

Los Municipios y las zonas marítimo-terrestre y portuaria

por

RAFAEL A. ARNAZ DELGADO

Secretario del Ayuntamiento de Sagunto (Valencia)

SUMARIO: I. *Introducción*.—II. *Zonas marítimo-terrestre y portuaria*: 1. Su propiedad. 2. Su problemática administrativa: A) Causas. B) Aspectos más importantes: a) Ideas generales. b) Casos especiales: a') Construcciones. b') Instalaciones. c') Facultad impositiva. C) Soluciones: a) Medidas fácticas. b) Medidas legales: a') De forma. b') De fondo: a'') De actualización. b'') «Ex novo».

I. INTRODUCCION

No es descubrir ningún secreto afirmar que ininterrumpidamente se plantean problemas, sobre todo en el terreno de la competencia administrativa, entre los Municipios y los órganos periféricos del Ministerio de Obras Públicas con respecto a las zonas marítimo-terrestre y portuaria. Problemas que ya vienen de bastante atrás y así—y esta es la primera concreción de tales fricciones que hemos encontrado—, un Real Decreto de 31 de marzo de 1914 delimitaba competencias entre los Ministerios de Gobernación y Fomento, sobre las facultades de los Ayuntamientos para establecer arbitrios sobre los puertos y muelles.

Pero sobre este aspecto muy importante, desde luego, pero limitado a la esfera administrativa se ha desarrollado otra problemática quizá más importante: la relacionada con la propiedad o dominio de la zona marítimo-terrestre. Ese nuevo hecho social, masivo del turismo ha originado, con la revalorización de los terre-

nos ribereños marítimos que antes eran casi desconocidos o infravalorados en la mayoría de los términos municipales lindantes con el mar, que se recrudecieron e intensificaron los conflictos dominicales agravados por las erróneas ideas predominantes, aun en los círculos más conspicuos, y referentes al estatuto dominical de tales terrenos.

Han aparecido por esta revalorización más titulaciones, que amparaban derechos dominicales de terrenos lindantes con el mar, y por ello inscritos en zonas marítimo-terrestres, de las que era fundado esperar. No hay que descartar que ese buen porcentaje de ellas sean titulaciones más o menos hábilmente improvisadas e incluso inscritas bajo la posibilidad que brinda el artículo 205 de la vigente Ley Hipotecaria. Pero tampoco se puede descartar el hecho de que esa constelación de dominios privados, que han cercenado en una buena parte el litoral que se suponía, y era prácticamente, de dominio público, estén correctamente basadas de forma y de fondo, aunque por el poco valor hasta estos últimos años se tenían abandonadas.

Y aún hay que admitir, como posibilidad mixta o intermedia, el que muchos propietarios con base dominical en terrenos colindantes, o plenamente insertos en la zona marítimo-terrestre, hayan redondeado o amplificado, por mor y acicate de la referida revalorización, un terreno dentelleando los que no eran suyos, por procedimientos análogos a los aludidos líneas más arriba.

Llevados de nuestro interés por este tema de plena vigencia y actualidad, nos hemos esforzado en aportar nuestra pequeña colaboración a la posible solución de toda esta problemática, seguros de que nuestro deseo irá más lejos que la realidad de lo que ofrecemos. Disculpemos esto por aquello.

II. ZONAS MARITIMO - TERRESTRE Y PORTUARIA

1. SU PROPIEDAD.

Es creencia generalizada, como ya hemos adelantado, que no cabe admitir, ni puede darse en la realidad propiedad privada inserta en la zona marítimo-terrestre. La idea común es la de que

ésta es una faja de tierra junto al mar, sustraída en absoluto a las transacciones privadas y reservada, en cambio, por entero, a una regulación administrativa, para su empleo por el Estado con fines de utilidad exclusivamente pública. Incluso incide en tal opinión, en curiosa contradicción con sí mismo, Garrido Falla. Así al exponer su criterio determinante del concepto de dominio público el ilustre profesor (1) admite que la citada zona puede ser objeto de la propiedad privada. Y, sin embargo, más adelante (2) niega rotundamente tal posibilidad con estos términos: «Extraña, por tanto, la referencia que el artículo 7.º de la Ley hace a los terrenos de propiedad particular colindantes con el mar o enclavados en la zona marítimo-terrestre. ¿Cómo se explica esta propiedad particular sobre terrenos públicos por naturaleza? Parece que con esto se han querido salvar situaciones anteriores a la legislación de puertos».

El profesor García Trevijano, en uno de los pocos trabajos existentes sobre el tema (3), se plantea esta importante cuestión en los siguientes términos: «Hoy día, se está planteando en España un problema vital que es precisamente determinar si existen o no terrenos particulares lindantes con el mar. La realidad nos ha demostrado ya la existencia de varios supuestos tratados, incluso jurisprudencialmente, en los que se plantea el siguiente problema: Otorgamiento de una autorización administrativa o una concesión para la construcción de barracones en zona marítimo-terrestre. Interdicto del propietario con arreglo al Registro de la Propiedad, en cuyo título se dice claramente que la propiedad linda con el agua. Ante todo, hay que determinar si cabe o no el interdicto contra esta providencia administrativa. Pero el problema fundamental no es ese; es que si existe esta defensa es porque, efectivamente hay un acto de despojo a través de una actuación administrativa perfectamente legal y establecida por la propia Ley de Puertos, que es la autorización o concesión a otorgar.

(1) *Tratado de Derecho administrativo*. I. E. P., nota núm. 27 al texto de la pág. 395 del vol. II.

(2) *Ob. cit.*, nota núm. 14 al texto de la pág. 431 del mismo vol.

(3) Del resumen de una conferencia pronunciada por dicho profesor en la Semana de Derecho Marítimo celebrada en Valencia, publicado en *Vida Marítima*, Madrid, septiembre 1963, pág. 7.

Como es natural, este supuesto plantea de inmediato una cuestión de competencia en la que tiene que dilucidarse el problema de fondo de si existirá o no existirá esta propiedad.

Como se ve, no se trata de un problema teórico, sino tan práctico que se hace necesaria una declaración legal, pues es posible que a la vuelta de unos años nos encontremos que la mayor parte de las playas españolas sean privadas, pues aunque en cuanto a un «todo» esto no es posible, sí lo es respecto a «trozos» que, unidos, pueden llegar a idénticos resultados».

Vemos que, sin decidirse de forma contundente, parece poder deducirse de lo afirmado por dicho profesor por lo menos la existencia de un hecho consumado, multirreiterado, basado en una instrumentación legal difícilmente combatible una vez transcurridos los dos años de la primera inscripción registral, y supuestas las posibilidades, aunque no rotundas sí implican un fundamento no desdeñable, que vienen representadas por la nebulosa existente en el orden demanial de estos terrenos.

Nuestro pequeño parecer es que sobre la zona marítimo-terrestre existen, sí, dos servidumbres impuestas por el Código civil, la de salvamento y la de vigilancia del litoral; pero, sin perjuicio de estas dos limitaciones, respetándolas, dicha zona puede ser objeto de propiedad particular, como así lo es en innumerables casos. Y ello por las siguientes razones:

1.^a Porque no está consagrada legalmente, como reconoce Garrido Falla, la conceptualización de dominio público por el criterio de la naturaleza de los bienes, cosa que además coincide con la postura doctrinal actual más aceptada, ya que se estima infortunado el criterio de dominio público por naturaleza, y por ello no se admite la existencia de bienes que *per se* sean insusceptibles de propiedad o inapropiables. En este sentido se pronuncia Rive-ro (4).

El mismo Garrido Falla (5), afirma que la tesis de la afectación es la consagrada legalmente y que en el Código civil no se emplea la concepción de dominio público por naturaleza.

2.^a Aun cuando el Código civil en su artículo 339 al enume-

(4) *Droit administratif*, ed. Dalloz, 1960, pág. 477.

(5) *Ob. cit.*, vol. II, pág. 395.

rar los bienes de dominio público incluye las playas ello no ofrece argumento desdibujante de nuestra opinión por:

A) Porque la playa en la mayoría de los supuestos es siempre una franja de terreno mucho más estrecha que la zona marítimo-terrestre.

