propuesto, con expresa referencia a la modificación sustancial que en cuanto al demanio suscita la Ley de Costas y a la debatida cuestión de las licencias urbanísticas correspondientes.

(2) Ver el libro de COSCULLUELA sobre la *Administración Portuaria*, del mismo título, Tecnos, 1973. También, las publicaciones de los *symposiums* de puertos deportivos organizadas por la Asociación de Puertos Deportivos y Turísticos de Andalucía. En especial, el volumen publicado por dicha Asociación con ocasión del II Symposium, Málaga, 1984, y los trabajos de MORELL OCAÑA, *Transferencias de los Puertos Deportivos a las Comunidades Autónomas*, págs. 17 a 33, y T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *Incidencia de la Ley del Suelo en las concesiones administrativas de Puertos Deportivos*, págs. 179 a 196.

Ver, también, *La clasificación y ordenación del suelo de los Puertos Deportivos en los Planes Generales y Normas subsidiarias del planeamiento municipal*, de PERALES MADUEÑO, «RDU», núm. 100, octubre-diciembre 1986; *La construcción de Puertos Deportivos y las licencias urbanísticas*, de CARRETERO PÉREZ, Revista «La Ley», núm. 1854, año VIII, de 2 diciembre 1987, págs. 1 y ss., que se centra en el comentario de las SSTs de 4 de febrero y 19 de junio de 1987. Esta última se publica en la misma Revista. La bibliografía francesa sobre este tema es mucho más numerosa y a ella haremos alguna referencia más adelante.

El trabajo de J. J. FERNÁNDEZ GARCÍA, aunque publicado en el reciente *Libro-homenaje al Prof. Villar Palasí*, 1.ª ed., Cívitas, 1989, está referido (pese a algunas anotaciones a pie de página y al final del trabajo) a la definición de organización de Puertos Deportivos con referencia a la derogada Ley de Puertos de 26 de abril de 1969.

(3) Ver MARTÍNEZ ESCUDERO, *Playas y Costas, su régimen jurídico-administrativo*, 2.ª ed. revisada, Editorial Montecorvo, S. A., Madrid, 1985, y la bibliografía citada. También, ver a FERNÁNDEZ SANZ, *La ordenación de playas y otros aspectos costeros*, «REDA», núm. 27, Cívitas y «Estudio de Jurisprudencia».

II. ALGUNOS PROBLEMAS ESPECÍFICOS EN LA ORDENACIÓN DE ESTA ACTIVIDAD

1. *Las cuestiones dominicales*

Teóricamente el planificador urbanístico, al ejercer su función ordenadora, ha de hacer abstracción de las cuestiones que la propiedad del suelo suscita, aunque en la práctica no prescinda absolutamente de su consideración, en aras de facilitar su futura gestión. Por lo que respecta a la previsión en los instrumentos de planificación urbanística del puerto deportivo, la cuestión dominical cobra, sin embargo, gran trascendencia y, desde luego, tiene diferente planteamiento, según se refiera al caso de puertos existentes, o en construcción, o a aquellos que se construyan después de la previsible entrada en vigor de la nueva Ley de Costas.

1.1. Aunque, desde la perspectiva estrictamente urbanística de nuestro estudio, las cuestiones relativas a la demanialidad son las que deben fijar menos nuestra atención, en cuanto lo vamos a referir a la ordenación del territorio, sin embargo, han de ser necesariamente consideradas, afectando no ya sólo a los futuros puertos, sino a los existentes, o en construcción, ya que las posibles revisiones o modificaciones, o sencillamente su ulterior gestión, se han de enfrentar con una compleja situación dominical que parte, en bastantes ocasiones, de un territorio ganado al mar como consecuencia de la construcción del puerto deportivo, cuya «propiedad privada» se atribuía al concesionario, sin perjuicio de las servidumbres y limitaciones a que quedaba sometido por el artículo 18 de la Ley de Puertos Deportivos de 26 de abril de 1969, cuya invigencia ha producido la Disposición Derogatoria Primera de la Ley de Costas.

En cuanto a los terrenos ganados, o a ganar, en propiedad, al mar, en virtud de la cláusula concesional anterior a la promulgación de dicha Ley, los deja pendientes siempre de una posible expropiación, al haber sido declarados de utilidad pública. La parte necesaria para los servicios del puerto y aquellos terrenos ganados al mar sin título administrativo suficiente continúan siendo de dominio público. Pues bien, esta titularidad dominical que, desde luego, no excluye las competencias materiales de la Comunidad Autónoma sobre el puerto deportivo, ejerciendo las potestades de otor-

gamiento de la concesión y la intervención en las obras y servicios que se efectúen, comportan relevantes títulos de intervención del Estado. Relevancia ésta mucho mayor que la de un simple particular propietario con respecto a sus bienes, si se tiene en cuenta que la demanialidad, en cuanto «propiedad administrativa», aun no concibiéndose como relación de poder, implica de hecho el ejercicio de verdaderas competencias exorbitantes en cuanto que el sujeto propietario es nada menos que la Administración del Estado. Resulta así que sobre un puerto deportivo se da una complicada situación competencial que desde el principio queremos dejar sintetizada así:

a) Puede existir una parte del territorio no necesaria para los servicios que, en tanto no se expropie, continuará siendo de propiedad del concesionario legal (sea un particular, sea una Corporación Local).

b) La parte del puerto construido sobre una zona marítimo-terrestre o ganada al mar y necesaria para los servicios del puerto, es de dominio público estatal y sobre ella su Administración ejerce las potestades exorbitantes propias de las propiedades públicas (4). También lo son los terrenos ganados al mar que, aun no siendo necesarios para los servicios, carecen de título administrativo suficiente (Disposición Transitoria Segunda 2.ª de la Ley de Costas).

c) La Comunidad Autónoma tiene la competencia exclusiva sobre el puerto deportivo (también para los que no tengan la calificación de «interés general del Estado»), entendiendo por puerto deportivo: «recinto de agua abrigada, natural o artificialmente, así como la superficie terrestre contigua e instalaciones y accesos terrestres, que permiten realizar las operaciones requeridas por la flota deportiva y sus usuarios con independencia de otras instalaciones portuarias». Según ello, dispone del haz de potestades correspondientes, tales como la autorización del puerto, o el otorgamiento de las concesiones, obras y servicios (5).

(4) Ver MUÑOZ MACHADO, *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. I, Cívitas, 1982, pág. 54, y PERALES MADUEÑO, artículo publicado en el núm. 100 de la «RDU», pág. 158.

