

DE LA CUÉTARA MARTÍNEZ, J. M.: *Las comunicaciones marítimas en España*, Secretariado de Publicaciones de la Universidad de La Laguna, Colección Monografías, núm. 5, Santa Cruz de Tenerife, 1982, 574 páginas.

La obra que nos ocupa, en palabras del propio autor, tendría como origen remoto su tesis doctoral, leída en la Universidad de Santiago en junio de 1975, en la que se estudiada el importante tema de las subvenciones y primas a la navegación. Dicha tesis mereció la calificación de *sobresaliente cum laude* del Tribunal formado por los profesores Otero Díaz, Meilán Gil, Guaita Martorell, Gallego Anabitarte y González García. El origen próximo y determinante de la obra no es otro que la necesidad de ofrecer un estudio jurídico de las comunicaciones marítimas españolas, cu-

briendo con ello una laguna en la literatura jurídico-administrativa, al tiempo que supone una notable aportación a la solución de los problemas que plantea el enlace por vía marítima de nuestras islas. El profesor De la Cuétara ha sido testigo excepcional de ello desde su incorporación en 1979 a la Universidad de La Laguna, lo que le ha permitido un planteamiento en profundidad del tema y la incorporación de nuevos datos que cristalizan en un estudio monográfico sobre un sector de decisiva importancia en la dinámica social y estatal, como es el de las comunicaciones marítimas.

Dedica el autor la primera parte de la obra al examen de las diferentes actuaciones públicas sobre la navegación comercial. A través de la observación histórica se intenta verificar la existencia de determinadas formas jurídicas, regulares y repetidas, cuya finalidad sería la compatibilización entre la presencia del Estado y la actividad de los particulares. La navegación mercantil, como actividad de transporte integrada en el comercio en su más amplio sentido, tiene sus orígenes en la iniciativa de los primeros armadores-comerciantes que realizan por sí mismos todo el ciclo comercial. Los Estados, paralelamente, serán conscientes de la necesidad de controlar las vías marítimas como instrumentos de expansión y seguridad. Reflejo claro de ello serán las diversas colonizaciones en las riberas del Mediterráneo. Las interrelaciones entre el Estado y la actividad privada de los primitivos armadores-comerciantes se ponen pronto de manifiesto. La política expansiva de los Estados y las consiguientes necesidades de abastecimiento, defensa y comunicación, exigen la colaboración más o menos forzada de los navegantes particulares. De ahí que incidan sobre ellos, desde épocas muy tempranas, las primeras intervenciones estatales a fin de estimular el desarrollo de la marina mercante.

Precedente remoto de intervención estatal sería el caso de los *navicularii* en el Impero Romano. Roma, dependiente en grado sumo de las rutas comerciales marítimas que enlazan las provincias con la capital del Imperio, arbitrará un conjunto de medidas desti-

nadas al fomento de la navegación particular, como único medio de superar las frecuentes crisis de subsistencias. El carácter público de la «*annona*» —tributo en especie que proporcionaba alimentos a Roma— es precisamente lo que justifica la intervención del Estado en su política de protección y estímulo a la navegación marítima: aseguramiento de las posibles pérdidas sufridas por los armadores a causa del mal tiempo, exenciones de cargas públicas a los *navicularii* y establecimiento de privilegios como la obtención de la ciudadanía romana y la exención de las leyes contra los solteros y los matrimonios sin hijos. Puede así constatarse la existencia de unas constantes históricas, pues las exenciones de cargas —hoy arancelarias y fiscales—, la garantía de beneficios, la construcción de puertos o los distintos privilegios, son modos constantes con los que el Estado intenta estimular a los particulares para que realicen el tipo de navegación que necesita.