B) Porque la vigente Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, a pesar de que declara en su artículo 1.º el carácter de dominio nacional a favor de la zona marítimo-terrestre, admite en su artículo 7.º la dominialidad privada en los terrenos colindantes con el mar o enclavados en la zona. Esta Ley es muy posterior al Código civil.

C) La Ley de 24 de julio de 1918, llamada Ley de Cambó, sobre desecación de lagunas, marismas y terrenos pantanosos, en su artículo 1.º, establece la posibilidad de la adquisición de tales terrenos por los particulares, como contraprestación a la labor realizada por aquéllos en la desecación de tal tipo de terrenos, definiéndose la marisma por tal disposición así: «Todo terreno bajo de la zona marítimo-terrestre o del estuario actual o antiguo de un río, cualquiera que sea su naturaleza, que se inunda periódicamente en las mareas o en épocas de crecidas y permanece encharcado hasta que la evaporación consume las aguas almacenadas, o produzca emanaciones insalubres en la bajamar o en época de calmas aun cuando no encharcamientos».

Y esta Ley sigue vigente aun después de la promulgación de la Ley articulada del Patrimonio del Estado aprobada por Decreto de 15 de abril de 1964, pues no aparece entre las incluidas en la tabla de disposiciones que se derogan con que se cierra tal Decreto.

Así, pues, creemos prácticamente incuestionable la posibilidad de la existencia de propiedad lindante con el mar o inscrita en plena zona marítimo-terrestre. Otra cosa es que este supuesto no sea social y prácticamente deseable o aceptable, pues como dice García Trevijano: «Es posible que a la vuelta de unos años nos encontremos que la mayor parte de las playas españolas sean privadas, pues aunque en cuanto a un «todo» esto no es posible, sí lo es respecto a «trozos» que, unidos, pueden llegar a idénticos resultados».

Pero, repetimos, aun a fuer de incidir en reiteración, mientras esa disposición no vea luz oficial, a pesar de que sea aberrante, las playas irán vorazmente pasando a patrimonios particulares, como de hecho están pasando. De ahí la vital urgencia de tal disposición.

La Jurisprudencia (Sentencias de 30 de enero de 1958, 24 de junio de 1959, 20 de noviembre de 1959 y 7 de junio de 1963) (6)

(6) A continuación reproducimos los Considerandos más interesantes, pues la importancia de la materia lo requiere:

CONSIDERANDO: Que aun cuando, como antes se dice, es facultad privativa de la Administración la práctica de los deslindes, su aprobación y ejecutoriedad de las providencias que dicte, no obstante, cuando se oponen títulos amparados en la legitimidad registral a favor de los titulares, a la Administración no le es dado desconocerlos, pues como preceptúa el artículo 38 de la vigente Ley Hipotecaria: «a todos los efectos legales se presumirá que los Derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada en el asiento respectivo», de tal suerte que interin subsistan deben ser respetados por todos, por hallarse como dice el artículo 1.º de la precitada Ley «bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen todos sus efectos mientras no se declare la inexactitud en los términos establecidos en esta Ley».

CONSIDERANDO: Que hallándose justificado con certificaciones del Registrador de la Propiedad de Santander aportadas a los autos por la recurrente y mediante diligencia para mejor proveer, que los títulos de dominio que ostenta relativos a 31 hectáreas de terreno comprendido entre la línea del ferrocarril de Santander-Bilbao y el dique O. y este mismo, se hallan inscritos en el Registro de la Propiedad a su favor desde 1901, 1902 y 1903, es incuestionable que, en cuanto la Orden recurrida aprobando el deslinde los incluyó entre los comprendidos en la concesión que debía revertir al Estado, *desconoció las inscripciones del Registro de la Propiedad a favor de los recurrentes, extralimitándose en sus poderes*, como dice la sentencia de 11 de mayo de 1950, reivindicando por sí lo que sólo podía hacer con intervención de los Tribunales de Justicia, mediante la indispensable anulación de los asientos del Registro existentes, por lo que procede la *revocación de esta Orden*, como declara la sentencia de esta Sala de 22 de noviembre de 1956. (Sentencia de 30 de enero de 1958).

CONSIDERANDO: Que, no obstante, habiéndose solicitado a los propietarios la documentación que acreditase la inscripción registral de dominio de los reclamantes—entre los que se encontraban los hoy recurrentes, esposa e hijos de don Manuel P. L., osusante de sus derechos dominicales, de los terrenos afectados por la marisma y concesión de la dársena de Maliaño—por el Ministerio de Obras Públicas y a propuesta de la Comisión Permanente, manifestó ésta en el dictamen de 16 de diciembre de 1949 «que, por lo que hace al deslinde interesante a estas tales reclamaciones, en cuanto éstas gocen de la legitimidad registral, los derechos de la Administración deberán hacerse valer, en su caso, mediante reivindicación judicial», con lo cual se dio a entender claramente que en el deslinde objeto de este recurso

admite la posibilidad de la propiedad particular en terrenos inscritos en el área de la zona referida.

3.^a Referente a lo que afirma el profesor Garrido Falla de que «parece que con esto se han querido salvar situaciones anteriores

no debían incluirse las parcelas o fincas sobre las que se invocó su inscripción registral.

CONSIDERANDO: Que el artículo 38 de la Ley Hipotecaria expresa que «a todos los efectos legales se presumirá que los Derechos reales inscritos en el Registro existen y pertenecen a su titular en la forma determinada por el asiento respectivo. De igual modo se presumirá que quien tenga inscrito el dominio de los inmuebles o Derechos reales tiene la posesión de los mismos. Como consecuencia de lo dispuesto anteriormente, no podrá ejercitarse ninguna acción contradictoria del dominio de inmuebles o Derechos reales inscritos a nombre de personas o entidad determinada, sin que, previamente o a la vez se entable demanda o cancelación de la inscripción correspondiente».

CONSIDERANDO: Que el artículo 1.º de dicha Ley Hipotecaria declara que «los asientos practicados en el libro del Registro de la Propiedad en cuanto se refieran a los derechos inscribibles, están bajo la salvaguardia de los Tribunales y producen sus efectos mientras no se declare su inexactitud en los términos establecidos por esta Ley»; por lo tanto, esta Sala se ve obligada a anular la Orden aprobatoria del acta de deslinde en cuanto afecte a los derechos inscritos a favor de los recurrentes. (Sentencia de 24 de junio de 1959).

CONSIDERANDO: Que según el artículo 1.º de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, es de dominio nacional y uso público la zona marítimo-terrestre, que comprende el espacio de las costas y fronteras marítimas del territorio español bañado por el mar en su flujo y reflujo, donde son sensibles las mareas, y por las mayores olas de los temporales donde no lo sean; estando facultadas las Comandancias de Marina para conceder aprovechamientos de carácter temporal «sin perjuicio de los derechos correspondientes a los particulares», *cuyas propiedades pueden ser colindantes con el mar*, aunque estarán entonces sometidas a las servidumbres de salvamento y vigilancia litoral, según dictan los artículos 7.º, 8.º y 36 de la propia Ley, previniendo además el artículo 1.º del Reglamento para su ejecución, que al Ministerio de Obras Públicas corresponde disponer la práctica del deslinde y amojonamiento de la repetida zona de los puntos donde se presume que existen usurpaciones o donde lo crea necesario con carácter obligado para el otorgamiento de concesiones que no sean de carácter temporal y potestativo respecto de las hechas por tiempo menor de un año.