(5) Expresamos en la conferencia de Nerja que, a nuestro juicio, la redacción dada al artículo 4.º del Proyecto de Ley de Costas no era muy afortunada. Decía dicho precepto: «Pertenecen asimismo al dominio público marítimo-terrestre estatal: ... 9. Los puertos de interés general, que se regularán por su legislación específica.» De su lectura a *sensu contrario* parecía que podría deducirse que los puertos que no son de interés general no pertenecen al dominio público marítimo, cuando de los demás párrafos y del artículo 49 del mismo Proyecto se infería que, sin perjuicio de las competencias de las respectivas Comunidades Autónomas, el dominio sí per-

La definición de puerto deportivo que acabamos de dar, es la expresada en el párrafo 1.º del artículo 2.º de la Ley 8/88, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma Andaluza. El Tribunal Constitucional, por Providencia de 16 de febrero actual, ha admitido a trámite el recurso de inconstitucionalidad número 242/1989, promovido por el Presidente del Gobierno contra los artículos 1; 2, párrafo 1.º, apartados segundo y tercero; 3, párrafo 1.º, y 4, apartados 1 y 2 (y por conexión con estos preceptos, los artículos 5.2, primero y segundo; 8.b); 12.1; 17.1 y 22.1), así como el artículo 10 de la Ley del Parlamento de Andalucía 8/1988, de 2 de noviembre (R. 2328), de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (6).

Del análisis de los artículos recurridos se deduce que el Estado estima que ni la zona portuaria de uso náutico deportivo (entendida como «parte de un recinto portuario preexistente que se destina a la prestación de servicios a las embarcaciones deportivas»), ni la instalación ligera náutico-deportiva (entendida como «aquella que no comporta obras de abrigo y de atraque, de carácter portuario fijo y que no supone alteración sustancial del medio físico donde se implanta»), ni, desde luego, la zona de servicio (entendida como el «espacio formado por la superficie de agua abrigada y el suelo que la rodea como consecuencia de las obras marítimas de abrigo, de atraque y de varada y lanzamiento de embarcaciones, los rellenos sobre la zona marítimo-terrestre y playas y la aportación de terrenos colindantes, en su caso, con objeto de posibilitar el desenvolvimiento de las actividades generadas por la oferta y demanda de servicios en el recinto portuario»), se consideran del dominio público de la Comunidad Autónoma (véase art. 3.º de la Ley de la Comunidad), y, portanto, la referencia genérica a los puertos del artículo 1.º de

tenece al Estado, aunque se adscriban temporalmente a los fines de esas competencias de las Comunidades. Dice así el artículo 49 del Proyecto de Ley, y de la Ley definitiva: «La adscripción de bienes de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquéllas, o de ampliación o modificación de los existentes, se formalizará por la Administración del Estado. La porción de dominio público adscrita conservará tal calificación jurídica, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la utilización y gestión de las mismas, adecuadas a su finalidad y con sujeción a las disposiciones pertinentes. En todo caso, el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos no podrá ser superior a treinta años.» Luego se ha corregido en la nueva Ley, y expresa en el párrafo 11 del artículo 4.º: «Los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal se regularán por su legislación específica.»

(6) Ver Estatuto de Autonomía de Andalucía y Real Decreto 3137/83, de 25 de agosto, y, finalmente, Ley de Puertos Deportivos de la Comunidad Andaluza, 8/1988, de 2 de noviembre.

la Ley de la Comunidad y la posibilidad de otorgamiento de concesiones administrativas, regulada en el artículo 4.º, se consideran inconstitucionales por la conexión a que se alude en la correspondiente Providencia.

d) Finalmente, el Ayuntamiento interviene o participa en la formulación del planeamiento, además de las otras Administraciones Públicas competentes, según el instrumento de planeamiento de que se trate —como ya veremos más detenidamente— y concede las licencias urbanísticas necesarias, de acuerdo con los términos del artículo 178.1, en relación con el 57.2 y 180.1 de la vigente Ley del Suelo, en tanto en cuanto este último precepto positiviza el principio general de la «universalidad de la licencia» (7).

Fácilmente puede deducirse, pues, la gran trascendencia y evidente complejidad que, con respecto a las opciones que el planificador debe ejercer, tiene la configuración jurídica de las propiedades a que afecta la previsión de un puerto deportivo en el instrumento planificador. La necesaria presencia de la demanialidad e incluso la débil situación de las propiedades privadas nacidas al amparo de la Ley de 1969, constituyen un evidente pie forzado a la hora de clasificar suelo por medio del instrumento planificador que disponga de tal capacidad (y para aquello en que no la tenga) en lo que respecta a la calificación del suelo.

1.2. Si ésa es la situación de publicación para los puertos deportivos ya construidos o en construcción, se puede deducir con mucha más razón para los que se construyan al amparo de la nueva Ley. En efecto, la demanialidad —con el reparto competencial antes aludido— va a alcanzar aquí el mismo límite que la del perímetro del ámbito portuario y, a nuestro juicio, su configuración como sistema general del planeamiento va a resultar clara, tal como más adelante trataremos de exponer.

(7) Más adelante, y en cuanto a este punto, analizaremos el contenido de las Sentencias del Tribunal Supremo de 4 de febrero y 19 de junio de 1987, y el comentario de CARRETERO PÉREZ efectuado en la Revista jurídica «La Ley», núm. 1854, año VIII, donde, a nuestro juicio, existe una cierta confusión entre las competencias y titularidades de las diversas Administraciones Públicas intervinientes. Nuestro criterio inicial al respecto ha quedado claro en los cuatro puntos aquí enumerados, aunque merecerán un mayor detenimiento a lo largo de este trabajo.

2. *El hecho físico*

Otra de las peculiaridades del objeto de planificación que analizamos la constituye la singular paradoja surgida de hacer previsiones de ordenación sobre un suelo que, muchas veces, aún no existe físicamente. Así como antes decíamos que la situación dominical tiene escasa relevancia para el planificador, sin embargo es lógico que se tenga muy en cuenta la situación física del territorio. Pues bien, aunque aquí los condicionamientos físicos, geográficos y financieros constituyen un sustrato imprescindible para la idea del perfil del *nasciturus* (permítanme ustedes la comparación del accidente físico con la persona humana), sin embargo se da la curiosa circunstancia de que el planificador dispone de una cierta capacidad creadora para que la base territorial se adecúe a las necesidades del planeamiento.

Terminamos aquí, pues, esta introducción al tema nuclear de nuestro trabajo, que ha tenido una doble finalidad: por un lado dejar constancia, con la mayor claridad posible, de nuestra posición inicial con respecto a las cuestiones de titularidad y competencia que nos parecen imprescindibles para lo que enseguida vamos a desarrollar. Por otro lado, hemos querido utilizar esta ocasión para significar las peculiares características que el puerto deportivo tiene desde el ángulo de la función prospectiva que toda planificación comporta.

