

LA LICENCIA MUNICIPAL DE CONSTRUCCION EN LAS ZONAS MARITIMO - TERRESTRE Y PORTUARIAS

SUMARIO: I. EJECUCIÓN DE OBRAS EN ESTAS ZONAS: *Planteamiento de la cuestión.*—II. AUTORIZACIÓN SUFICIENTE: 1. *Competencia.* 2. *Contenido.* 3. *Carácter y fundamento.*—III. INNECESIDAD DE LA LICENCIA MUNICIPAL DE CONSTRUCCIÓN: 1. *Antecedentes:* a) *Legislación.* b) *Jurisprudencia.* 2. *Situación actual:* a) *La Ley del Suelo y la ordenación de estas zonas.* b) *Referencia a la doctrina del Tribunal Supremo.*—IV. GARANTÍA DE LOS INTERESES MUNICIPALES.

I.—EJECUCIÓN DE OBRAS EN ESTAS ZONAS.

Planteamiento de la cuestión.

Con motivo de la importancia turística que han adquirido las playas y del desarrollo económico e industrial que experimentan las costas y los puertos de España, se está escribiendo bastante estos últimos años sobre la competencia de los Ayuntamientos en las zonas marítimo-terrestre y portuarias.

Tomando como fundamento determinados preceptos de las Leyes de Régimen Local y del Suelo, se ha mantenido frecuentemente una actitud municipalista, recabando para aquellas Corporaciones importantes competencias fiscales, urbanísticas e interventoras sobre dichos espacios.

En este trabajo solamente se van a examinar los aspectos referentes al problema del control urbanístico en las playas y puertos, estudiando, a la luz de la jurisprudencia, los preceptos aplicables a la materia, tanto los propios del régimen jurídico municipal y de ordenación del suelo, como los especiales de la legislación portuaria.

Conviene previamente concretar, de una forma somera, los conceptos de puerto y zona marítimo-terrestre.

Esta es el espacio de las costas o fronteras marítimas del territorio español que baña el mar en su flujo y reflujo, en donde son sensibles las mareas, y las mayores olas en los temporales, en donde no lo sean, extendiéndose también por las márgenes de los ríos hasta el sitio en que sean navegables o se hagan sensibles las mareas (art. 1-1.º de la Ley de Puertos).

En el mismo artículo se determina que la zona marítimo-terrestre es del dominio nacional y uso público, entendiéndose por tal, según declara la Exposición de Motivos de la antigua Ley de Aguas de 3 de agosto de 1866, el que compete a la nación sobre aquellas cosas cuyo uso es común por su propia naturaleza o por el objeto a que se hallan destinadas.

También son de dominio público y tienen el carácter de zona marítimo-terrestre, aunque no reúnan los requisitos determinantes de ella, los terrenos que se unen a la misma por las accesiones y aterramientos que ocasione el mar, hasta que, previo el oportuno deslinde, pasen a ser propiedad del Estado (art. 2.º de dicha Ley y 2.º de su Reglamento, ambos de 19 de enero de 1928).

La citada Ley de Aguas de 1866 definía las playas en términos análogos a los que utiliza el artículo 1.º de la Ley de Puertos respecto de la zona marítimo-terrestre, expresión que aparece por primera vez en la anterior de 7 de mayo de 1880. Por ello ha podido declarar el Tribunal Supremo, en sentencia de 5 de febrero de 1960, que en la definición de zona marítimo-terrestre contenida en el mencionado artículo «están claramente configuradas las playas». Al uso público de las mismas alude expresamente el artículo 12 de la repetida Ley, además del 339 del Código civil.

Los puertos tienen también el carácter de dominio público, según el artículo 339 del Código civil, el 1.º, núm. 2 y el 4.º de la Ley de Puertos, para cuyos efectos se consideran tales «los parajes de la costa más o menos abrigados, bien por la disposición natural del terreno o bien por las obras construidas al efecto y en los cuales exista de una manera permanente y en debida forma tráfico marítimo» (art. 13 de la Ley). Al uso público de la zona de servicio de los puertos se refiere expresamente el artículo 8.º del Reglamento.

«Tienen asimismo el carácter de puerto las rías y desembocaduras de los ríos hasta donde se hacen sensibles las mareas, y en donde no las hay, hasta donde llegan las aguas del mar en los temporales ordinarios, alterando su régimen. Aguas arriba de estos sitios, las riberas u orillas de los ríos conservan su carácter especial de fluviales» (art. 14 de la Ley).