Más adelante, en la época ya de la formación de los Estados nacionales, surgirán unas interesantes intervenciones que buscan la ayuda directa a los navegantes a través de aportaciones monetarias procedentes del erario público: los «premios de acostamiento», que tendrán su origen en las necesidades de defensa. Tal es el caso de Castilla, donde las necesidades defensivas se ponen claramente de manifiesto en la Ley de 1422, promulgada por Juan II, sobre «Construcción de navíos y galeras en los puertos de estos reynos para el resguardo de sus costas». No se

establece en tal disposición, sin embargo, ningún sistema concreto para conseguir que los buques se construyan, ya que se limita a ordenar el aparejamiento de «los más que se puedan». Habrá que esperar al reinado de los Reyes Católicos para encontrar una disposición en la que, ya de modo concreto, se disponga la entrega de un auxilio económico directo, abonable por cada año que el buque esté aparejado, a determinado tipo de navíos que cumplan unas condiciones mínimas de tonelaje. Como contrapartida, se exige que estos buques estén a disposición del Rey cuando éste los necesite. El «premio de acostamiento» obedece, pues, a una *expectativa de utilización*, consecuencia de la genérica necesidad de defensa.

Otra de las modalidades de estímulo a la navegación estudiadas por el autor la constituye el llamado «sistema de Privilegios». Se comprenden en tal concepto las diferentes medidas por las que se sitúa a la navegación propia en una posición privilegiada frente a la competencia de otras naciones. Entre ellas se cuentan, principalmente, la reserva y beneficio de bandera, la concesión de monopolios de navegación y el establecimiento de grandes compañías privilegiadas.

Beneficio y reserva de bandera, entendiéndose por el primero un trato fiscal más favorable a los naturales del país que a los extranjeros en cuanto a los derechos de entrada de las mercancías, y por la segunda el hecho de que determinados tráficos sólo pueden llevarse a cabo en buques nacionales, obedecen a medidas de estímulo

lo a la navegación meramente comercial con las que se consigue proporcionar fletes en condiciones ventajosas o en exclusividad a los buques nacionales. Beneficio y reserva de bandera son medidas que surgen en situaciones de aguda competencia marítima y que, generalmente, llevan a los otros países a implantar fórmulas similares de defensa en la lucha por el predominio comercial. Inglaterra, con la «Cromwell Act», constituye el paradigma de los países partidarios de estas medidas proteccionistas, al tiempo que piedra angular del ulterior desarrollo marítimo de la Gran Bretaña.

En la misma órbita conceptual que la reserva de bandera se encuentran los monopolios de navegación y comercio concedidos en distintos países a raíz de la llamada «era de los descubrimientos». Su fundamento, sin embargo, es muy distinto, ya que encuentran su justificación jurídica en la teoría medieval del señorío universal del Papa, quien podía conceder la jurisdicción de los territorios paganos a un príncipe católico para que los incorporase al mundo católico. Así iniciarán sus expediciones los navegantes portugueses y españoles en la expansión hacia las Indias. La época de los descubrimientos estuvo dominada por la doctrina del monopolio de navegación y comercio, basada en la jurisdicción estatal sobre los territorios descubiertos y sobre sus comunicaciones.

Como caso especial de los monopolios de navegación considera el autor los concedidos a diversas compañías para la explotación de nuevos territorios. Las compañías

privilegiadas surgen con carácter corporativo o como sociedades por acciones, según el modelo seguido por cada país. Con independencia del modo de nacimiento, todas tienen en común la existencia de un privilegio real para su constitución en el que se establecen diversas prerrogativas: posibilidad de actuar jurídicamente como unidad, con independencia de la personalidad de sus socios; monopolio para la navegación y el comercio; concesión de potestades inherentes al poder real, que podían incluir desde el propio gobierno de las tierras descubiertas hasta tener tropas, firmar tratados, etc. Las compañías privilegiadas fueron así un instrumento de la política de expansión en la época posterior a los descubrimientos, e imponían el poder de los monarcas donde éstos no podían hacerlo por sí mismos. En contrapartida, la Corona controlaba el nombramiento de los altos cargos de la compañía, sin perjuicio del definitivo control que en última instancia supone la posibilidad de otorgar y renovar el privilegio. En todo caso, la existencia de las compañías privilegiadas demuestra la continuidad de una fuerte presencia, directa o indirecta, de los poderes públicos en la navegación marítima.