III. LA PREVISIÓN DE LOS PUERTOS DEPORTIVOS EN EL INSTRUMENTO DE PLANEAMIENTO

1. *Incidencia de la legislación sectorial en el sistema de planeamiento de los puertos deportivos*

Se ha insistido, con reiteración, en que el conflicto entre la legislación del suelo y los instrumentos de planeamiento, por un lado, y la legislación sectorial y sus específicos instrumentos, por otro, han constituido un serio inconveniente para la efectividad de la coordinación territorial que aquélla debió imponer, soportando así, con perjuicio del interés público, colisiones de defectos organizativos de la Administración del Estado, que trasladó internos

pruritos de atribuciones de los Ministerios (8) a un ámbito que, por contra, debió recibir la pacífica influencia de una armonía competencial sin fisuras.

Por otro lado, la práctica inexistencia de los PTDC —instrumentos concebidos para integrar la planificación física, socio-económica y urbanística y, por tanto, adecuadísimos para determinar, en una coherente ordenación del territorio, los puertos deportivos, mediante su localización, primero, y desarrollo, después, a través de un Plan Especial (9)— han cerrado una magnífica vía de planificación en la que la situación de dicha infraestructura hubiera conseguido un perfecto encaje, sin peligros para el medio ambiente y respondiendo a un modelo territorial consecuente.

Una vez más, la concurrencia de competencias ha de confiarse a una serie de actos unilaterales confluyentes (a veces varios y bilaterales) desde las distintas instancias de la Administración, en vez de producirse en el marco de un instrumento único concitador de voluntades. Así la exposición de motivos de la Ley de Costas favorece «la coordinación para los instrumentos de ordenación territorial y urbanística mediante un sistema de consultas e informes recíprocos que, siendo esquemas ya diseñados en la normativa vigente, salva las competencias de las respectivas entidades y permite su articulación en un marco de colaboración». Estas palabras textuales encubren el fracaso de la vía de planificación directiva y supramunicipal y tienen el peligro de convertir lo que debió ser un documento sinóptico en silva.

Los medios previstos en la Ley de Costas para integrar el puerto deportivo en la planificación son, pues:

a) Que los proyectos de obras del puerto «se formulen conforme al planeamiento que, en su caso, desarrollen» —art. 44.1 de la Ley de Costas (desde ahora, LC,—, con lo que el precepto evita incidir sobre la necesidad o no de la previsión en un determinado Plan Urbanístico o territorial, y cuál debe ser el nivel de éste. Por lo que a la Comunidad Autónoma Andaluza se refiere, el artícu-

(8) Con respecto a la misma cuestión de los puertos deportivos, y poniendo como ejemplo la Ley de Costas de 1969 y el Plan de Ordenación de Playas frente al sistema urbanístico, puede verse T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *ob. cit.*, págs. 182 a 185 y la bibliografía en él recogida. Por su parte, GONZÁLEZ-BERENGUER denunció, con celo de predicador en misiones, el grave pecado de la Ley de Centros y Zonas de interés turístico en escritos y conferencias diversas.

(9) Ver Exposición de Motivos de la Ley (IV) y artículos 8.1.d) y 11.g) de la Ley del Suelo.

lo 5.º de la Ley de Puertos Deportivos de la Comunidad establece una serie de objetivos y niveles a tener en cuenta por el correspondiente instrumento de ordenación (10).

b) Que, en todo caso, el instrumento planificador debe respetar las exigencias de protección del dominio público terrestre con arreglo a los criterios que la propia norma señala (art. 30 de la LC).

c) Que en la tramitación de los Planes y normas de ordenación territorial y urbanística participe necesariamente la Administración del Estado de la siguiente forma:

c.1) Mediante una información, preceptiva y previa a la aprobación inicial del proyecto de instrumento de planeamiento correspondiente, comprensiva de las sugerencias y observaciones que estime convenientes; que, lógicamente, han de referirse al cumplimiento de las disposiciones de la legislación de Costas y normas para su desarrollo y aplicación —art. 117.1, en relación con el 112.a) de la LC—.

c.2) Mediante la emisión de un informe previo a la aprobación definitiva, que habrá de evacuarse en el plazo de dos meses, y, desde luego, también relativo a las competencias estatales (art. 117.2 de la LC). En caso de que el informe sea desfavorable, la norma prevé «la apertura de un período de consultas, con el fin de llegar a un acuerdo», conseguido el cual, «si se modificara sustancialmente el contenido del plan o normas, deberá someterse nuevamente a información pública y audiencia de los Organismos que hubieran intervenido preceptivamente en la elaboración».

Pese a la buena intención de la norma, nuestro juicio de la

(10) Dice así el artículo 5.º: «1. La Comunidad Autónoma de Andalucía determinará, mediante los instrumentos de ordenación adecuados, las zonas de exclusión a los efectos de cualquier intervención de las reguladas en la presente Ley, y los niveles de protección y prescripciones que deberán incorporar las iniciativas en razón de ellos, según las diferentes tipologías recogidas en el artículo 2.º, con objeto de asegurar:

- a) El uso racional de los recursos naturales.
- b) La debida conservación de los ecosistemas costeros.
- c) La integración de las obras e instalaciones en el medio físico.
- d) La armonización del paisaje.
- e) La compatibilidad con los sistemas generales y demás determinaciones urbanísticas.

2. Se favorecerán las iniciativas que atiendan demandas náutico-deportivas o turísticas y con arreglo al siguiente orden de prioridades:

- 1.º Zonas de uso náutico-deportivo en puertos existentes.
- 2.º Instalaciones ligeras náutico-deportivas.
- 3.º Puertos deportivos con abrigo natural.
- 4.º Puertos deportivos con abrigo artificial.»

misma no puede ser más desfavorable. Resulta anómalo, en un procedimiento administrativo, que debe estar presidido por los principios de economía, celeridad y eficacia, la apertura de un período de consultas sin fijar límite temporal y sin precisión alguna (actuación más propia de la actividad parlamentaria que no de la procedimental administrativa) (11). Este precepto (que en el Proyecto era el 118.2) establecía la continuación del trámite si se consiguiera el acuerdo, pero nada decía de la situación contraria, aunque, obviamente, ello plantearía un conflicto de competencias con la consiguiente paralización del expediente. Mediante la atribución de ese informe en esa fase procedimental, se está otorgando a la Administración del Estado una competencia de suspensión de la aprobación del plan, similar a la de la Administración competente (la autonómica) del artículo 132.3.b) del RPU (12). El párrafo 3.º del 118 del Proyecto (ahora el 117), al permitir interrumpir el cómputo de los plazos que para la aprobación de los planes de ordenación se establecen en la legislación urbanística para poder cumplir los trámites dichos, confirma nuestra crítica desde la perspectiva de la celeridad y eficacia de los trámites. La Constitución reserva en el artículo 148.3 la ordenación territorial a la Administración autonómica, y, desde luego, como hemos venidos diciendo, la de los puertos deportivos (art. 148.1.6.ª). Con ello se está contribuyendo, pues, una vez más, a la confusión de titularidades dominicales y competenciales, cuando con una sola información de la Administración del Estado, similar a las concedidas a las Administraciones Locales, bien en el período de información pública, bien antes de la aprobación definitiva, por plazo de un mes (arts. 129 y 131 del RPU), hubiera bastado para salvaguardar el cumplimiento de las disposiciones legales, sobre todo si se tiene en cuenta que la autoridad u órgano competente de la Administración que otorga la aprobación definitiva debe examinar el plan en todos sus aspectos, y singularmente en el del cumplimiento de la legalidad aplicable.