Los puertos se clasifican en puertos de interés general y puertos de interés local, o sea, provinciales y municipales (art. 15, párrafo 1.º).

Además de la zona marítimo-terrestre, constituyen objeto de este trabajo los puertos de interés general. Se consideran tales «los destinados especialmente a fondeaderos, depósitos mercantiles, carga y descarga de buques que se emplean en la industria y comercio marítimo, cuando el que se verifique por estos puertos pueda interesar a varias provincias y se hallen en comunicación directa con los principales centros de producción de España. Son también de interés general los denominados de refugio por su situación y condiciones especiales de capacidad, seguridad y abrigo en los temporales» (art. 15, párrafo 2.º).

Son igualmente puertos de interés general los destinados al atraque, amarre y despacho portuario y aduanero de embarcaciones deportivas de todas clases y a tener en disposición de utilización instalaciones auxiliares que faciliten la práctica del deporte náutico, siempre que tales puertos

sean incorporados al Plan General de Puertos del Estado (art. 1.º del Decreto 735/1966, de 24 de marzo, sobre puertos deportivos).

El Decreto de 6 de septiembre de 1961 establece la clasificación de los puertos de interés general y de refugio.

Concretado el marco o ámbito territorial del problema de que se trata, se puede ya proceder al examen de la cuestión.

Resulta hoy muy corriente afirmar que, independientemente de la competencia de Obras Públicas y, en su caso, de Marina sobre las zonas marítimo-terrestre y portuarias, existe otra a favor de los Ayuntamientos, para cumplir su gestión urbanística en todo el término municipal, siendo preciso, en consecuencia, que el concesionario de terrenos, radicados en dichas zonas, solicite la pertinente licencia municipal para llevar a cabo las construcciones, que le han sido autorizadas con arreglo a la legislación de Puertos.

Esta tesis se basa fundamentalmente en la concurrencia de tres principios: planeamiento urbanístico, intervención administrativa en la actividad constructiva e inclusión del dominio público en el término municipal.

El primer principio hace referencia, sobre todo, a la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956, que teniendo por objeto la ordenación urbanística en todo el territorio nacional, regula el planeamiento urbanístico, base necesaria de aquella ordenación, previendo la formación de planes territoriales y especiales, que, una vez anunciada su aprobación, son públicos, ejecutivos y obligatorios, no sólo para los administrados, sino también para la Administración.

Para velar por el cumplimiento de estos planes, los Ayuntamientos, según determina el artículo 1.º, número 3, del Reglamento de Servicios de Corporaciones Locales, pueden intervenir la actividad de sus administrados en el orden urbanístico (principio segundo), sometiendo a previa licencia municipal las parcelaciones y reparcelaciones urbanas, los movimientos de tierras, las obras de nueva planta, modificación de estructura o aspecto exterior de las existentes, la primera utilización de los edificios y la modificación objetiva del uso de los mismos, la demolición de construcciones, la colocación de carteles de propaganda visibles desde la vía pública y los demás actos que señalaren los planes (art. 165 de la Ley del Suelo y 21 del Reglamento últimamente citado), siendo esta intervención un reflejo de la gestión urbanística municipal establecida en el artículo 101-2. a) del texto refundido de la Ley de Régimen Local, de 24 de junio de 1955.

El tercer principio ha sido recordado recientemente por el Decreto de la Presidencia del Gobierno, de 8 de noviembre de 1962, al declarar 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 en territorios o bienes de dominio público, sino sólo en términos municipales, y además, y sobre todo, porque el dominio público, cualquiera que pueda ser su configuración, está concebido en nuestro Derecho positivo, no como una relación de poder, sino como una relación de propiedad, según establecen los artículos 338 y 339 del Código civil». En su

consecuencia, se estima que el control urbanístico municipal se extiende también a las zonas de referencia.

Frente a esta tesis municipalista se desea poner de manifiesto que el afán de exigir la licencia de obras en estas zonas, ocasiona graves perjuicios a los particulares, que después de haber obtenido de los competentes órganos del Estado la oportuna concesión administrativa para realizar construcciones en las mismas, se encuentran frecuentemente con una resolución del Ayuntamiento, que en algunas ocasiones modifica las condiciones técnicas impuestas en la concesión, en otras hace imposible el cumplimiento de los plazos marcados en ella, e incluso puede determinar su ineficacia, mediante la denegación de la expresada licencia, sin que ante esta dualidad de actuaciones administrativas sepa el interesado a qué autoridad debe obedecer.