La necesidad de reclutamiento de marineros para las Armadas Reales, que debían extraerse de la marina mercante y de la pesquera, será otro de los aspectos que obliguen al Estado a utilizar sistemas que estimulen la dedicación de sus súbditos a las faenas marítimas. Así, en 1625, se instituye la llamada «Matrícula de Mar», configu-

rándose como la formación de un gremio privilegiado y obligatorio y como un censo de marineros. Se les concedía un fuero similar al de los servidores del Rey en el ejército de tierra: no podían ser presos ni embargados por deudas, tenían derecho a llevar armas, estaban exentos de oficios concejiles, de recibir huéspedes y soldados, de las leyes suntuarias sobre vestidos, etc. Asimismo, tenían preferencia para el embarque en buques mercantes sobre los no matriculados, incluso en la flota de Indias. Los privilegios de la Matrícula de Mar se presentan como estímulos a la navegación para que los naturales de todas las provincias se aficionasen al tráfico de la mar, pero en realidad se establecen para evitar la no inscripción de los marineros.

Por último, también como medidas de estímulo a la navegación propiciadas por el Estado, cita el autor las patentes de corso y, con carácter indirecto, la protección en las provincias costeras del arbolado necesario para las construcciones navales, que se confía a la jurisdicción de marina.

En definitiva, los estímulos estatales a la navegación constituyen una constante a través del tiempo, aunque respondan a diferentes necesidades de interés público o nacional, utilizándose en cada caso unas técnicas típicas mediante las cuales se pretende canalizar la actividad de los particulares en un determinado sentido.

Los capítulos segundo y tercero de la obra se dedican al pormenorizado estudio de la marina mercante española durante el siglo XIX. A lo largo de la primera mitad del

siglo el punto de partida obligado para desentrañar el último sentido de las normas que se promulgan no puede ser otro que la idea de fomento. Una de las escasas originalidades de nuestro sistema administrativo, cuyo nacimiento como título legal justificador de la actuación del Estado tiene lugar en un momento histórico crucial: la transición del despotismo ilustrado al primer constitucionalismo. Es el momento en que se produce la confluencia entre los presupuestos políticos del antiguo régimen y la necesidad de reconstruir un país arruinado por la Guerra de la Independencia, junto con la existencia de un grupo de hombres expertos en las técnicas administrativas napoleónicas. Todo ello dará lugar a la peculiar concepción del fomento que preside, en la década de los cuarenta, las primeras formulaciones del naciente Derecho administrativo español. Entiende, sin embargo, el autor siguiendo en ello a Villar Palasí, que el fomento, más que como mera técnica administrativa, debe entenderse como justificador del actuar administrativo, ó, lo que es lo mismo, como título jurídico que permite, en el caso concreto que nos ocupa, la comprensión de determinadas intervenciones estatales sobre la marina mercante.

La primera manifestación práctica de la protección a la industria naval bajo la óptica de la idea de fomento la constituye la Ley de 28 de octubre de 1837, por la que se reserva a la construcción nacional todo el mercado de navíos. Unos años más tarde, en 1841, la Ley de Aranceles permitirá la compra de buques extranjeros mayores de 400

toneladas, estableciendo al propio tiempo, como compensación, un interesante sistema de premios a los constructores nacionales. El premio podía percibirse en metálico o mediante descuento en los derechos arancelarios correspondientes a las mercancías transportadas por el buque. En cualquier caso, requisito *sine qua non* para cobrarlo era que el buque hubiese emprendido viaje para América o Asia. Los premios a la construcción naval se mantienen en las sucesivas leyes de aduanas a lo largo del siglo XIX, incluso en el arancel libre-cambista de 1869, aunque en él se hable ya de «primas» y no de premios a la construcción naval.

En cuanto a la reserva y beneficio de bandera durante la primera mitad del siglo XIX se distinguen, por una parte, el cabotaje y navegación a América, y, por otra, los derechos diferenciales. La navegación de cabotaje venía reservada tradicionalmente a la bandera nacional, y así continuará a lo largo del siglo (Arancel de Aduanas de 5 de octubre de 1820 y artículo 591 del Código de Comercio, de 30 de mayo de 1829). La navegación a la América Española continúa asimismo reservada a los buques de bandera nacional, manteniéndose, aunque defectuosamente, el sistema de flotas en los primeros años del siglo. El proceso de segregación colonial y los movimientos independentistas de las posesiones españolas en América modificarán profundamente el sistema de beneficio de bandera, que será sustituido por otro tipo de estímulo: los derechos diferenciales, íntimamente ligados al modelo económico proteccionista.