CONSIDERANDO: Que si concretadas las facultades de la Administración en la materia es visto que el otorgamiento de cualquier concesión afectante a la zona marítimo-terrestre ha de efectuarse, y de hecho aquí se efectuó, sometida a la cláusula de «sin perjuicio de tercero», que impone la obligación de respetar el estado posesorio creado al amparo de títulos de dominio inscritos en el Registro de la Propiedad y que por ello benefician de la presunción establecida en el artículo 38 de la vigente Ley Hipotecaria; pues de una parte, el neutralismo de la Administración concedente y de otra su posición de irresponsabilidad frente a las ulteriores consecuencias del acto concesional, le impiden ejercitar potestades desorbitadas invadiendo la esfera

a la legislación de puertos», no lo llegamos a comprender, pues en la Ley anterior, de 7 de mayo de 1880, también se aceptaba la posible propiedad privada en tal zona y lo que era idea de dudosa validez para explicarlo en la Ley aquella, la primitiva, se convier-

de los Tribunales ordinarios, para definir, limitar o negar la eficacia de los derechos subjetivos de índole civil, de acuerdo con reiterada doctrina jurisprudencial de la que son manifestación más reciente y ajustada al caso litigioso las Sentencias de la Sala Tercera de este Tribunal Supremo de 30 de enero de 1958 y 24 de junio de 1959 que, dentro de la competencia específica que la atribuye la Orden del Ministerio de Justicia de 6 de septiembre de 1957, resolvió dos casos de deslinde de zona marítimo-terrestre practicando sin tener en cuenta el principio de legitimación registral, anulando las órdenes aprobatorias emanadas del Ministerio de Obras Públicas; y si a tal resultado se llegó después de practicada aquella operación, con mayor motivo ha de exigirse el respeto de las situaciones consolidadas cuando la falta de ella determina la imposibilidad de precisar la extensión de los respectivos derechos, como en este caso ocurre.

CONSIDERANDO: Que frente a la presunción posesoria nacida en la inscripción de dominio confirmada *de facto* en juicio de interdicho, no se aprecian en autos elementos de convicción que autoricen fundadamente a contradecirlas; pues incluso la expresión anfibiológica del título, al decir que la finca linda al Norte «con el puerto de Fangar mediante la carretera del Faro», conjugada con la circunstancia afirmada por los solicitantes de las parcelas de que éstas tienen dicha carretera como límite sur, sobre no excluir la posibilidad de que el predio llegue hasta la misma orilla del mar, carece actualmente de contenido probatorio útil; habida cuenta de que las diligencias practicadas en el expediente administrativo para comprobar sobre el terreno la exactitud de aquel lindero, lleva a sustentar criterio contradictorio al de la Administración concedente; y así en los detallados informes emitidos con fechas de 24 de febrero y 19 de junio de 1956 por el Celador del Puerto y Pesca y el Asesor jurídico de la Ayudantía de Marina de Tortosa, se dice, respectivamente: «Que la llamada carretera o camino del Faro iba orillando el malecón, convertido actualmente en camino, hasta el final donde enlazaba con la carretera de la Cava que va a dicho faro, de esto hará unos treinta años, ya que actualmente está desaparecida y no existe vestigio alguno de la misma ni tampoco de la orilla del mar, pues en ésta sólo queda una faja de terreno inculto de unos quince metros»; y que «las parcelas solicitadas se hallan ubicadas en la zona del señor A., el cual la tiene inscrita en el Registro de la Propiedad de Tortosa bajo el número 11.366, y cuya finca se halla totalmente cultivada sin que aparezca porción alguna yerma para convertir en productiva, que es el objetivo que se busca al solicitar su concesión temporal».

CONSIDERANDO: Que de tales premisas surge la conclusión de que las Resoluciones ministeriales impugnadas, en cuanto confirmaron los acuerdos que adoptó la Comandancia Militar de Marina de Tarragona sobre concesión de parcelas para cultivo agrícola en terrenos supuestamente enclavados en la zona marítimo-terrestre, sin respetar la situación posesoria en que respecto de ellos se encontraba el actor al amparo de título de dominio inscrito en el Registro de la Propiedad; no son conformes a Derecho y deben ser anuladas y dejadas sin efecto; sin perjuicio de las facultades de

te en infundamentada si la nueva Ley vuelve a recoger el mismo criterio como lo recoge.

2. SU PROBLEMÁTICA ADMINISTRATIVA.

A) *Causas.*

Estudiada la cuestión de la propiedad, nos encontramos de pleno con «la deficiente ordenación jurídica de la zona marítimo-terrestre» (7) que por ser palabras oficiales son indiciarias de hasta qué punto ello es así, y nos dicen, con la sobriedad clara de esa frase, cuán múltiples y perturbadores han sido y son los efectos de esa deficiencia de la que no es una de las mejores consecuencias la concurrencia de competencias y sobre todo la ignorancia y desprecio que la administración periférica muestra por la competencia municipal en esta materia, de lo cual los testimonios, desgraciadamente, son continuos y reiteradísimos, por no decir ininterrumpidos.

Concretando podríamos decir que para muchas de estas autoridades (nos permitimos subrayar que la mayoría son ingenieros—lo cual no deja de ser una anomalía en la que ha insistido el profesor Garrido Falla y que en parte contribuye a explicar estas perjudiciales anomalías (8)—) el reloj legislativo se ha parado en

la Administración para practicar el deslinde y amojonamiento de la expresada zona en el paraje de que se trata a fin de trazar la línea divisoria y reivindicar en legal forma la parte de dichos terrenos que hubieren sido eventualmente objeto de usurpación. (Sentencia de 20 de noviembre de 1959).

CONSIDERANDO: Que en la sentencia recurrida se sienta la paladina y clara afirmación de aparecer probado en autos que en el momento de presentarse la demanda en el lindero Sur de las propiedades de los actores no existen ni ha existido terreno alguno que no sea bañado por el mar en su natural flujo y reflujo y «es visto—dice—que éste (o sea, el mar) es el verdadero linde que tienen las propiedades de los actores en su parte Sur», con lo que el Tribunal *a quo* afirma una realidad física, conforme a la resultancia probatoria «sin perjuicio de que indirectamente se tenga en cuenta al resolver sobre dichas pretensiones algunas disposiciones de carácter administrativo» (Sentencia de 7 de junio de 1963).

(7) Del comienzo de la Orden de la Presidencia del Gobierno de 6 de abril de 1964 por la que se constituye la Comisión Interministerial para estudiar el problema de la ordenación jurídica de la zona marítimo-terrestre.

(8) Reproducimos de *Mediterráneo*, de Castellón, del día 4 de diciembre de 1963: Cartas al Director: En primer lugar y puesto que de *competencias* se trata, quede bien sentado que de plantearse una actuación de

el año 1928, o sea, en el año de la vigente Ley de Puertos. Ni existen para ellos, pues si no, no son explicables muchas de estas incidencias, los artículos 1.º, 101-2 a), 122-y) de la Ley de Régimen local, y los 165 y 166 de la Ley del Suelo.

Recientemente, en esclarecimiento de esta vidriosa cuestión, se ha publicado un trabajo, que de no tener otras virtudes ya tendría la de ser desbrozador, debido a Gómez Quintana, Vicesecretario general de un Gobierno Civil, titulado *Competencias concurrentes en la zona marítimo-terrestre* y que mantiene una elogiable actitud pro-municipal. Al comienzo (9) de él, ya nos dice que: «Pero aquí nos bastará decir que la médula de todos ellos (de los conflictos de competencias), consiste en el hecho de que, por lo general, las autoridades de Obras Públicas consideran que la zona marítimo-terrestre y la de los puertos no forman parte del término municipal en que están radicadas, y que en ellas nada tienen que intervenir las autoridades municipales en ningún aspecto, cuando en realidad, conforme veremos, la competencia de los Ayuntamientos en dichas zonas aparece clara en la legislación, sin perjuicio de que aquéllas autoridades ejerzan también en ellas su jurisdicción en relación con el régimen jurídico de las mismas en cuanto afecta a la defensa nacional, a la protección de la navegación y otros aspectos de interés público».

desacato—lo que todavía no se ha producido hasta el presente—serían, en todo caso, los Tribunales de Justicia los que habrían de decidirla y no Obras del Puerto, carente de toda facultad al respecto, dicho sea en contemplación del inadmisibles título definitorio de la carta a la que se replica.

Habla el señor Ingeniero Director de *aclaraciones* a la opinión pública, en evitación de que ésta pudiera verse influenciada en sus apreciaciones sin fundamentos legales.

Otra invasión de *competencia* esta vez profesional. Estamos ante el caso *insólito* de que un señor Ingeniero, por más que lo sea de Caminos, Canales y Puertos, se permita dogmatizar sobre cuestiones específicamente jurídicas. Yo confieso, por mi parte, que no entiendo una jota de *puertos*, aunque, la verdad, sí creía saber algo de *Derecho*, al menos por haberlo estudiado en la Universidad, si bien, después de la carta que comento ya empiezo a tener dudas hasta de aquello que, en ocasiones, solían aconsejarme mis padres, labradores (q. e. p. d.): «Zapatero, a tus zapatos».