Quien sufre estos perjuicios llega a la conclusión de que, concretamente en esta materia, los Ayuntamientos están supervisando la actuación del Estado y que los intereses de los particulares carecen de la suficiente seguridad jurídica.

Lo ilógico de estas conclusiones obliga a exponer los fundamentos legales del criterio contrario a la tesis referida.

II.—AUTORIZACIÓN SUFICIENTE.

1. *Competencia.*

En ningún punto de las costas, playas, puertos y desembocaduras de los ríos, ni en las islas formadas en la zona marítimo-terrestre, se podrán ejecutar obras nuevas, de cualquier especie que fueren, ni construirse edificio alguno sin la competente autorización con arreglo a lo establecido en la Ley de Puertos (art. 34 de la misma).

Los órganos competentes para otorgar esta autorización son distintos, según la clase y naturaleza de la obra a realizar.

El permiso para levantar barracas o construcciones estacionales, desmontables, con destino a baños, de carácter temporal, es decir, por tiempo inferior a un año, se concede por los Ingenieros Directores de los Puertos, Grupos de Puertos o Jefes Regionales de Costas, dentro de sus respectivas jurisdicciones, de conformidad con el informe de la Autoridad de Marina, y en caso de desacuerdo corresponde la resolución al Ministerio de Obras Públicas (art. 35 de la Ley de Puertos, 64 de su Reglamento, en relación con la Ley de 20 de mayo de 1932, Decreto de 23 de noviembre de 1932 y Ordenes ministeriales de 31 de agosto de 1933 y 8 de enero de 1964).

Los permisos para establecer otros servicios o aprovechamientos de carácter temporal, desmontables o formados por materiales ligeros, se conceden por los Comandantes de Marina, de acuerdo con los Directores de los Organismos portuarios correspondientes, decidiendo en caso contrario el Ministerio de Obras Públicas (art. 36 de la Ley y 65 y 66 de su Reglamento).

Cuando las construcciones o aprovechamientos, objeto de los permisos citados anteriormente, lo sean por tiempo superior a un año, así como las obras de defensa de las costas para proteger del embate de las olas heredades o edificios particulares, se otorgan por los mencionados Ingenieros Directores, dentro del ámbito de su competencia, de acuerdo con la Autoridad de Marina, y en caso de discrepancia, por el Ministerio de Obras Públicas (art. 38 de la Ley de Puertos, en relación con la Ley de 20 de mayo de 1932, Decreto de 23 de noviembre de 1932 y Orden ministerial de 8 de enero de 1964).

Corresponde al Ministerio de Obras Públicas otorgar autorización:

1.º Para obras de defensa de costas, cuando tengan por objeto la protección de poblaciones o partes importantes del litoral.

2.º Para construir muelles, embarcaderos, astilleros, diques flotantes, varaderos y demás obras análogas, complementarias o auxiliares de las que existan para el servicio de un puerto (art. 41 de la Ley, 72 a 75 y 78 a 83 de su Reglamento).

3.º Para formar salinas, fábricas y otros establecimientos (art. 42 de la Ley y 85 del Reglamento).

4.º Para construir puertos o llevar a cabo las obras de los que estén a cargo del Estado, mediante compensaciones especiales de cesión de terrenos, de explotación de las obras por tiempo limitado u otros derechos (arts. 44 a 46 de la Ley y 87 a 89 del Reglamento).

5.º Para desecar, cultivar o aprovechar las marismas del Estado o de dominio público (arts. 48 de la Ley y 94 del Reglamento).

2. Contenido.

Los órganos competentes para otorgar las autorizaciones o concesiones, anteriormente indicadas, no se limitan a ceder el uso del terreno de dominio público, para que el particular, previa licencia municipal, realice determinada obra, sino que directamente confieren autorización para que aquélla sea ejecutada con arreglo al proyecto presentado.

Esta idea de que lo concedido, de conformidad con la Ley de Puertos, no es sólo el terreno, sino también el permiso para ejecutar las obras, se deduce fácilmente de un simple examen de la normativa vigente. Así el capítulo VI de la Ley de Puertos y el V de su Reglamento tienen por título «De las obras construidas por particulares», y el VI del mismo Reglamento «De las concesiones de obras a particulares», y además de los preceptos antes citados, que aluden expresamente a la autorización para ejecutar la obra, se pueden recordar, sin carácter exhaustivo, el 50 de la Ley y 96 del Reglamento, que se refieren a «concesiones y obras de terrenos de dominio público»; el 53 y 54 de la Ley y 100 del Reglamento, a «concesiones de obras»; el 76 del mismo Reglamento, que expresa «antes de terminar las obras»; el 77, «terminadas que sean las obras», y el 97, «la ejecución de las obras».