d) Finalmente, la inserción del puerto deportivo en la ordenación territorial se pretende conseguir mediante una medida genérica derivada del deber de información mutua, colaboración, coordinación y respeto de las Administraciones competentes, en el ám-

(11) Ver los artículos 29; 75.1, 2 y 3; 39.2 y 86.2 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

(12) Obsérvese que el efecto final del acuerdo conseguido es el de una nueva publicación, si se introducen modificaciones «sustanciales», utilizando aquí los mismos términos del artículo 132.3.b) del RPU.

bito espacial a que afecta y propia de la relación interadministrativa (art. 116 de la LC), aunque con las técnicas, desde nuestro punto de vista no demasiado afortunadas, que acabamos de enjuiciar.

2. *La exigencia de la previsión de los puertos deportivos en los instrumentos de ordenación del territorio*

a) Conviene preguntarse, antes de analizar la previsión del puerto deportivo en un determinado instrumento de planeamiento, cuál es su calificación desde el punto de vista urbanístico. Si bien un puerto, en general, debe considerarse, a nuestro juicio, como una infraestructura básica relativa al sistema de comunicaciones (en este caso marítima) o de equipamiento comunitario, el carácter especial del puerto «exclusivamente deportivo» permite hacerlo o bien como sistema general de equipamiento deportivo, propio de los municipios costeros, o bien encuadrarlo en el sistema general de espacios libres —análogos, pues, a los parques deportivos a que se refiere el art. 25.1.c) del RPU—. No obstante, la posibilidad de hacer emerger un territorio para uso residencial o de instalaciones turísticas puede conferirle un carácter mixto, con las consecuencias que derivan para la clasificación del suelo.

b) La imprescindibilidad de su previsión en un instrumento de ordenación integral del territorio.

Estamos de acuerdo con PERALES MADUEÑO (13) en que el puerto no se crea porque lo haya previsto el planeamiento municipal (constituye una facultad de otra Administración Pública —en nuestro caso, la Comunidad Autónoma Andaluza— que puede no decidir su construcción), pero, en nuestra opinión, desde luego resulta necesaria su determinación en cualquiera de los instrumentos de ordenación operativa e integral del territorio y nada impide que así se haga.

Admitida la posibilidad del subsistema del planeamiento municipal sin la preexistencia del planeamiento directivo (14) y de acuerdo con la calificación que hemos asignado al puerto deportivo antes, a tenor del artículo 25.1 del RPU, éste ha de ser necesariamente definido por el PGOU (o cualquiera de los otros instrumentos de

(13) *Ob. cit.*, pág. 185.

(14) Ver GARCÍA DE ENTERRÍA y PAREJO ALFONSO, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2.ª ed. refundida, Civitas, 1981, pág. 258.

ordenación integral a que se refiere el art. 3.º de la Ley del Suelo) (15). Aunque enseguida estudiaremos la legalidad de las posibles excepciones, la necesidad del Plan General para establecer y definir un servicio público de envergadura, que, en cualquier caso, es un sistema general y debe responder a un modelo territorial de desarrollo urbano, me parece obvia (16), y ello al margen de las consecuencias derivadas de la clasificación del suelo, como se deduce del artículo 26.2 del RPU, sobre todo si se proyecta sin previsión de ocupaciones de carácter residencial, como accesorias en todo caso al sistema general comentado. Tal afirmación encaja, además, con la proclamación definitiva de la necesidad del Plan General de Ordenación Urbana como instrumento previo a cualquier actividad de ordenación territorial. También comporta que la proyección de un puerto deportivo sin previsión en el planeamiento general exige la revisión del mismo.

Se me podrá objetar que las afirmaciones hechas son válidas para puertos deportivos construidos sobre terrenos existentes, pero no sobre los obtenidos mediante obras que le han hecho emerger del mar litoral, es decir, inexistentes en el momento de redactarse el Plan General. Es evidente que tal afirmación no se sostiene, si se parte de que el conocimiento de ese mar litoral permite hacer previsiones en el planeamiento, aunque ello requiera ulteriores correcciones que deban ser conferidas por escalones inferiores del planteamiento, confeccionados cuando se tenga suficientemente avanzado el proyecto correspondiente o esté sólo pendiente de su posterior o paralela tramitación. También ello va a exigir cada vez más al urbanista planificador en los municipios costeros y turísticos un mejor estudio de la zona marítimo-terrestre, incluyendo el comportamiento de corrientes, mareas, etc., aunque ello no evite definitivamente las dificultades que enseguida veremos.

c) Antecedentes en la doctrina francesa al respecto.

Por otra parte, esta exigencia de previsión en el planeamiento viene siendo ya normal en algunos países de la Comunidad Europea y singularmente en un país con tanta tradición en puertos deportivos como nuestro vecino del Norte. En efecto, a raíz de la circular de 3 de enero de 1973 (17), que definió los principios directivos

(15) Nuestra referencia se va a hacer, sin embargo, siempre con respecto al PGOU.

(16) En contra de lo dicho por T. R. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *ob. cit.*, págs. 193 y 194.

(17) A este respecto, el Consejo de Estado francés reconoció, por otra parte, su naturaleza de una «directiva no reglamentaria» (Resolución de 18 de enero de 1977,

de la utilización del dominio público marítimo, el Consejo de Estado francés, en el *arrêt* llamado «La Marina de Bormes -les-mimosas», que tuvo una gran difusión y trascendencia, recogió la sujeción a las reglas del planeamiento urbanístico de los terrenos sustraídos a la acción de las mareas. Consideró dicha Resolución que las obras realizadas por los concesionarios de construcción de diques y de puertos no pueden ser autorizados sino bajo la condición de que los mismos sean compatibles con el Plan de Urbanismo en vigor y que, si el Plan no contiene disposición expresa referente a las instalaciones sobre las riberas y el litoral marítimo, se debe considerar como «reservado al dominio público marítimo, y, por tanto, afectados al uso, conforme a su destino, que todos tienen el derecho a ejercer de modo normal y pacífico» (18).

La Ley Francesa número 86/2, de 3 de enero de 1986, relativa al equipamiento, protección y valoración del litoral, «LOI, n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral», cuya preocupación ecológica queda denotada por el propio título, no ha modificado sustancialmente los aspectos urbanísticos de los puertos deportivos, pero obliga a que al acordarse la concesión de un puerto de esta naturaleza, si se produce una destrucción de la playa, ha de restituirse por una superficie idéntica construida de forma artificial (véase art. 21) (19).

arrêt S. A. Entreprise Marchiand). Ver, también, MESNARD, *Circulaires, directives et protection du littoral*, «AJDA», 654. Ver, también, su referencia en *Traité de Droit Administratif*, de André DE LAUBADERE, tomo 2, 8.ª ed., a cargo de J. C. VENEZIA e Yves GAUDEMET.