Las intervenciones estatales durante la segunda mitad del siglo XIX —objeto de estudio en el capítulo tercero—, estarán presididas por la idea de servicio público como nuevo título jurídico justificador del actuar administrativo, que sustituye a la idea de fomento. A mediados del siglo XIX se producen en Europa dos fenómenos coincidentes de gran importancia: la extensión de la ideología liberal y una cierta unificación del Derecho administrativo europeo. La Administración, ahora, se ve obligada a buscar un título jurídico que le permita afrontar necesidades concretas —ferrocarriles, alumbrado público, abastecimiento de aguas o correos, entre otras—, y este título, que ha de ser concreto para cada actividad, será el servicio público, consistente en principio en la publicación de la actividad, es decir, en su incorporación a la esfera en la que pueden abastecerse unas relaciones jurídicas especiales, exorbitantes del Derecho común o civil. La idea de servicio público, por tanto, es la de obtener, a través de la *publicatio*, esferas de actuación administrativa que serán excepcionales al principio general de no intervención. El punto de partida será, en consecuencia, el estudio de la liberalización de las industrias marítimas durante el período 1864-1873. En 1864 se produce ya la liberalización de las operaciones de carga y descarga de buques, que deja de ser monopolio de la Matrícula de Mar al ser declaradas libres las operaciones de carga y descarga de los buques «en todos los puertos y puntos habilitados de la monar-

quía». En la misma línea se manifiesta el Real Decreto de 10 de julio de 1864, por el que se suprimen los gremios de mar y se facilita la actividad de la iniciativa privada, aunque permanezcan una serie de «medios y servicios» considerados imprescindibles y en los que se estima «inevitable» la intervención pública. Aparece así, a juicio del autor, un claro antecedente de la idea de «servicio público compartido» en el que hay que coordinar la actividad privada y la pública para que, entre las dos, quede suficientemente cubierta la necesidad planteada.

La línea liberalizadora iniciada en 1864 se continúa con la supresión de los derechos diferenciales de bandera, en virtud de lo dispuesto en el Decreto de 22 de noviembre de 1868, con el que se pone fin a la larga polémica mantenida en torno a este tema por proteccionistas y librecambistas. En la misma fecha, un Decreto-ley firmado por el ministro D. Laureano Figuerola declarará la libertad de importación de buques de todas clases, tanto de madera como de casco de hierro, mediante el abono de los correspondientes derechos. Por último, con la denominada «Ley de Libertad de Industrias Marítimas», de 22 de marzo de 1873, culmina el ciclo liberalizador, con lo que desaparece la vieja idea de fomento y el sistema de subvenciones —al menos teóricamente—. Los transportes marítimos quedarán totalmente entregados al libre desarrollo de las fuerzas económicas. Sin embargo, aunque desaparecen las subvenciones otorgadas como estímulo a los particulares, se mantienen deter-

minadas aportaciones del erario público para aquellas actividades necesarias que, no siendo rentables directamente, son objeto de publicación. Se trata de las subvenciones que en terminología actual se conocen como «subvención-dotación» y «concesión con subvención».

Ejemplo de la modalidad anteriormente apuntada lo constituye el caso de los servicios de correos marítimos, a los que el autor dedica especial atención. Se trata, en general, de un arrendamiento concreto de servicios, concertado a través de técnicas administrativas —concurso público— para realizar una actividad inherente a la esfera pública —correos— entre territorios españoles, con las características de continuidad, regularidad y rapidez. La aportación económica del Estado, en vez de considerarse precio pasa a ser «subvención». De este modo, la idea de arrendamiento de servicios irá aproximándose paulatinamente al concepto de concesión.