El artículo 94 de la Ley General de Obras Públicas, de 13 de abril de 1877, abundando en esta misma idea, dispone que «las concesiones que soliciten los particulares o compañías, para la ejecución de obras, que hayan

de ocupar o aprovechar constantemente una parte del dominio público, destinado al uso general, se hará en todo caso por el Ministerio de Fomento» (hoy Obras Públicas).

El artículo 55 de la tan repetida Ley demuestra, de una manera evidente, que la autorización conferida con arreglo a la misma, no sólo es requisito necesario, sino también suficiente para ejecutar obras en las zonas marítimo-terrestre y portuarias, ya que, de otra forma, no podrían fijarse en la concesión «los plazos en que hayan de principiarse y terminarse las obras concedidas» (núm. 2 del citado artículo), ni «las condiciones para el establecimiento y uso de la obra» (núm. 4 del mismo precepto), es decir, tanto las técnicas relativas a su construcción como las referentes a la explotación del aprovechamiento, ni «la fianza que debe prestar el concesionario» (núm. 5), ni la circunstancia de «que si transcurrido el plazo señalado en la concesión para el comienzo de las obras, no se hubieren empezado éstas, ni solicitado prórroga por el concesionario, se considerará, desde luego, y sin más trámite, anulada la concesión, quedando a favor del Estado la fianza depositada» (núm. 7), ni que el incumplimiento de las condiciones de la concesión implicará su caducidad (núm. 6 de dicho artículo y el 102 del Reglamento), cláusulas, todas ellas, determinantes de la inexorable obligación de ejecutar la obra de conformidad, precisamente, con las condiciones de la concesión, e incompatibles, por tanto, con la ulterior sumisión a la licencia municipal, que podría variarlas, hacer ineficaz la autorización, o al menos imposibilitar el cumplimiento de los plazos fijados en aquélla.

3. *Carácter y fundamento.*

Los órganos, que otorgan estas concesiones, ejercen una competencia material dentro de límites territoriales.

Esta competencia ha sido fijada en orden a determinados fines, cuales son los distintos aspectos de las obras, policía, uso público, dirección y ordenación de las zonas marítimo-terrestre y de servicio de los puertos, con base en las siguientes normas:

a) Artículo 1.º, apartado 2.º, de la Ley de Puertos: En la zona marítima que ciñe las costas o fronteras de los dominios de España «dispone y arregla el Estado la vigilancia y los aprovechamientos».

b) Artículo 8.º del Reglamento de Puertos: «Compete a las Autoridades de Marina dictar y hacer cumplir las prescripciones y reglas de policía para el libre uso del mar y de sus playas».

c) Artículo 8.º del Reglamento: «El uso público de la zona de servicio de los puertos será sometido a los Reglamentos o disposiciones especiales que para cada uno dicte el Ministerio de Fomento o sus delegados».

d) Artículo 16 de la Ley: «Compete al Ministerio de Fomento (hoy Obras Públicas) ordenar los estudios y proyectos de toda clase de obras en los puertos de interés general, dictar su aprobación y disponer su ejecución, oyendo previamente al Ministerio de Marina; otorgar las concesiones y formar los Reglamentos de servicio». Estas facultades se entienden delegadas en los Directores de los Servicios portuarios y Juntas de Obras de Puertos,

en virtud del artículo 17 del Reglamento, en relación con la Ley de 20 de mayo de 1932 y disposiciones complementarias antes citadas. En su consecuencia, el artículo 2.º del Reglamento general para la organización y régimen de las Juntas de Obras de Puertos dispone que están a cargo de las mismas la ejecución y conservación de las obras, la dirección y organización de todos los servicios del puerto, así como los de policía y uso público, y el establecimiento y explotación de instalaciones, servicios complementarios y especiales de los puertos.

e) Artículo 27 de la misma Ley: Corresponde al Ministerio de Obras Públicas determinar y ordenar la zona litoral de servicio de los puertos.

f) Artículo 34 de la propia Ley, ya citado anteriormente: Autorizar la ejecución de obras en las costas, playas y puertos.

g) La Ley de 2 de marzo de 1963, en su artículo 2.º, encomienda a la Junta Central de Puertos la coordinación, estudio y ejecución de las obras de ordenación de costas y playas.