(18) Resolución del Consejo de Estado francés de 30 de marzo de 1973. *Min. aménagement du territoire*, SCHWETZOFF y otros, «Revue Administrative», 1973, 511. Cond. G. GUILLAUME J. Como recoge LAUBADERE en el tratado citado, «a continuación de esta decisión e interpretándola con un rigor extremo, una nueva circular, fechada el 16 de julio de 1973, prescribió que los proyectos de puertos deportivos o diques, en adelante y obligatoriamente, deberían ser mencionados en el Plan de Urbanismo aplicable al Municipio». La jurisprudencia SCHWETZOFF ha sido desde entonces confirmada por el Consejo de Estado en diversas Resoluciones. En todo caso, ello se aplica solamente a aquellos trabajos que presentan una importancia suficiente como para que no puedan ser considerados compatibles con el Plan de urbanismo, o porque sean un obstáculo a la libre utilización de las riberas del mar (*arrêt* del Consejo de Estado de 18 de octubre de 1978). *Loyer et les amis des chemins de ronde*, leeb., pág. 377.

Ulteriormente, una «directiva de equipamiento nacional», de valor reglamentario, de 25 de agosto de 1979, relativa a la protección y equipamiento del litoral, fue publicada. Contiene, entre otras disposiciones, las reglas relativas de los equipamientos propios del litoral.

(19) «L'autorité concédante d'un port de plaisance accorde la concession en imposant, s'il y a lieu, la reconstitution d'une surface de plage artificielle ou d'un potentiel conchylicole ou aquacole équivalent à ce qui aura été détruit par les travaux de construction.»

El artículo 22 incorpora al dominio público las zonas destinadas a la acogida de los barcos deportivos junto con una franja de muelle para el tránsito público y una longitud suficiente para la circulación y la explotación de las instalaciones antes de comunicarse con el mar o con las zonas portuarias existentes.

d) Las formas posibles de previsión del puerto deportivo en el Plan General.

Por supuesto que si existe un puerto deportivo construido con todos los servicios exigidos hasta ahora por el artículo 5.º del Reglamento de Puertos Deportivos (Real Decreto 2486/80, de 26 de septiembre), de acuerdo con el artículo 78.a) de la Ley del Suelo y 21.a) del RPU debe clasificarse como suelo urbano.

De no ser así, insistimos en que, desde nuestro punto de vista, la previsión de un puerto que tenga o no usos distintos de los servicios que le son propios, es decir, con suelo para usos posibles de apartamentos turísticos, hoteles, restaurante, cafetería, etc., condiciona especialmente la inserción del puerto deportivo dentro del planeamiento general. Tal alternativa se complica aún más porque muchas veces no se va a contar con un proyecto con todos los requisitos a punto y sólo pendiente de ser acogido en el Plan. Por otro lado, el artículo 57.2 (corrigiendo expresamente en esto la redacción del antiguo 45.2 de la Ley de 1956), ha dejado muy claro que el ejercicio de las competencias en materia de puertos deportivos debe realizarse «de acuerdo con las previsiones del Plan». Con estas afirmaciones yuxtapuestas queremos expresar que las dificultades de esa previsión en el planeamiento que venimos defendiendo como necesarias, y que el precepto recién citado refuerza, comporta unos indudables condicionamientos en la anticipación que podemos resumir así:

Considerado como un sistema general sin otras dotaciones que los equipamientos y servicios de uso común indispensables para el ejercicio de la actividad portuaria deportiva, y definido al margen de la clasificación de suelo, su consignación debe hacerse con la precisión necesaria y suficiente como para poder permitir su desarrollo por medio de un Plan Especial adecuado para el supuesto que acabamos de plantear.

Si el Plan General prevé un puerto deportivo con suelo ganado al mar, destinable en parte a uso residencial o de instalaciones turísticas, su configuración como suelo urbano está vedada no sólo

por el artículo 21 del RPU, en cuanto que es un suelo no emergido aún, sino porque sin un proyecto específico es imposible contar con las determinaciones exigidas por el artículo 29 del RPU. Es evidente, pues, que la previsión como uso global de una parte del suelo como residencial exige una ulterior concreción, por medio de un Plan Especial o de un Plan Parcial —la clasificación del suelo puede estar ya dispuesta en los términos del art. 30.c) del RPU—. Si se utiliza esta última opción surge el problema de los estándares exigidos por la Ley del Suelo y concretados por los anexos del Reglamento de Planeamiento para este tipo de Planes y que, evidentemente, en casi la totalidad de los casos son, más que incompatibles, incoherentes con el proyecto de puerto deportivo.

Si se opta por redactar un Plan Especial, ninguno de los específicamente previstos se adecúa exactamente a la ordenación de un puerto deportivo de entre los contenidos en el artículo 17 de la Ley del Suelo y Capítulo IX del Título Primero del RPU. Sin embargo la apertura a la analogía con que la legislación plantea los supuestos posibles para este tipo de planeamiento y la certeza de que aquí no hay claramente ningún intento de ordenación integral del territorio (aunque sea el que supuestamente aparezca por las obras que lo hagan salir del mar), que suponga contravención alguna del artículo 76.6 del RPU, permiten utilizarlo para el fin propuesto. Sin embargo, todavía hay dos cuestiones que han de ser tenidas en cuenta:

En primer lugar, la previsión de posibles piezas territoriales de uso residencial exige una referencia clasificatoria del suelo en el Plan General con fijación de la intensidad y usos globales —incluso con expresión de las superficies posibles (20)—, aunque la zonificación exacta se reserve después al instrumento de planeamiento especial. Ha de hacerse notar, además, que, en caso de que se planteen por el PGOU usos alternativos, el definitivamente elegido ha de hacerse también por el indicado instrumento de planeamiento especial, y que las referencias de la Ley del Suelo al Plan Parcial (y no a aquél) de esas ulteriores concreciones obligan a reforzar la interpretación mediante la correlación de las normas que así lo refieren, con la posibilidad que, por analogía, confiere a los Planes Especiales el Reglamento de Planeamiento. Además de la dificultad dicha, está la añadida (planteable también en caso de recurrir al planeamiento

(20) Artículos 11.2, 12.1 y 12.2.a) de la Ley del Suelo y 30.c) del RPU.

parcial) de la fijación de un aprovechamiento medio, dados los términos constrictivos de los artículos 12.2 de la Ley del Suelo y 30.b) del RPU. El Plan General de Ordenación Urbana debe prever para la posible zona de uso con aprovechamiento el coeficiente mediante el cual se exprese el valor atribuido en la relación con los demás (21), además de los del sector previsto por el planteamiento parcial o especial correspondiente, aunque, como veremos, todo ello tiene relativa trascendencia, dada la transitoriedad con que se concibe dicho aprovechamiento, a la luz de la nueva Ley.