(9) Pág. 14, del libro cit. en el texto y publicado por la Secretaría General Técnica del Ministerio de la Gobernación, Madrid, 1963. Por cierto, que el autor de este trabajo no incluye en el índice de resoluciones y disposiciones sobre la materia, el importante Decreto de la Presidencia de 8 de noviembre de 1962 y el dictamen a que nos hemos referido del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952.

La expresada deficiente ordenación jurídica de la materia que nos contrae está, como hemos visto, más en los que tienen que manejar tal instrumentación legal que en ella misma («interpretación abusiva de preceptos de confusa redacción», afirma Gómez Quintana en la misma página).

Y que ello es así nos lo acredita el hecho de que, aunque no a rango legal, sí en escalas normativas inferiores existen claros principios. Así el Decreto de 31 de marzo de 1914 resolvió a favor del Ministerio de la Gobernación un conflicto de atribuciones entre dicho Ministerio y el de Fomento, diciendo que al Ministerio de la Gobernación le corresponde conocer sobre la procedencia e improcedencia de un arbitrio adoptado por una Corporación municipal para fines también municipales, y resolver las dudas que se susciten al efecto. Y mantenía en uno de sus considerandos que las facultades atribuídas al Ministerio de Fomento en la zona marítimo-terrestre, son especiales y limitadas y no se oponen ni pueden excluir a las que todas las demás autoridades, cada una en su ramo y dentro de su respectiva esfera de acción, puedan también ejercer en aquella zona.

La Orden del Ministerio de la Gobernación de 30 de junio de 1952, después de haber oído al Consejo de Estado y de acuerdo con su dictamen, resolvió que el Ayuntamiento reclamante «tiene competencia para cobrar legalmente a los establecimientos instalados dentro de la zona portuaria todas las exacciones de carácter municipal, así como el Impuesto de Usos y Consumos de Lujos cedido por el Estado».

Pero como dice el municipalista Rodríguez Moro (10) frente a tan claras y autorizadas resoluciones sigue el Ministerio de Obras Públicas manteniendo que a él le compete conocer de estos asuntos, y que los Ayuntamientos no pueden ejercer sus facultades impositivas dentro de la zona portuaria, aduciendo razones que han sido desechadas por el más alto organismo consultivo de la Nación. La Orden de 27 de enero de 1960 es claro exponente de una irreductible posición que está pidiendo una disposición de suficiente rango con lo cual se ponga término a un problema que, a pesar

(10) «Competencias convenientes en el ámbito local», conferencia en el III Curso de Estudios de Administración Local de Peñíscola, 1961.

de parecer claro, está originando múltiples situaciones desagradables.

B) Aspectos más importantes.

a) Ideas generales.

Se discute fundamentalmente:

1.º La facultad municipal de establecer exacciones cuando la base impositiva se localiza dentro de la zona portuaria en su más amplia acepción, y

2.º La facultad municipal de intervenir, por razón de policía urbana, en las edificaciones o instalaciones que puedan construirse o establecerse dentro de la zona portuaria y de la marítimo-terrestre.

Las razones alegadas por los órganos del Ministerio de Obras Públicas para negar dichas dos facultades son análogas y la fundamentación que ampara la competencia municipal también participa en ambos casos de una comunidad argumental. Por todo esto expondremos conjuntamente esta cuestión.

En ambas materias se ha pretendido, y se pretende—sobre todo, por los representantes del Ministerio de Obras Públicas, que son a los que se les tienen otorgadas competencias funcionales por disposiciones contenidas en la Ley de Puertos y que interpretan, no infrecuentemente, olvidándose de los principios esenciales a que responde la organización municipal y su competencia—negar de manera casi total la posibilidad de actuación de los Municipios en puertos y playas. Fundamentan sobre todo su postura en que:

1.º Los puertos y playas, por ser de dominio del Estado, no pertenecen ni se hallan dentro de la competencia de ningún Ayuntamiento.

2.º Las Juntas de Obras de Puertos, los Ingenieros Jefes de las mismas y, en su caso, los Comandantes de Marina, son los únicos con competencia para intervenir dentro de dichas zonas.

Por lo que se refiere al primer argumento, carece de base jurídica, nos dice Rodríguez Moro (11). Se opone manifiestamente

(11) *Ob. cit.*

al principio regulador de la división territorial que ha tomado como base el legislador para la organización del Estado. No hay más que tener a la vista, sigue diciendo este autor, lo dispuesto en el artículo 1.º de la Ley de Régimen local, donde se consigna que el Estado español se halla integrado por las entidades naturales que constituyen los Municipios, agrupados territorialmente en Provincias, de donde se infiere claramente que todo el territorio pertenece al Estado español dividiéndose en términos municipales, agrupándose para constituir Provincias, de manera que no puede existir una parcela de territorio nacional por minúscula que ésta sea que no esté enclavada en el término jurisdiccional, en el término competente, de un Ayuntamiento y el conjunto de todos los términos municipales integran, esto es obvio, el territorio nacional.

Lo que acontece es que se tergiversa y se involucran dos conceptos totalmente distintos, dos instituciones administrativas totalmente diferenciadas: por una parte, el dominio de los bienes y, por otra, la competencia, sobre todo la territorial. Tal cosa es inaceptable, como ya lo dejó consignado con claridad el Consejo de Estado en un dictamen que emitió el 10 de mayo de 1952 y en el que decía lo siguiente: «La condición de dominio público de un bien o de una cosa designa el especial régimen jurídico a que se encuentra sometido por razón de ese su carácter... La condición de dominio público de un bien no implica por sí misma ninguna estimación en el orden del Derecho público, esto es, no consagra por su sola significación un determinado estatuto jurisdiccional. Estimar el dominio público como título inmediato de jurisdicción sería tanto como resucitar la confusión feudal entre los conceptos de *dominium* e *imperium*, que ha caracterizado un Estado jurídico-político superado, en el cual se hacía de la propiedad del territorio, el fundamento legal de la soberanía...

Es preciso no confundir la jurisdicción de base pura y simplemente territorial, que determina los límites especiales de validez jurídica del *imperium*, como la jurisdicción referida a un órgano por razón de la materia—incluso dentro de límites territoriales—, siendo la primera una atribución genérica y, la segunda, específica de las prerrogativas de la autoridad. Por esto mismo, no es

sólo posible, sino normal el entrecruzamiento y la plena compatibilidad de estos dos tipos de jurisdicción, ejerciendo la Administración central o la Provincia, dentro de la demarcación territorial de un Municipio, sus poderes sobre supuestos de interés general o provincial, sin que ello implique que, en el grado que resulten territorialmente localizados, tal espacio debe considerarse como extraterritorialidad jurisdiccional dentro del término municipal. Toda otra concepción llevaría consigo el romper la continuidad administrativa del término y a concebir la acción de las demás esferas administrativas como resultado de enclaves en número indefinido existentes en aquél».

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

de base de derecho y, por supuesto, de toda práctica de hecho en su favor».

Aparece, pues, casi meridianamente, que no puede aceptarse, bajo ningún concepto, la tesis de que los puertos y playas están fuera del término municipal correspondiente a efectos de la competencia que las Corporaciones municipales tienen sobre ellos.

Igualmente rechazable es el argumento de que es exclusiva la intervención en dichas zonas de los órganos periféricos del Ministerio de Obras Públicas. Veamos. La competencia municipal se extiende como hemos visto a una totalidad de fines, pues siendo el Municipio, como es, una sociedad de fines totales, dentro de su término debe de actuar siempre que sea preciso en cumplimiento de la función y cometidos que se les ha fijado legalmente, en tanto que los órganos de referencia, como de fines concretos y específicos que son en su actuación, no pueden ir más allá del cumplimiento de sus estrictos y delimitados fines para los que fueron creados legalmente. A los Ayuntamientos les están atribuídas legalmente una serie de funciones que no pueden por menos de realizar porque la competencia es irrenunciable, pues si no quedaría rota la esencial correlación derecho-deber. Estas competencias tendentes a la administración de los intereses peculiares de los Municipios (la policía urbana y rural, la de establecimientos, etc.) son actividades que corresponden ejercer a los Ayuntamientos en todo el término municipal y tales cometidos de carácter municipal son perfectamente compatibles con aquellos otros que de modo taxativo y para fines específicos se han atribuído en relación con puertos y playas a los citados órganos.