La evolución de los servicios postales por vía marítima sufrió numerosas vicisitudes hasta llegar a su estabilización con el contrato celebrado con la Compañía Trasatlántica en 1887. Contrato que es minuciosamente estudiado en sus orígenes y antecedentes, primero, y, en su contenido, después. Se definen en el contrato los servicios que ha de prestar la Compañía Trasatlántica, así como la distribución de líneas que ha de servir. Para cubrir tales necesidades se hace imprescindible la presencia del Estado, tanto en la propia contratación como durante la ejecución del contrato, y así se impo-

nen en éste las típicas cláusulas exorbitantes mediante las cuales la Administración afirma y garantiza sus potestades. Destacan en tal sentido la naturaleza administrativa del contrato y la competencia del ministro de Ultramar para resolver acerca de las cuestiones que puedan plantearse en torno a su «inteligencia, cumplimiento, rescisión y efectos»; el *ius variandi* sobre itinerarios, número de viajes, prolongación de líneas, etcétera; la imposición de que la empresa sea española, así como la potestad reservada al Gobierno sobre nombramiento de sus gerentes o administradores, previa propuesta en terna de la junta general de accionistas; la imposición de un sistema especial de contabilidad, fiscalizable en cualquier momento por el Gobierno; la potestad tarifaria de la Administración, y, finalmente, su potestad disciplinaria.

Termina la primera parte de la obra objeto de recensión con un capítulo —el cuarto— dedicado a la Ley de Fomento de las Industrias y Comunicaciones Marítimas Nacionales, de 14 de junio de 1909. Sitúa el autor los orígenes de la Ley en la confluencia de una serie de circunstancias de índole diversa. En primer lugar, la presión, más o menos difusa, de armadores y constructores navales para conseguir auxilios y protección del Estado ante la desfavorable situación de la coyuntura económica internacional —es destacable, como grupo de presión, el nacimiento de la «Liga Marítima Nacional», cuyo primer presidente sería Maura—. En segundo lugar, la disminución del tonelaje español —entre 1890 y 1906 se pasó del quinto

al décimo puesto en la clasificación mundial—, como consecuencia del aumento de abanderamiento de buques españoles bajo «pabellón de conveniencia». En tercer lugar, el efecto reflejo creado en los navieros españoles por la existencia de legislaciones protectoras en países comerciales competitivos para nuestros fletes. En cuarto y último lugar, la presión de la propia Compañía Trasatlántica.

Tras un lento proceso de elaboración, que se inicia en 1903 con la presentación de un primer proyecto por el partido conservador, que no prosperó, volverá a ponerse en marcha la idea mediante la creación, por Real Decreto de 3 de febrero de 1906, de una Comisión que, tras los estudios necesarios, formulará el oportuno proyecto de ley. Presentado el proyecto al Congreso de los Diputados en enero de 1908, será finalmente aprobado y convertido en Derecho positivo, tras su promulgación el 14 de junio de 1909.

El estudio del contenido de la Ley se centra primordialmente en su título primero —«navegación»—, aunque también se haga alguna referencia a la construcción naval, por entender acertadamente el autor que en esta Ley es básica la búsqueda del equilibrio entre ambos sectores. Las comunicaciones marítimas «rápidas y regulares» se contemplan en el artículo 17, desarrollado en doce bases que, en buena medida, permitirían la acusación formulada por algunos parlamentarios de haber redactado el texto a la medida de los intereses de la Compañía Trasatlántica, en especial por la sensible coincidencia de los servicios seña-

lados por la Ley y los que la Compañía Trasatlántica venía desempeñando en virtud del contrato suscrito en 1887.

Otro de los aspectos que se destaca en la Ley de 1909 es el de las primas de navegación. Se crean dos tipos de primas: genéricas y por tráfico. Se destinan las primeras a buques nacionales, con dotación española y que, además, cumplan con las condiciones de admitir alumnos de náutica, transportar gratuitamente valijas postales y efectuar los viajes con un 50 por ciento, al menos, de su capacidad de carga, de la que un 30 por ciento debe ser de exportación de productos españoles. Las primas por tráfico se destinan a buques de línea regular en base a una diferenciación de tres grupos de itinerarios diferentes. Ambos tipos de primas se utilizan para estimular el comercio de exportación, al exigir, en todos los casos, un mínimo de carga nacional transportada con destino al exterior.