Para los puertos deportivos construidos a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley de Costas se planteará, incluso, el curioso problema de la cesión del 10 por 100 del aprovechamiento medio, previsto en el artículo 84.3.b) de la Ley del Suelo con posible destino a usos de residenciales instalaciones hoteleras, etc. La redacción dada al artículo 4.º de la Ley de Costas parece que no deja lugar a dudas de que el destino inevitable de los terrenos ganados al mar (tampoco son islotes generados por causas naturales) han de ser dominio público marítimo-terrestre estable, por lo que la indisponibilidad de éste y la no posibilidad de conversión en obra patrimonial del Estado, hacen también inadecuada la exigencia de transmisión del 10 por 100 de aprovechamiento medio al patrimonio municipal; aunque sería muy discutible si el Ayuntamiento no debe obtener una suma equivalente al 10 por 100 del canon pagado al Estado por el aprovechamiento, mediante concesión, de esos terrenos, en calidad de sustitutivo económico derivado de la aplicación analógica del artículo 125 de la Ley del Suelo. En todo caso, parece que se está avocando a una situación sin salida (que comportaría destruir bienes de posible gran valor) si se impide la patrimonialización estatal de las construcciones realizadas en terrenos con concesiones de uso residencial, restaurantes, hoteles, etc., y, en una interpretación rigurosa, una, *ab initio*, imposibilidad de concebir cualquier uso incompatible con la demanialidad.

Las conclusiones parciales a que nos lleva el análisis de este epígrafe son fácilmente deducibles de las dificultades que hemos ido señalando. Por un lado, hemos visto las que derivan de la inadecuación entre la mente de un legislador que, pese a intentar corregir la anterior condición de Ley de Ensanche de la del Suelo de 1956, sigue reincidiendo en 1975 en una misma filosofía, preocu-

(21) Artículo 31.1.1.º del RPU.

pada por evitar una expansión desordenada de la ciudad, con objetivos específicos, como la producción de normas materiales con determinación de estándares que, si bien pueden considerarse encomiables y justificados para ese fin, son, como dice FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ (22), perturbadoras para conseguir objetivos urbanísticos distintos, como es el caso estudiado, y que podían haber tenido, pensamos nosotros, alguna previsión en la norma reglamentaria.

A la aludida dificultad ha de añadirse, en el caso del puerto deportivo con posible equipamiento terciario y residencial (no sólo adecuado, sino muchas veces imprescindible, por constituir el soporte financiero de generación y ulterior andadura de conservación), los problemas jurídicos derivados de la irrevocable y definitiva condición demanial de los terrenos que soportan dichas instalaciones, que difícilmente pueden ser paliados con concesiones a treinta años. De momento, quede aquí constancia de las dificultades que ello plantea también en el momento de la planificación, aunque pronto volveremos a hacer alguna consideración desde la perspectiva financiera.

e) La posibilidad de otras formas excepcionales de ordenación.

e.1. Para el caso de un puerto que contase solamente con los servicios necesarios para el mismo, es decir, que consistiese sólo en obra pública para posibilitar los atraques, la única dificultad de realizar un Plan Especial sin previo PDTC o PGOU deriva de la dudosa legalidad —tantas veces repetida por la doctrina— del artículo 76.3 del RPU al permitirlo, en contra, al parecer, del artículo 17 de la Ley del Suelo, aunque la corriente jurisprudencial más reciente permite admitirlo.

En efecto, insistimos en que el sistema general se hace al margen de la clasificación del suelo y si contiene las «determinaciones propias de su naturaleza y finalidad (la de obra pública), debidamente justificadas y desarrolladas en los estudios, planos y normas correspondientes», y «en defecto de las determinaciones necesarias del PDTC y PGOU» —son palabras del propio art. 17.3 de la Ley del Suelo— no vemos tan claro que no pueda utilizarse este instrumento de planeamiento como caso excepcional. Es decir, creemos que así como la ausencia de PDTC o PGOU hacen de dudosa legalidad el Plan Especial del puerto deportivo, su falta de previsión en estos instrumentos y su recogida en un Plan Especial con todas

(22) *Ob. cit.*, pág. 184.

las previsiones dichas, no parecen ilegales, afirmación ésta con la que tratamos de matizar y aclarar las anteriores.

e.2. La posible utilización de las reglas excepcionales del artículo 85 de la Ley para construir en suelo no urbanizable a través del procedimiento del artículo 43.3 de la misma, sí me parece que fuerza en exceso la restricción con que debe ser interpretada. Es evidente que el precepto está pensado para el suelo rústico y las construcciones a que se refiere o son anejas a las explotaciones agrícolas, o son las necesarias para ejecutar, entretener y servir a una obra pública —las palabras son suficientemente explícitas y un ejemplo pueden ser los antiguos destacamentos de Obras Públicas y las casas de peones camineros—, pero nunca para justificar o núcleos de poblaciones (urbanizaciones residenciales en medios rústicos con grandes espacios) o construcciones que no tienen nada que ver con la ejecución o servicio de una obra pública, como pueden ser los apartamentos turísticos o la obra hotelera.

e.3. Como es sabido, el suelo urbanizable no programado es, hasta tanto no se apruebe el correspondiente PAU, un suelo con las mismas características y régimen que el no urbanizable, pero sobre el que no pesa la prohibición de no poder ser urbanizado definitivamente, ya que el indicado instrumento, que debe tener las mismas determinaciones que un Plan General prevé para el suelo programado, puede incorporarlo al régimen de posible urbanización. He aquí por qué si el instrumento de ordenación integral del territorio no establece un uso incompatible que impida el puerto deportivo y éste, además, encaja en la estructura general, sin contradecir las características técnicas y magnitudes mínimas para su inserción dentro de una pieza territorial con entidad suficiente —en suma, cumple el art. 12.2.3 de la Ley del Suelo— puede, a través de un PAU o por medio del planeamiento parcial, ser debidamente ordenado, aunque, desde luego, son predicables al llegar a ese punto los problemas y dificultades que señalamos antes con respecto a los Planes Parciales de puertos deportivos.

El problema que se han planteado algunos autores (23) es si en suelo urbanizable no programado y sin el PAU, o a través de este instrumento, pero sin mediar otro plan ulterior de los exigidos por la Ley, cabe la construcción directa de un puerto. Obviamente doy por reproducidas aquí las afirmaciones que hicimos antes en

(23) Ver el trabajo de PERALES MADUEÑO, *ob. cit.*

el apartado que encabezábamos como «Formas posibles de previsión en el Plan General de un puerto deportivo», ya que el PAU cumple, como decíamos, las funciones de instrumento de ordenación integral del territorio a partir de su aprobación. Con esa óptica queda bastante clara nuestra posición a las dos posibles dificultades que pueden surgir a la hora de redactar un PAU, a saber:

No debe olvidarse que nuestra perspectiva es la del estudio de las previsiones en un instrumento de ordenación territorial y que, por tanto, las dificultades para coordinar los procedimientos de otorgamiento de la concesión mediante concurso y de formulación y ejecución del PAU mediando una licitación, dependen de que uno u otro se desarrollen antes o después.