En el citado dictamen del Consejo de Estado al que antes se ha hecho mención se dice: «La naturaleza de las Juntas de Obras de Puertos está perfectamente definida por la legislación vigente en la materia. Conforme al artículo 1.º de su Reglamento de 19 de enero de 1928, constituyen delegaciones de Administración central del Estado que tienen por objeto administrar e intervenir, bajo la vigilancia e inspección del Ministerio de Fomento (hoy de Obras Públicas), los fondos y ejecutar las obras y trabajos necesarios en los puertos de interés general a cargo del Estado, en los que acuerde el Gobierno establecer impuestos especiales en las

respectivas localidades con exclusiva aplicación de las obras o servicios del puerto y con independencia del Presupuesto general del Estado, de conformidad con lo preceptuado en la vigente Ley de Puertos y Reglamento para su ejecución. El alcance de la indicada delegación es precisado por el propio Reglamento de la Ley de Puertos, al determinar en el artículo 17 que las atribuciones que con arreglo al artículo 16 de la Ley de Puertos (se refiere al de la Ley de 1928 que corresponde al 18 de la Ley de 1880) competen al Ministerio de Fomento, para el estudio, construcción y conservación de las obras de los puertos de interés general, así como para el régimen de policía de los mismos, se entenderán delegadas en los Gobernadores, Juntas de Puertos, Ingenieros, Encargados del Servicio u otras Entidades en los casos y para los efectos taxativamente expresados en las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes o que en adelante se dicten. Por otra parte, el artículo 2.º del Reglamento de las propias Juntas les atribuye, conforme a la Ley de Puertos, la dirección y organización de todos los servicios del puerto, así como la policía y regulación del uso público».

«Del examen de estas disposiciones no resulta de ningún modo que la delegación de autoridad conferida por la Administración central a las Juntas de Obras de Puertos lo sea por razón de territorio y no de materia, sino, por el contrario, resulta taxativamente fijada su competencia a determinados fines y al propio tiempo dentro de una zona territorial: tales fines son los distintos aspectos de las obras de puertos y la dirección, organización, policía y uso público de los mismos. Así, pues, aunque la instalación de un establecimiento para la expendición y el consumo de bebidas en la zona de servicio portuaria precisa una autorización administrativa específica por la especial autoridad que se ejerce sobre el puerto, no hay disposición legal alguna que exima al industrial autorizado, o al concesionario, de sus obligaciones fiscales en las que la base de la imposición es el establecimiento autorizado».

Aparece, pues, palmario según estos criterios del Consejo de Estado que las Juntas de Obras del Puerto tienen concedidas facultades para actuar en todo lo que se refiere a la consecución de esa finalidad concreta y específica, el puerto y los servicios in-

herentes al mismo. Claro que esta intervención ha de procurarse llevar a cabo de tal manera que no origine tensiones con las otras autoridades, pues que las competencias asignadas a los diversos organismos no solamente no son incompatibles, sino que, por el contrario, han de coexistir para la mejor prestación del servicio público, realizando cada órgano su función de acuerdo con lo que ha fijado el legislador.

b) *Casos especiales.*

Expuestas someramente estas ideas generales, tratemos en concreto algunas actividades que más a menudo originan conflictos. Seguiremos para ello el desenvolvimiento que en ello marcó el ilustre compañero Rodríguez Moro en una conferencia pronunciada en el III Curso de Estudios de Administración Local de Peñíscola.

a') CONSTRUCCIONES.

Las construcciones que se levanten dentro de las zonas de puertos o playas han de necesitar la previa autorización o concesión por parte de los órganos del Ministerio de Obras Públicas, Departamento al que se le está encomendado el cuidado de aquella porción del dominio público. Pero ¿sería racional admitir que estas construcciones pudieran levantarse con olvido absoluto de los planes de urbanización, de las Ordenanzas de construcción, de las normas reguladoras de las edificaciones dentro de cada término municipal, materias que el legislador ha encomendado a los organismos municipales? Si estas disposiciones tienen un carácter de generalidad para todo el territorio del Municipio, es indudable que se deben aplicar allí y donde se levante alguna construcción, quienquiera sea el que construya, porque las normas establecidas por razones de urbanismo, de sanidad y salubridad, de ornato público, etcétera, por los Ayuntamientos en ejercicio de su competencia, tienen un carácter objetivo, con independencia de la persona privada o entidad pública que construya. Por tanto, sea particular o sea una entidad pública quien lleve a cabo la edificación, habrá de someterse necesariamente a la regulación que tenga aprobada

al efecto el Ayuntamiento respectivo. Y claro es que si a los organismos municipales les compete ordenar toda la materia urbanística y cuidar del ornato de la población y de la policía en todas sus varias manifestaciones, no pueden por menos de ser aquellos organismos los que, antes de levantarse la edificación, resuelvan si ésta se ajusta o no a las normas generales establecidas al efecto. Y para ello habrá de ponerse en su conocimiento, con aportación precisa, que normalmente se establece en las Ordenanzas de construcción y regulaciones generales de este tipo, los planos, memorias, etc.

La Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 ha establecido de modo claro el sometimiento de cuantas construcciones se traten de levantar al conocimiento y autorización municipal. Y así, en el artículo 165, se dispone que cuando se vayan a llevar a cabo por particulares o empresas privadas obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las mismas, demolición de construcciones, colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y demás actos que se señalen en los planes, cualquiera que sea el lugar del plano municipal donde la construcción se proyecte o se realice la actividad, ha de obtenerse la previa licencia municipal. Y en el artículo 167 se consigna que cuando esas actividades se proyectaren por algún órgano del Estado, el titular del mismo lo pondrá previamente en conocimiento del Ayuntamiento, el cual deberá notificarle la conformidad o disconformidad con los planes de urbanización. Y en caso de disconformidad la ejecución del proyecto se someterá a decisión del Consejo de Ministros.

b') INSTALACIONES.

Las instalaciones que puedan llevarse a cabo dentro de la zona portuaria, que a veces requerirán montajes de excepcional importancia y la intervención de diversos organismos del Estado, tales como la Dirección General de Industria o Delegación de la misma en la Provincia, etc., no pueden por menos de obtener la autorización municipal. Si, por ejemplo, se trata de una instalación para secadero de pescado o de grandes depósitos de materia inflamable, que por razón de sus cercanías a la población pueden

significar para los vecinos graves molestias por los malos olores o por la peligrosidad, con perjuicio notorio para otras múltiples actividades de la ciudad, ello impone ineludiblemente la intervención de las autoridades municipales, porque a éstas compete actuar desde el punto de vista de los intereses que les están confiados y que, en la mayor parte de los casos, se ven afectados por instalaciones de esta índole. Si desde el punto de vista del Ministerio de Obras Públicas o del Ministerio de Industria pueden ser aceptables tales instalaciones, sin embargo, pueden ser contrarias a los intereses que les están confiados a la Administración municipal, ya que ella, y sólo ella, es competente para apreciar si la instalación representa o no incomodidad, peligrosidad o insalubridad, o si resulta nociva para determinado aspecto de la vida de la ciudad, debiendo por ello someterse, tanto su instalación como su funcionamiento, a la Administración pública municipal, sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean precisas.

Y si de las zonas portuarias pasamos a las playas, veremos que son las autoridades municipales las que deben ejercer la mayor y más importante actividad de policía dentro de las mismas.

En las playas se han producido mutaciones de carácter social que no pudieron ser tenidas en cuenta en la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, y que tampoco se recogieron en la de 1928, en este particular copia de la primera. Las playas se ven hoy invadidas por grandes masas humanas, ávidas de disfrutar del goce del sol y del agua. Esta enorme afluencia de gentes a las playas de todo nuestro extenso litoral, impone a las autoridades municipales, encargadas de la policía de seguridad, de la moralidad y buenas costumbres, del tránsito, del ornato, de la comodidad de las gentes, etc., obligaciones ineludibles que sólo a la autoridad municipal competen y que sólo ella se encuentra en la actualidad capacitada para poder atender en las condiciones que demanda el público.