El territorio en que se ejerce esta competencia está constituido por el dominio público marítimo, del que forman parte los puertos de interés general y la zona marítimo-terrestre.

No se niega que estos espacios forman parte del término municipal, pero hay que reconocer que la materia de que se trata, concretamente el otorgamiento de autorización para ejecutar obras en ellos, corresponde a un supuesto de interés general, cuya competencia se atribuye a órganos del Estado, que la ejercen dentro de la demarcación de un Municipio. Lo cual nada tiene de extraño, como reconoce el Consejo de Estado, en su importantísimo dictamen de 10 de mayo de 1952, al afirmar que «es preciso no confundir la jurisdicción de base pura y simplemente territorial, que determina los límites especiales de validez jurídica del «imperium», con la jurisdicción referida a un órgano por razón de la naturaleza—incluso dentro de límites territoriales—, siendo la primera una atribución genérica, y la segunda, específica de las prerrogativas de la autoridad, lo que implica necesariamente configurar una demarcación territorial de jurisdicción. Por ello no sólo es posible, sino normal, el entrecruzamiento y la plena compatibilidad de estos dos tipos de jurisdicción, ejerciendo la Administración Central o la Provincial dentro de la demarcación territorial del Municipio sus poderes sobre supuestos de interés general o provincial, sin que ello implique que, en el grado que resulten territorialmente localizados, tal aspecto debe considerarse como extraterritorialidad jurisdiccional dentro del término municipal».

Si bien el artículo 11 de la Ley de Régimen Local dice que «se entiende por término municipal el territorio a que extiende su jurisdicción un Ayuntamiento», hay que tener en cuenta que este precepto «sólo tiene sentido—según el mismo dictamen del Consejo de Estado— como delimitador de unas y otras esferas de la administración territorial, viniendo a expresar precisamente el fundamento espacial de la jurisdicción municipal, y no puede hacerse jugar frente a la atribución de facultades a una autoridad u ór-

gano 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».

III.—INNECESIDAD DE LA LICENCIA MUNICIPAL DE CONSTRUCCIÓN.

La licencia municipal de obras es un acto administrativo concreto, mediante el cual la Administración permite al particular el ejercicio de sus derechos, no siendo constitutivo del derecho a construir, sino meramente declarativo de la conformidad del ejercicio que se pretende con las disposiciones o normas en vigor (José MARTÍN BLANCO: *El tráfico de bienes inmuebles en la Ley del Suelo*, pág. 311). Igualmente el Tribunal Supremo (sentencias de 17 de diciembre de 1959 y 8 de mayo de 1965) considera que el otorgamiento de una licencia consiste en una autorización a un particular para realizar un acto que está permitido y se exige para averiguar si se cumplen las condiciones requeridas.

Como antes quedó razonado, las obras en las zonas marítimo-terrestre y portuarias han de ser realizadas necesariamente con arreglo a las condiciones impuestas en la concesión que las autoriza, no pudiéndose, en consecuencia, obligar al concesionario a solicitar permiso municipal, puesto que el carácter inexorable de aquellas condiciones impide que la obra sea sometida, en cuanto a la posibilidad de su ejecución, a la aprobación de otros organismos.

En la concurrencia de una concesión administrativa, propia de la competencia específica estatal, que responde a un supuesto de interés general, con una simple autorización de policía, atribuida a la competencia genérica municipal y que vela por el cumplimiento de un mero interés local, debe prevalecer aquélla sobre ésta.

Ahora bien, la importancia que los partidarios de la tesis municipalista atribuyen a la Ley del Suelo, como ordenadora de todo el territorio nacional en el aspecto urbanístico y determinante, en consecuencia, de la intervención municipal en el ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación, sin admitir, por tanto, fundamentos legislativos ni jurisprudenciales de signo contrario, si son anteriores a la promulgación de la referida Ley, obliga a examinar la cuestión, distinguiendo el tratamiento de esta materia antes y después de la vigencia del repetido Cuerpo legal, para demostrar que en ambos períodos de tiempo iguales supuestos han producido idénticas consecuencias.