En el caso de un concurso del PAU, convocado de acuerdo con el artículo 146 de la Ley del Suelo, en las Bases puede preverse la construcción de un puerto deportivo y la obligación de solicitarlo por los ofertantes (véase el art. 73 de la Ley de Costas), evaluándose las garantías ofrecidas al respecto —en los términos del apartado g) del art. 219.1 del Reglamento de Gestión Urbanística—. La pieza territorial del PAU debe ser normalmente de gran magnitud, lo que permitirá cumplir el artículo 146.3.a) de la Ley en cuanto a que las concesiones o dotaciones del conjunto no sean inferiores a la establecida por ella.

Por otro lado, cuando se produzca la necesidad de un PAU, a partir de la existencia de un adjudicatario de un concurso de puerto deportivo o de una Administración Local concesionaria, entendemos que cabe la posibilidad de ejecución directa de dicho instrumento de planificación a instancia de parte, sin concurso, si la actividad se considera de especial importancia —y puede serlo para el desarrollo turístico de un municipio costero— en los términos del artículo 149 de la Ley del Suelo (218 del Reglamento de Gestión) y sin forzar con ello en exceso la interpretación de la causa consignada en dicha norma. En este punto estamos de acuerdo con el profesor FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ al respecto (24), en que la disposición legal en cuestión parece permitir una modulación de las exigencias de fondo previstas en el artículo 146.3, por medio del Decreto en el que se determinan las obligaciones que debe cumplir el adjudicatario.

Al terminar el estudio de este epígrafe, que concluye también el de los problemas del régimen jurídico de los puertos deportivos en

(24) Ver FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, *ob. cit.*, págs. 195 y 196.

la fase de planeamiento, debemos abundar en la misma idea que antes apuntamos. La legislación del Suelo olvida muchas veces, en una óptica territorial que se centra exclusivamente en la dialéctica suelo urbano-rústico, campo-ciudad, la extraordinaria magnitud y trascendencia del litoral español y todo el sistema de planeamiento adolece siempre, al aplicarse a este sector, de carencias difícilmente sustituibles por la interpretación analógica de las normas.

IV. RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LA EJECUCIÓN DE LOS PUERTOS DEPORTIVOS

1. *La propiedad del territorio afectado por la construcción del puerto deportivo, como premisa*

También en este punto y de manera fundamental, la demanialidad del puerto deportivo constituye una premisa que condiciona su ejecución no sólo desde el punto de vista del sistema, sino del de la financiación de la propia obra. Recordemos que el artículo 18 de la Ley de Puertos Deportivos, de 26 de abril de 1969, ha quedado derogado por la Ley de Costas de 1988, lo que supone que, a partir de la entrada en vigor de la misma, no cabe la propiedad privada de los terrenos ganados al mar, en virtud de la cláusula concesional y, por tanto, desaparecen las expectativas lucrativas que constituían muchas veces el soporte financiero de la indicada gran obra pública. La concesión de determinados usos, en los que podrían incluirse apartamentos turísticos y demás instalaciones hoteleras y de hostelería, no pueden en ningún caso rebasar el plazo de treinta años, según prevé el artículo 67.2 del Proyecto de Ley de Costas. El plazo nos recuerda el previsto para las concesiones de diques y puertos deportivos de la Ley francesa de 1963, y del Decreto de 1979 del mismo país. Entendemos que dicho plazo no va a ser suficiente para posibilitar la amortización de las grandes inversiones que la construcción de un puerto comporta. Sin dejar de reconocer las ventajas de la propiedad pública y exclusión de los inmuebles de propiedad individual en los terrenos que emergen de la plataforma marítimo-terrestre, consideramos que la Ley podía haber aprovechado la oportunidad de establecer períodos concesionales más amplios que hubieran impulsado el sector a medio plazo, creando una infraestructura de puertos deportivos —importantísima también

para la turística— que finalmente hubieran revertido a la propiedad pública. En este sentido, la legislación francesa permite la renovación de las concesiones después del transcurso de los primeros treinta años, y, utilizando como ejemplo la legislación de nuestro propio país, el Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, aprobado por Real Decreto 1372/86, de 13 de junio, permite las concesiones demaniales a noventa y nueve años en su artículo 79, plazo que creemos suficiente para la amortización de las inversiones realizadas y para cumplir (al menos podría hacerse con disposiciones de carácter transitorio) la función generadora de infraestructura que hemos dicho.

Por su parte, el Proyecto de Ley de la Comunidad Autónoma Andaluza preveía que el plazo de otorgamiento de la concesión en ningún caso sería superior a cincuenta años. No obstante, dada la disparidad que ello podía suponer con el plazo previsto por la Ley Estatal, el artículo 16.d) también ha considerado que el plazo máximo de concesión ha de ser de treinta años.

2. *La impropiedad de la referencia a los sistemas de actuación*

El conjunto de sistemas de actuación tipificado en el artículo 119 de la Ley del Suelo y desarrollado por el Reglamento de Gestión, carece de sentido en lo que respecta a la ejecución de la obra pública del puerto, dadas las especiales características que comporta la construcción de este sistema con la calificación que le hemos venido asignando. Sólo en el caso de que se trazase un polígono que incluyese partes próximas al litoral, pero no incluidas en el dominio público, y, en todo caso, respetando las servidumbres previstas por la Ley, cabría la posibilidad de tener que utilizar alguno de los indicados sistemas. Como lo normal será lo contrario, es evidente que el régimen de ejecución es el ordinario de una Administración o concesionario que ejecuta una obra pública, y si acaso el único recuerdo de un proyecto de compensación pueda quedar testimoniado por el ingreso, susceptible en los términos que antes dijimos, de un 10 por 100 del canon concesional a la Administración Municipal correspondiente.

3. *Algunos problemas del régimen de otorgamiento de licencia urbanística en los puertos deportivos*

Hoy nadie discute, como consecuencia directa del principio de universalidad de la licencia que configura el artículo 180.1 de la Ley del Suelo, que los actos enumerados en el artículo 178.1 de la misma Ley y 1.º del Reglamento de Disciplina Urbanística, aunque se ejecuten en zona marítimo-terrestre, requieren la licencia urbanística del Municipio a cuyo término municipal se refiera (25).