La mayor parte de las playas tienen hoy una misión principal: la de que el público, las grandes masas de gentes que a ellas acuden, que no sólo son nacionales, sino que son gentes venidas de otros lugares del mundo, por los magníficos frutos que en el orden económico rinde el turismo, se encuentren con los servi-

cios varios debidamente atendidos. En tales playas ha pasado a un lugar secundario lo que afecta a las consideraciones que tiene en cuenta la Ley de Puertos.

En el reparto de competencias que hace la Ley de Puertos puede apreciarse que al Ministerio de Marina se atribuye cuanto se refiere al libre uso del mar y de sus playas, entendiéndose el libre uso del mar litoral, ensenadas, radas, bahías y abras para navegar, pescar, etc., así como para transitar, bañarse, tender y enjugar ropas y enseres; varar, carenar y construir embarcaciones; bañar ganado y recoger conchas, plantas y mariscos. Y al Ministerio de Obras Públicas, cuanto se relaciona con el otorgamiento de concesiones y permisos para instalaciones y construcciones, distribuyendo las competencias para ello entre los órganos centrales y locales, estableciendo que el permiso para levantar barracas y construcciones estacionales con destino a baños de carácter temporal se ha de conceder por los Alcaldes, siempre que no sea en las capitales marítimas, si bien de acuerdo con la autoridad de Marina cuando se hallen fuera del puerto, o de acuerdo con dicha autoridad y el Ingeniero Jefe cuando sean en el interior del puerto. Si la autoridad de Marina o el Ingeniero Jefe no estuvieran de acuerdo con el Alcalde, habrá de remitirse el expediente a resolución del Gobernador, y si fuera éste el que disintiera del informe técnico habrá de someter el asunto al Ministerio de Obras Públicas.

Pero claro es que estas facultades en ningún momento pueden hacer olvidar las competencias que en relación con la policía urbana en sus diversas manifestaciones les están atribuidas a los organismos municipales. La regulación contenida en la Ley de Puertos deja intactas las facultades que a los organismos municipales atribuye la Ley de Régimen local para atender los cometidos peculiares que han de llevar a cabo. Y así, la mejor ordenación de la playa (fijación de lugares para juegos, *solarium*; dónde y cómo han de colocarse sillas, toldos y sombrillas; cómo han de pintarse las casetas, lugar de emplazamiento de las mismas, condiciones que han de llenar las que se destinan al público, duchas y servicios, puestos de refrescos, vendedores ambu-

lantes, etc.), es materia que corresponde a los organismos municipales.

c') FACULTAD IMPOSITIVA.

Se ha sostenido por el Ministerio de Obras Públicas que dentro de la zona portuaria no podrían las Corporaciones locales gravar, bien mediante arbitrios, bien mediante tasas, aquellos objetos de la imposición fiscal situados dentro de su zona jurisdiccional. Se fundaba este criterio en que dentro del puerto, por su carácter de bien de dominio público, imprescriptible e inalienable, correspondía plena facultad al Ministerio de Obras Públicas y, por su delegación, a las Juntas de Obras de Puertos sin que pudieran interferirse otros organismos o entidades y concretamente los Ayuntamientos.

Obsérvese que el argumento es endeble dada la existencia de bienes de dominio y uso público encomendados a otros organismos estatales, a pesar de lo cual sobre ello se ejerce la función municipal en sentido amplio sin traba alguna.

Se argumentaba que la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, que ratificaba disposiciones anteriores a la Ley de Obras Públicas de 13 de abril de 1877, y que ésta había incorporado a su texto, al consignar en su artículo 8.º que «los puertos son obras públicas a cargo del Estado, correspondiendo a la Administración los trabajos constructivos, reparadores y de conservación y explotación de los puertos así como la policía de los mismos», como demuestran los artículos 16, 19, 23 y 24 de la Ley especial de Puertos, caracterizaba el dominio de la Nación sobre los puertos, cuyo establecimiento, conservación, reparación y explotación corresponden a la Administración general tanto en los servicios, comercial, militar y de protección o refugio, como en los de régimen, administración y policía de los mismos, todas ellas, actividades rectoras y ejecutivas de las obras y servicios portuarios que realizan por delegación las Juntas de Obras de Puertos.

Añadiéndose que las zonas de puertos, donde las Juntas ejercen su jurisdicción, escapan a la esfera de atribuciones del Ayuntamiento ya que «ningún vínculo liga al Estado, propietario del

puerto y su zona de servicio, con el Ayuntamiento». Y por ello se concluía que de ningún modo puede el Ayuntamiento pretender gravar por medio de arbitrios los objetos impositivos situados dentro de la zona del puerto, con inclusión de su zona de servicio.

Los fines y misiones de las Juntas de Obras de Puertos, resultan de los fines que el Estado tiene con relación al puerto, encomendados primordialmente al Ministerio de Obras Públicas, quien delega determinadas funciones en las Juntas mencionadas.

Al Ministerio de Obras Públicas le corresponde: ordenar estudios y proyectos de toda clase de obras, dictar su aprobación y aprobar su ejecución; otorgar las concesiones, formar los reglamentos de servicios y designar el personal necesario—artículo 16 de la Ley de 1928—. Le corresponde asimismo el establecimiento, reparación, conservación y limpieza de los puertos, su régimen, servicio y policía en todo lo civil, en los puertos de interés general; dividiéndose el servicio en: I) Lo referente a movimiento portuario que corresponde a las autoridades de Marina y que no interesa a efectos de este trabajo, y II) en lo relativo a la ejecución y conservación de las obras y edificios, las operaciones de carga y descarga, la circulación sobre los mismos y su zona de servicios y todo lo que se refiere al uso de las diversas obras destinadas a las operaciones comerciales del puerto; todo ello corresponde al Ministerio de Obras Públicas a tenor de los artículos 19 y 20 de la misma Ley.

El Ministerio bien directamente o bien por medio de sus órganos delegados y en cuanto afecta a los puntos aquí desarrollados, tiene, entre otras, las siguientes facultades:

1.^a Artículo 34 del Reglamento. «Donde existan Juntas de Obras los impuestos especiales, independientes del Presupuesto general del Estado, se establecerán a propuesta de las mismas y previos los informes mencionados—Ayuntamiento, Cámaras de Comercio, Ingeniero Jefe, Gobernador civil y Corporaciones o particulares que se crean convenientes—por el Gobierno mediante un Real Decreto».

2.^a Las obras construídas por particulares, provisionales o permanentes, se autorizarían por los Gobernadores civiles y en ca-

sos de discrepancia por el Ministerio de Obras Públicas: artículos 34 y siguientes de la Ley, y 72 y siguientes de su Reglamento.

Un Ayuntamiento pretendió gravar los anuncios que se divisaban desde una vía pública pero que se hallaban situados dentro de la zona portuaria; planteada la reclamación por la Junta respectiva ante el Gobernador civil, éste, previo informe de la Abogacía del Estado, resolvió que podían ser gravados por el Ayuntamiento los anuncios instalados. La Junta, no conforme con la resolución, elevó la cuestión al conocimiento del Centro ministerial, siendo resuelta por la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas, en el sentido de que no procedía cobrar aquel arbitrio—se declaró ilegal—ni cualquier otro que se intentase cobrar.

Para llegar a esta resolución, la Dirección General argumentó sobre varios puntos:

1.º Sostuvo el dominio eminente del Estado sobre el puerto y su zona de servicio, con todas las facultades que lleva anejas el dominio público, así como la suprema autoridad sobre los mismos, en cuanto a establecimiento, conservación, reparación y explotación de los servicios principales, complementarios y especiales.

2.º Que la Junta de Obras, actúa, no como persona jurídica, sino como poder, en nombre de la Administración central, y que la Junta, en su ejercicio, ni tiene adscripción domiciliaria al Municipio, ni encierra sus actividades en el contorno geográfico de un término campanil.