Termina el capítulo cuarto con el examen del modelo intervencionista determinado por las circunstancias extraordinarias de la Primera Guerra Mundial. El conflicto europeo, iniciado en 1914, hará que cambie totalmente la situación del mercado de los transportes marítimos y que, en consecuencia, se haga necesario revisar los planteamientos estatales respecto a ellos. En tal sentido se promulgará una serie de disposiciones, tales como el Real Decreto de 7 de enero de 1916, sobre medidas encaminadas a evitar la desnacionalización de la flota; las tres leyes promulgadas el 2 de marzo de 1917, y

el Real Decreto de 16 de octubre de 1917, por el que quedan afectados los buques nacionales a la realización del transporte marítimo de aquellas mercancías cuya importación, circulación o exportación fuesen imprescindibles, a juicio del Gobierno, para la economía nacional.

La segunda parte de la obra del profesor De la Cuétara se dedica al análisis jurídico de la intervención administrativa en la navegación comercial, es decir, al examen del régimen de Derecho público en que se mueven las intervenciones estatales sobre los transportes por vía marítima, a fin de conocer el basamento y articulación de las potestades administrativas que permiten, de una parte, la *publicatio* de un sector de nuestras comunicaciones marítimas, y de otra la presencia financiera del Estado. A efectos del posterior estudio, separa el autor dos bloques temáticos que, aunque conexos, pertenecen a órbita conceptual distinta: la *política económica*, de un lado y, de otro, la *regulación jurídica* de los instrumentos que estas mismas políticas económicas han de emplear. Otra cuestión previa es la de la existencia de vinculaciones internacionales en la actividad marítima, ya que el Derecho internacional constituye al propio tiempo un límite y un apoyo a tal actividad. De ahí que se plantee la necesidad de examinar a continuación el ordenamiento marítimo internacional en cuanto al renacimiento del proteccionismo y reserva de tráfico, así como a las modalidades de intervención admitidas internacionalmente. Tienen gran interés a tal efecto las numerosas referen-

cias a los trabajos y conclusiones de diversos organismos internacionales, con lo que se ilustra acertadamente el estado actual de la cuestión. Se termina el capítulo quinto con la consideración de las intervenciones estatales en el Derecho público interno, a partir de los títulos de potestad, del título jurídico, en definitiva, como aquello que legitima y da valor en el mundo del Derecho. Los títulos que permiten justificar la presencia del Estado en la navegación comercial serían, en primer lugar, el concepto de servicio público; en segundo lugar, la idea de las prestaciones, en tanto que considera a la Administración como vehículo para la satisfacción de necesidades sentidas como públicas, y, en tercer lugar, el fomento, como uno de los fines del Estado.

Las potestades compulsivas de la Administración constituyen el objeto del capítulo sexto. Una primera parte del mismo se dedica al cabotaje, es decir, a las comunicaciones entre puertos nacionales. Se entiende por cabotaje un tipo específico de navegación que se practica tomando como guía o referencia los puntos notables y salientes de la costa —cabos— para establecer la derrota de navegación. Esta definición implica dos características muy concretas. Una, que no se requieren buques de gran autonomía. Otra, que no exige técnicas complicadas de pilotaje. Sin embargo, a la hora de precisar jurídicamente el concepto de cabotaje se plantean importantes dificultades, que el Derecho positivo ha intentado resolver atendiendo bien a la diferencia entre las navegaciones «inferiores» —na-