Esta posición está avalada, además, por recientes Sentencias de revisión del Tribunal Supremo de 4 de febrero y 19 de junio, ambas de 1987 (26). Si bien esta necesidad del acto municipal autorizante se admite ya de forma pacífica, no lo es tanto cuando las obras se realizan en el mar litoral, cuestión ésta sobre la que se han pronunciado específicamente las Sentencias de revisión que acabamos de reseñar y cuyo supuesto de hecho estaba referido precisamente a la autorización otorgada por acuerdo del Consejo de Ministros, a una compañía privada, para la construcción de un puerto deportivo sin que se hubiera obtenido previamente la licencia municipal (27).

De los Considerandos de ambas Sentencias que tratan de proclamar una identidad de doctrina, combatiendo una Sentencia anterior de la Sala IV, de 20 de febrero de 1984, me interesa extraer otros puntos que, a mi juicio, deben ser objeto de una breve reflexión. En primer lugar, en la Sentencia de 19 de junio de 1987 se afirma que la Ley del Suelo limita las competencias urbanísticas al planeamiento territorial nacional, entendido como suelo o terreno, y, por lo tanto, a la zona marítimo-terrestre y no al mar litoral antes de ser transformado físicamente. Se pronuncia así sobre una trascendente cuestión a la que antes ya aludimos, a saber: a la limitación de la concepción de la legislación del Suelo como régimen ordenador del territorio y de las operaciones urbanísticas de en-

(25) Así, las Sentencias del Tribunal Supremo relativas a centrales térmicas (2 de octubre de 1967), de edificación (24 de enero de 1974), demolición de naves industriales (3 de junio de 1979), almacén de embarcaciones deportivas (17 de marzo de 1980), campings (28 de junio de 1980) y Plan Especial de zona portuaria, citadas por CARRETERO PÉREZ en su artículo dicho y comentando las sentencias revisoras de 1987.

(26) En la nota primera de este trabajo referenciamos el comentario a las mismas del Presidente de la Sala V del Tribunal Supremo, señor CARRETERO PÉREZ.

(27) Recogemos íntegramente el supuesto de hecho tal como lo sintetiza el comentario del señor CARRETERO PÉREZ, que nos parece ilustrativo.

sanche dentro de éste, pero sin avanzar su posible acción ordenadora hasta todo aquello que la tecnología actual permite una capacidad de transformación por la mano del hombre de forma que incida en la posibilidad de expansión de su «hábitat». Más aún, dichas Sentencias incurrirán, a mi juicio, en el error de confundir la soberanía sobre el mar litoral y los poderes demaniales derivados de la relación jurídica de esta clase de propiedad administrativa, con competencias urbanísticas, que son limitadas y a esos solos efectos, de los Municipios, pero que en nada conculcan aquéllas y que, con respecto a ésta, las ejercitan de acuerdo con las competencias que les confiere el ordenamiento jurídico. No se debe olvidar que la licencia urbanística trata de comprobar el ajuste de las actuaciones que tengan que ver con el planeamiento a las determinaciones del mismo.

A partir de las afirmaciones que hemos hecho en relación con las previsiones del planeamiento municipal respecto de la ubicación de un puerto deportivo, entendemos que nada impide ejercitar la operación autorizatoria que la licencia comporta, al Ayuntamiento correspondiente, para comprobar el ajuste a las previsiones urbanísticas de esa planificación y, desde luego, ello no supone en modo alguno merma del principio de concurrencia de competencias que en este terreno se da. Los supuestos de concurrencia perfecta o de independencia de las intervenciones administrativas (como las llama GARCÍA DE ENTERRÍA (28)), como las obras o instalaciones que afectan a la defensa o la seguridad nacional, o de la concurrencia imperfecta o también en régimen de unidad procedimental, como las que afectan a la zona de dominio público de carreteras, son bien conocidas y en ningún caso se tienen por qué producir abdicaciones competenciales cuando éstas se plantean ejercitándolas en función de las porciones de interés público que cada una de las Administraciones tiene encomendadas. Consideramos, pues, que la verdadera dificultad está en la ampliación del concepto de territorio hasta todo aquello en lo que la actuación del hombre puede incidir para expansionar el ámbito donde vive, y la interpretación de la legislación urbanística por los operadores jurídicos debería facilitar la adecuación de las limitaciones de la Ley hasta aquellas fronteras que la tecnología permite. Pensamos, pues, que la construcción en estos nuevos espacios requiere la licencia urbanística municipal y que la estimación

(28) *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2.^a ed. refundida, Cívitas, 1981, págs. 667 y ss.

del territorio nacional, a los efectos de la ordenación urbanística que constituye el objeto de la legislación del Suelo, proclamado en el artículo 1.º de la Ley, debe interpretarse ampliada a todas aquellas operaciones que den lugar a su nacimiento, sin que la inexistencia previa constituya una constricción cronológica a la labor planificadora y disciplinaria que el ordenamiento jurídico otorga a las Administraciones competentes para cumplir su labor servicial dentro de los intereses públicos o globales y que en nada limitan los poderes soberanos o demaniales del Estado, cuya naturaleza y función son conceptualmente diferentes.

V. CONCLUSIÓN

Tras la exposición que acabamos de hacer, sólo resta destacar la importancia excepcional que el régimen jurídico urbanístico de los puertos deportivos tiene desde muy diversos puntos de vista:

a) En primer lugar, el objeto en sí es de un interés económico-financiero excepcional para nuestro país, si se tiene en cuenta que su costa, de unos 7.880 kilómetros, es de las más largas del continente, que concentrará a un porcentaje muy elevado de población y que ha de ser considerada, además, de la perspectiva de la importancia de primera mano que el turismo tiene en España, cuya posición preeminente al respecto nadie duda. Es por ello que cualquier medida legislativa que evalúe el interés público no sólo en los aspectos de la demanialidad, sino de la impulsión de recursos de nuestra economía, debe ser sopesado con extraordinario cuidado.

b) Singular importancia jurídica tiene también el régimen urbanístico de los puertos deportivos porque sirven para evidenciar limitaciones y carencias de nuestra legislación en cuanto al ámbito de funciones de la actividad ordenadora del territorio, debiendo servir como incentivo que propicie ciertos retoques que sirvan para corregir las desviaciones y defectos de las normas en vigor.

A este respecto, la definición de término municipal debe contemplar la posibilidad de incluir aquellos espacios territoriales en que la acción técnica del hombre permita incorporarlos de forma permanente a aquello que la terminología jurídica ha considerado tra-

dicionalmente como «suelo». Así lo ha entendido el Proyecto de Ley de Demarcación Territorial de la Comunidad Autónoma Andaluza, que en su artículo 2.º dice: «A los efectos del ejercicio de las competencias propias del Municipio, el término municipal abarcará tanto el suelo como el vuelo y el subsuelo del territorio a que aquél se extiende, comprendiendo, en su caso, dentro del mismo la zona marítimo-terrestre, las playas, las zonas portuarias y los terrenos ganados al mar, sin perjuicio de las competencias que según la legislación específica corresponda sobre los mismos al Estado o a la Junta de Andalucía.»