Pero las facultades atribuídas al Ministerio de Obras Públicas y delegadas en las Juntas hacen referencia al servicio del puerto, orientadas por y hacia el puerto. Sin perjuicio de que el movimiento de buques corresponde, según el artículo 20, a la autoridad de Marina, otros servicios—sanitarios—corresponden a las autoridades de este orden; los religiosos y militares a sus respectivas autoridades; es decir, y como es lógico, sólo en cuanto hace relación al puerto, en cuanto se refiere «a los casos y para los efectos taxativamente expresados en las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes o que en lo sucesivo se dicten»—ar-

título 17 del Reglamento—, y estas atribuciones delegadas en las Juntas no pueden superar las que el propio Ministerio ostenta. Recuérdese que el artículo 20 de la Ley de 1928 enumera la ejecución y conservación de obras y edificios, las operaciones de carga y descarga en los muelles, la circulación sobre los mismos y en su zona de servicio y todo lo que se refiere al uso de las diversas obras destinadas a las operaciones comerciales del puerto.

Resaltamos la última línea del artículo mencionado porque ella centra perfectamente la competencia del Ministerio de Obras Públicas, y de sus órganos delegados, orientados siempre hacia las obras y servicios que a tal objeto se construyan o instalen.

Con ello queda libre el camino para que otros organismos o autoridades estatales o locales, cumplan sus fines en las zonas portuarias.

Ya el Real Decreto de 31 de marzo de 1914, sobre delimitación de competencias entre los Ministerios de Gobernación y Fomento, al pronunciarse respecto a las facultades de los Ayuntamientos para establecer arbitrios sobre los puertos y muelles, se inclinó en favor del Ministerio de la Gobernación (12).

(12) Sus argumentos son los siguientes:

«CONSIDERANDO: Que según las disposiciones del capítulo IV de la Ley de 7 de mayo de 1880 y muy especialmente la de su artículo 22, al Ministerio de Fomento, y por su delegación a la respectiva Junta de Obras, corresponde únicamente en los puertos de interés general la parte del servicio, consistente en la ejecución y conservación de las obras y edificios, las operaciones de carga y descarga en los muelles, y, en general, todo lo que se refiere al uso de las diversas obras destinadas a las operaciones comerciales del puerto.

Que esta jurisdicción y facultades que están atribuidas al Ministerio de Fomento y por su delegación a las Juntas de Obras del Puerto, son especiales y limitadas y no se oponen ni pueden excluir a las que todas las demás autoridades, cada una en su ramo y dentro de su respectiva esfera de acción, pueden también ejercer en los puertos.

Que tampoco existe contradicción entre la facultad que la Ley de 7 de mayo de 1880 confiere al Ministerio de Fomento y a las Juntas de Obras para la utilización de impuestos especiales y la que la Ley municipal reconoce a los Ayuntamientos en cuanto a la creación o establecimiento de arbitrios, puesto que los primeros han de tener por fundamento único el aprovechamiento de las obras o servicios de los puertos costeados por el Estado y los segundos necesariamente han de recaer sobre la utilización especial por clases o personas determinadas de obras y servicios sostenidos por el Ayuntamiento.

Que las funciones administrativas del Ayuntamiento se extienden a todo el término municipal, comprendiendo las personas, sus actos o sus bienes,

Resolvía así el Gobierno un problema planteado para delimitar competencias entre Ministerios y sus órganos delegados, mejor dicho, entre el órgano delegado del Ministerio de Fomento, la Junta de Obras y una entidad autónoma, aunque sometida en cierto modo a un Ministerio, el de la Gobernación. Lo resolvía a nuestro entender, acertadamente, señalando los límites, en función de los fines, de las Juntas de Obras, y hasta dónde puede llegar la actuación municipal. Aquel texto puede aplicarse exactamente hoy, pues las palabras de la Ley de 1928, en lo examinado, son análogas a las de la Ley de 1880.

Por tanto, la facultad municipal de imponer arbitrios y tasas dentro del recinto portuario no queda limitada ni reducida por las facultades que la Junta de Obras tiene de imponer o proponer aquellos impuestos, fuera del Presupuesto general del Estado, que sean destinados exclusivamente a las obras del puerto respectivo, que es el límite último de la facultad impositiva del Ministerio de Obras Públicas en relación con el puerto.

Posteriormente a la resolución de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas, a que antes aludimos, de 31 de diciembre de 1945, se dictaron otras resoluciones dando solución a diversos problemas de delimitación, y pronunciándose acerca del punto segundo que dejamos indicado.

Ahora bien; antes de hacer transcripción del contenido de aquellas resoluciones hemos de señalar que cuando se atribuye a la Junta de Obras una actuación como poder, una separación jurídica y territorial de un Municipio, se olvida que las mencionadas Juntas son órganos delegados para administrar e invertir los fondos destinados a ejecutar las referidas obras y servicios, y, por tanto, verdaderos órganos de administración en su más puro sentido de servir, tanto más, cuanto que su administración se hace bajo la inspección y vigilancia del Ministerio; se olvida, también, que es desacertado considerar el Estado único dividido en compartimientos estancos entregados a diversos órganos; igualmente,

que residan, se efectúen o radiquen en él, y que estas funciones alcanzan al puerto y su zona lo comprueban entre otras disposiciones, el artículo 1.º del Reglamento de Consumos de 11 de octubre de 1898, que considera incluidos los puertos en el radio de las poblaciones respectivas y el 108 del de 29 de junio de 1911, referente a la sustitución de aquel impuesto».

se olvida, que el término municipal no es un mero contorno geográfico donde se oye una campana que convoca a concejo abierto.

En efecto, la Entidad local es antes que la Junta de Obras del Puerto; es más que la Junta. Así como no hay términos municipales regidos por Juntas, existen puertos regidos por Ayuntamientos (art. 19 de la Ley) demostrando que si se crean las Juntas y el Ministerio asume su establecimiento y conservación es porque excede esta misión de la capacidad económica del Municipio, no de su capacidad para regularlo.

Las ciudades costeras hanseáticas, y en general las de todo el mundo, demuestran que los puertos estuvieron siempre al cuidado de los burgos, de las ciudades, de los Municipios.

El problema de la independencia territorial se afronta decididamente en una Orden del Ministerio de la Gobernación de 30 de junio de 1952, que por haber intervenido y opuesto el Ministerio de Obras Públicas, fue dictada previo informe del Consejo de Estado. Decía el Ministerio de acuerdo con el más alto Cuerpo consultivo de España: «La naturaleza jurídica de los puertos está definida de modo preciso en la legislación vigente. Estos aparecen incluídos en la enumeración de bienes de dominio público por razón del uso público, contenidos en el apartado 1.º del artículo 339 del Código civil, así como también en el artículo 4.º de la Ley de Puertos de 1880 (y en el 4.º de la Ley de 1928), estimándose con arreglo a esta legislación que aunque la Administración establezca a los fines que considere oportunos un órgano especial de autoridad, como ocurre con la Junta de Obras del Puerto, ello no implica necesariamente configurar una demarcación territorial de jurisdicción, siendo posible el entrecruzamiento y plena compatibilidad entre dos tipos de jurisdicción, ejerciendo la central sus fines y la municipal sus atribuciones, sin que ello implique que en el grado que resulten territorialmente localizados tales espacios, deban considerarse como extraterritorialidad jurisdiccional dentro del término municipal. Por lo que el Consejo de Estado afirma que es insostenible, desde el punto de vista legal, la afirmación de que los puertos por su condición de bienes de dominio nacional y uso público y por la autoridad que sobre los mismos ejercen organismos delegados de la Administración central, han de enten-

derse que no forman parte del término municipal, habida cuenta de que éste, conforme al artículo 11 de la Ley de Régimen local, es exclusivamente el territorio a que se extiende la jurisdicción de un Ayuntamiento.

La naturaleza y funciones de las Juntas de Obras de Puertos está también perfectamente definida por la legislación vigente y constituyen, según el artículo 1.º de su Reglamento de 19 de enero de 1928, delegaciones de la Administración central del Estado que tienen por objeto administrar e intervenir bajo la vigilancia e inspección del Ministerio de Obras Públicas los fondos y ejecutar las obras y trabajos necesarios en los puertos de interés general a cargo del Estado... y que se entenderán delegadas en los Gobernadores, Juntas de Obras, Ingenieros y otras entidades, sólo en los casos y para los efectos taxativamente fijados en las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes o que en adelante se dicten» (13).

En su consecuencia, creemos que puede afirmarse la plena competencia municipal para gravar, por cualquiera de los medios de su sistema de exacciones, las personas, cosas o relaciones jurídicas, aunque el objeto impositivo radique dentro del puerto o de su zona de servicio. Las Juntas de Obras, con arreglo a su legislación específica, tienen facultades para proponer sistemas impositivos dentro de su zona de influencia en consecución de los fines que señala el artículo 34 del Reglamento de Puertos.