vegación menor y pequeño cabotaje—, bien al tonelaje de las embarcaciones, a los caracteres geográficos, o a la distancia de la costa en base a la fijación de unos límites más o menos artificiales o arbitrarios. El aspecto de más interés, ya que la flota nacional se somete a las reglamentaciones estatales que configuran el llamado Derecho Marítimo Administrativo, es la existencia de un ámbito del tráfico marítimo en el que el poder del Estado no encuentra ningún elemento jurídico que pueda oponerse. Ello lleva de inmediato a la consideración de un tráfico marítimo entre puertos nacionales, que es el que se considera estrictamente como cabotaje. En cuanto a las potestades del Estado sobre este tipo de tráfico marítimo, desde el punto de vista del Derecho internacional, es de destacar que todos los autores y tratadistas parten de la reserva del cabotaje a los buques de pabellón nacional, reserva que no se considera discriminatoria y que, desde la perspectiva del Derecho interno, significa la plena soberanía estatal para regular, con independencia de todo poder exterior, la ordenación de un tráfico de carácter nacional.

La regulación en España del tráfico de cabotaje se realiza sobre la base anteriormente expuesta de reserva de bandera. De aquí que las potestades estatales no encuentren en este ámbito obstáculo jurídico alguno para su ordenación administrativa. Por tanto, junto a la reserva de bandera, el Estado puede limitar la admisión de cabotaje a los buques de construcción nacional o asimilados, lo mismo que derogar ambos tipos de limita-

ciones; puede intervenir en los fletes y tarifas, organizar las líneas, ordenar los tráficos, etc. Tal es en definitiva el sistema recogido por la Ley de Protección y Renovación de la Flota, de 1956.

La segunda parte del capítulo sexto se centra en las limitaciones al tráfico marítimo internacional en España. Tras unas consideraciones generales, se detiene el autor en el examen de los tráficos reservados a los buques nacionales: comercio de Estado e importaciones de petróleo. Puede entenderse por comercio de Estado el efectuado por los organismos dependientes del mismo, lo que incluiría la importación de petróleo crudo realizada por CAMPSA—debe tenerse en cuenta que el petróleo crudo no figuraba en el memorándum elevado en 1959 a la OCDE relacionando las mercancías sujetas a comercio de Estado—. Otra concepción, diferente de la anterior, definiría el comercio de Estado como aquella parte del comercio exterior que el Estado reserva para sí, excluyendo toda intervención directa de los particulares. Esta diferencia de conceptos y definiciones justifica la distinción de dos tráficos—comercio de Estado y petróleo— reservados al pabellón nacional.

Otro aspecto de la intervención estatal se refiere a los tipos y tarifas de flete. En tal sentido, la Orden de 20 de septiembre de 1966 introduce las primeras medidas restrictivas en orden al establecimiento de nuevas tarifas o modificación de las condiciones de fletamento, que previamente han de ser aprobadas por la Subsecretaría de la Marina Mercante. La Orden

de 9 de junio de 1970 declara sometidos los transportes marítimos al régimen de precios máximos y, posteriormente, los Decretos-leyes de 30 de noviembre de 1973 y 27 de noviembre del mismo año incluyen el transporte marítimo en la relación de precios autorizados, donde permanece actualmente. En consecuencia, toda la actividad del transporte marítimo español se encuentra sometida a la Administración en cuanto a la autorización de sus fletes y tarifas.

La configuración del servicio público de las comunicaciones marítimas nacionales es objeto de examen en el capítulo séptimo de la obra. El Real Decreto de 28 de octubre de 1977 supuso el cambio de régimen con respecto a la situación anterior, configurada por la Ley de Protección y Renovación de la Flota, de 12 de mayo de 1956. En virtud de lo dispuesto en la primera de dichas disposiciones, la explotación de los hasta aquel momento denominados «Servicios de Comunicaciones Marítimas Rápidas y Regulares de Soberanía», se declaran servicio público de interés nacional, recibiendo en adelante tales líneas la denominación de «Servicio de Comunicaciones Marítimas de Interés Nacional». No obstante, dado el hecho de que con el Real Decreto de 1977 no se trata de alterar unas características fundamentales, sino de garantizar la continuidad de las comunicaciones marítimas, se estima conveniente introducir al lector en la forma en que los antiguos «Servicios de Soberanía» han llegado a adquirir el significado de «servicio público». Para ello, seguidamente, se destacan las particularidades

de los servicios marítimos de soberanía durante el período de vigencia del contrato entre el Estado y la Compañía Transmediterránea, celebrado en 1952, especialmente con posterioridad a la Ley de Protección y Renovación de la Flota, de 1956. Merece especial atención el contenido de los epígrafes dedicados al problema de la calificación entre arrendamiento de servicios o concesión de servicio público, así como el examen de las cláusulas accesorias a la concesión.