Confirma este criterio el Tribunal Supremo que en sentencia de 13 de abril de 1942, declarando la incompetencia del Ministerio de Obras Públicas para resolver sobre las atribuciones tributarias del Ayuntamiento de Barcelona, cuya competencia exclusi-

(13) «El alcance del artículo invocado en el Considerando anterior queda bien precisado por el propio Reglamento de la Ley de Puertos, al determinar en su artículo 17 que las atribuciones que con arreglo al artículo 16 de la Ley de Puertos (se refiere al de la Ley de 1928, que corresponde al 18 de la de 1880), competen al Ministerio de Fomento para el estudio, construcción y conservación de las obras de los puertos de interés general, así como para el régimen y policía de los mismos, se entenderán delegadas en los Gobernadores, Juntas de Puertos, Ingenieros encargados del servicio y otras entidades sólo en los casos y para los efectos taxativamente expresados en las leyes, reglamentos y demás disposiciones vigentes o que en adelante se dicten».

va corresponde al Ministerio de Hacienda, aunque recaiga sobre el puerto o su zona de servicio.

En una resolución del Tribunal Económico-administrativo provincial de La Coruña, de 29 de abril de 1960, relativa a la reclamación en que se alega la incompetencia del Ayuntamiento para gravar con el arbitrio sobre casino y círculos de recreo a un club situado en la zona portuaria, con base, precisamente, en la citada resolución de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas, afirmó aquella resolución del Tribunal Económico-administrativo que la correcta interpretación de las disposiciones reguladoras no podía llegar a admitir «verdadera zonas francas impositivas» fuera del ámbito de actuación de otras esferas de Administración.

Como colofón al problema que tratamos, es de citar la doctrina establecida por la Presidencia del Gobierno en su Decreto de 8 de noviembre de 1962, que enfoca certeramente la cuestión de la competencia municipal sobre la zona portuaria: «Siendo claro que las zonas o territorios de dominio público no dejan, por el hecho de ser tales, de radicar en un determinado término municipal, puesto que el territorio nacional no se distribuye en términos municipales, de una parte, y de otra, territorios o bienes de dominio público, sino sólo en términos municipales; y, además, y sobre todo, porque el dominio público, cualquiera que pueda ser la configuración teórica, está concebido en nuestro Derecho, no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad...».

C) *Soluciones.*

A la cabecera de lo expuesto sobre esta cuestión hemos citado las palabras oficiales «La deficiente ordenación jurídica de la zona marítimo-terrestre». Estas palabras aparecen, y de ahí, obviamente, su oficialidad, en la Orden de la Presidencia del Gobierno de 6 de abril de 1964, por la que se constituye la Comisión interministerial para estudiar el problema de la ordenación jurídica de tal zona. Quizá de aquí nos venga la solución de este estado de cosas. Nos llama, sin embargo, la atención el hecho de que no mencione la zona portuaria, que es un aspecto no despreciable

y en íntima conexión con la marítimo-terrestre. Como era obligado hay un representante del Ministerio de la Gobernación, si bien entendemos que en la línea de competencia predominantemente municipal que existe legalmente, no estimamos proporcionada tal representación, más si se tiene en cuenta que el Ministerio de Comercio tiene dos en tal Comisión y que el de Asuntos Exteriores tiene uno.

Pecaría de incompleto este trabajo, además de incurrir en la limitación de toda exposición o descripción en el que estrictamente se recoja una problemática, sin intentar articular unas posibles soluciones que a juicio del autor pueden implicar la eliminación, o por lo menos la atenuación, de las consecuencias anómalas de tal problemática. Por ello y sin creer que en lo que se propone pueda radicar automáticamente la solución de todo lo expuesto y de forma total, si se estima que lo que se apunta puede servir de orientación. A tal fin hemos clasificado las propuestas que hacemos de la siguiente forma:

a) MEDIDAS FACTICAS

b) MEDIDAS LEGALES $\left\{ \begin{array}{l} a') \text{ De forma.} \\ b') \text{ De fondo.} \end{array} \right. \left\{ \begin{array}{l} a'') \text{ De actualización.} \\ b'') \text{ «Ex novo»}.$

a) *Medidas fácticas.*

Realizar la delimitación en el mayor número posible de Municipios costeros, de las zonas marítimo-terrestre y portuaria—lo ideal sería en la totalidad—, en las que aún no se haya hecho o haya quedado desactualizada por las mutaciones de la ribera marina.

b) *Medidas legales.*

a') DE FORMA.

1.^a El establecimiento de un procedimiento único y coordinado de los diversos organismos con competencias concurrenciales en tales zonas, de conformidad con el artículo 39 de la Ley de Procedimiento administrativo de 17 de julio de 1958, para los

casos de autorizaciones, licencias y concesiones en que hayan de intervenir dos o más organismos.

La procedencia de que el expediente se incoe y resuelva por el Ayuntamiento o por el órgano estatal, vendrá determinada, de conformidad con el citado artículo, por el hecho de que la competencia de más entidad, más específica, referida a la cuestión de que se trate, corresponda a uno u otro, debiéndose interesar, no obstante, de los demás órganos preceptivamente intervinientes, los informes y actuaciones debidas, previas a la resolución, pareciendo obvio el aludir a la mayor rapidez posible.

2.^a Que, como no obstante todas las medidas, no puede descartarse el planteamiento de cuestiones de competencia entre los Municipios y los organismos periféricos de la Administración central, y a fin de conseguir la mayor rapidez en su solución, se conceda la misma a los Gobernadores civiles, en su calidad de Jefes de los Servicios públicos provinciales, sin perjuicio de los recursos procedentes. Para ello, es forzoso hacer la oportuna modificación de la Ley de 17 de julio de 1948, sobre cuestiones de competencia y conflictos jurisdiccionales ampliándose las facultades que actualmente tienen los Gobernadores, según el apartado 5.^o del artículo 36 del Decreto de 10 de octubre de 1958 y el 364 de la Ley de Régimen local, para resolver las competencias que surjan entre autoridades y Corporaciones de su Provincia.

b') DE FONDO.

a'') *De actualización.*

Supuesta la importancia de las zonas costeras en la actualidad, en relación con el turismo y otros aspectos no desdeñables del interés nacional, se debería actualizar la legislación de puertos, revisando al propio tiempo toda la competencia que de hecho ha pasado de unos organismos a otros en virtud de disposiciones de rango normativo insuficiente.

b'') *«Ex novo».*

En evitación de los conflictos y roces tan reiterados en la actualidad, que se promulgue una norma de rango adecuado determinativa con detalle de los límites, *ratione materiae*, de las diver-

sas competencias concurrentes en las zonas marítimo-terrestre y portuaria.

En tal disposición se deberá mantener la competencia y facultades de los Municipios en las zonas marítimo-terrestre y portuaria, toda vez que forman parte, totalmente, de un término municipal, y por ello sujetas *loci ratione* a su competencia. Ello sin perjuicio de las facultades que en dichas zonas pueden ejercer otros órganos.

En la citada disposición deberán recogerse, taxativamente, a favor de los Municipios las competencias siguientes:

a) Redacción y ejecución de los proyectos de urbanización de las zonas de referencia, de conformidad con lo dispuesto en la Ley de Régimen local y Ley sobre el Régimen del suelo y Ordenación urbana integrándose en tales planes los informes previos de los Ministerios que ejercen competencia en dichas zonas. La aprobación, como es sabido, corresponde a la Comisión central o la provincial de Urbanismo.

b) Como corolario y complemento de lo anterior, el establecimiento en dichas zonas de los servicios que son de competencia municipal, así como la concesión de licencias para edificación de terrenos sitios en las zonas, ateniéndose, como es obvio, al correspondiente proyecto de urbanización, debidamente aprobado.

c) Informar en todos los expedientes referentes a concesiones o autorizaciones que se otorguen por otros órganos estatales, en terrenos de dominio público, concesiones y autorizaciones que, forzosa y lógicamente, deberán también sujetarse a los proyectos de urbanización de la zona.

d) La imposición de las exacciones autorizadas por la Ley de Régimen local.