Finalizado el período de vigencia del contrato entre la Compañía Transmediterránea y el Estado, en octubre de 1977, los servicios de «soberanía» se encontraban en una peculiar situación de prórroga acordada unilateralmente por el Estado, sin que en sus Presupuestos Generales existiese dotación alguna para su mantenimiento. En estas circunstancias, como se recoge en el capítulo octavo —La gestión de las comunicaciones marítimas nacionales. Un nuevo régimen—, el problema de encontrar una solución adecuada a la continuidad de nuestras comunicaciones marítimas se plantea en los más diversos medios, hasta tomarse la decisión de que el Estado asuma la prestación de los servicios mediante la adquisición de las acciones de la Compañía en lo que ha podido denominarse «la primera nacionalización realizada en la democracia». El proceso que conduce a tal resultado se contempla desde el final de la vigencia del contrato de 1952, con su denuncia y prórroga provisional, hasta el momento de compra de la Compañía iniciado por

Real Decreto de 28 de octubre de 1977. Se aborda a continuación el nuevo régimen jurídico a partir de las previsiones legales del contrato de 1978, el régimen contractual establecido y las relaciones entre la Administración y la Empresa. Concluye el autor definiendo a la Compañía Transmediterránea como una empresa pública, configurada como sociedad de economía mixta, gestora del servicio de comunicaciones marítimas entre los territorios españoles que precisan de los transportes por mar para el mantenimiento continuado y regular de su enlace recíproco. Es, además, una sociedad mercantil que, en función de los intereses generales, puede efectuar todo tipo de actividades de carácter económico, estando expresamente prevista la posibilidad de la ampliación de las líneas más allá de la tabla de servicios o las navegaciones ajenas a la misma. Ello lleva, lógicamente, a que el Estado pueda determinar, en un momento dado, si es de «interés nacional» alguna línea marítima que alcance a países extranjeros y, más concretamente, la prolongación de las líneas actuales a países de nuestro ámbito geográfico en África o Europa. La Compañía Transmediterránea podría recibir perfectamente el encargo de cubrir dicha línea, advirtiéndose que deberá diferenciarse jurídica y conceptualmente la nueva gestión de la que es en puridad la comunicación entre territorios y ciudadanos españoles.

Los dos últimos capítulos se dedican, respectivamente, al interés nacional en la navegación exterior —capítulo noveno— y a la protección y estímulo de la mari-

na mercante —capítulo décimo—. En el primero de ellos, tras un planteamiento general del tema en el que se incluyen unos interesantes datos de Derecho comparado, referidos concretamente a Francia e Italia, se entra acto seguido en la consideración de cuestión tan importante como son las subvenciones a empresas privadas, con los problemas jurídicos que ello plantea, alternativas doctrinales del Consejo de Estado, utilización del término «servicios públicos» a efectos financieros y significado de las subvenciones. Entre los sistemas de protección y estímulo a la marina mercante hace especial hincapié el autor, en primer lugar, al sistema de primas a la navegación —reglamentación, diferencias entre primas y subvenciones, análisis jurídico y situación actual del tema—. A continuación examina el crédito naval, desde la aparición del crédito oficial en el mundo marítimo hasta la utilización en la actualidad. Por último, se contemplan otras posibles intervenciones de fomento de la marina mercante, como puede ser la declaración de interés preferente.

Finalmente, se completa la obra con una cuidada y completa tabla normativa, ordenada cronológicamente, donde figuran casi trescientas disposiciones de diferente rango, desde el Privilegio de Raymundo Berenguer III, conde de Barcelona, por el que se exime del derecho del quinto a las galeras de los vecinos de dicha ciudad, promulgado el año 1118, hasta la Constitución española de 1978.

ANTONIO M. RIVERO CORNELIO