1. *Antecedentes.*

a) *Legislación.*

Es muy importante señalar que aquellos tres principios ya citados (planeamiento urbanístico, intervencionismo en la actividad constructiva e inclusión del dominio público en el término municipal), determinantes, según sus partidarios, de la necesidad de la licencia municipal para cons-

truir en los espacios de que se trata, ya existían con anterioridad a la Ley del Suelo.

Así, esta misma Ley, en su Exposición de Motivos, declara que el sometimiento de la actividad coconstructiva a la intervención administrativa «es precisamente uno de los casos más antiguos de actuación del Poder público sobre las facultades dominicales». De esta forma se explica que la licencia para construcción de edificios fuese ya regulada por una Real Orden de 10 de junio de 1854, que estuviese prevista en la Ley municipal de 2 de octubre de 1877 (art. 137, 2.^a), en el Estatuto municipal de 1924 (art. 368, g), en la Ley de 31 de octubre de 1935 (art. 106, 10) y en la vigente de Régimen local (art. 122, f), y que a tal intervención dedicase interesantes preceptos, en su capítulo VII, el Reglamento de Obras, Servicios y Bienes Municipales de 14 de julio de 1924, que ha estado vigente hasta el actual de 1955.

Por otra parte, la legislación urbanística no ha nacido con la tan repetida Ley del Suelo. Disposiciones de este tipo fueron las Leyes de Ensanche y Extensión de 1892, de Saneamiento y mejora interior de 1895, y de Solares de 1945. Tampoco constituye novedad la gestión urbanística de los Ayuntamientos: la Ley de 1877 trata expresamente, en su artículo 72, de la competencia municipal, en orden a la apertura y alineación de calles y plazas, y en el 74, de la formación de ordenanzas municipales de policía urbana; el Estatuto municipal de 1924 determina la competencia urbanística de los Ayuntamientos en el artículo 150, números 7, 9, 10 y 11, y en el artículo 180, con posibilidad de aprobar planes generales de obras y proyectos de ensanche, saneamiento y urbanización en general (artículo 153, 10); la Ley de 1935 establece igual competencia en el 102, a), en términos casi idénticos a los del 101, a) del texto refundido de la Ley de Régimen Local de 1955, con facultades para aprobar planes generales de obras y de urbanización (art. 105, 10) en correspondencia con el 121 de la vigente.

Además, la declaración contenida en el Decreto de la Presidencia del Gobierno de 8 de noviembre de 1962, que recuerda la inclusión de los terrenos de dominio público dentro del correspondiente término municipal, ya había sido formulada en el año 1875, por una Orden de 31 de enero, al establecer que la acción administrativa de los Ayuntamientos se extiende más allá de la línea que forma la ribera del mar, comprendiendo también la zona marítima.

En conclusión, con anterioridad a la Ley del Suelo concurrían ya los tres indicados principios, existiendo una normativa con vigencia en todo el territorio del Estado, que, si bien contemplaba la acción urbanística desde perspectiva puramente local y circunscrita a su reducido ámbito, imponía, no obstante, el respeto a los planes aprobados, mediante la obligatoriedad de la previa licencia de construcción en todo el término municipal, del que, no cabe duda, formaban parte los puertos y la zona marítimo-terrestre, cuyas obras, sin embargo, nunca estuvieron sometidas a la indicada licencia, como se demostrará seguidamente, al tratar de la doctrina que, de una forma reiterada y categórica, ha sentado el Tribunal Supremo.

b) *Jurisprudencia.*

Nuestro más Alto Tribunal de Justicia ha afirmado insistentemente que no se puede obligar a pedir permiso municipal para establecimientos que fueron objeto de concesiones estatales.

La claridad y evidencia de los fundamentos de tal exclusión, según se exponen en las sentencias que se citan, exoneran cualquier comentario sobre los mismos.

Sentencia de 5 de mayo de 1932 :

«El Reglamento de Obras y Servicios Municipales de 14 de julio de 1924 dispone que no se ejecute por particulares o empresas, sin previa licencia del Ayuntamiento, ninguna obra de nueva planta, reparación o reforma en el suelo o subsuelo del casco del término municipal respectivo.

En caso de autos se trata de una construcción en la zona marítimo-terrestre, que no está sometida a los preceptos del Estatuto municipal ni de las disposiciones anteriores, toda vez que, al señalar el artículo 150 del Estatuto la competencia municipal, subordina ésta a la observancia de las Leyes generales.

Con arreglo al artículo 42 de la Ley de Puertos, que se invoca en los vistos, corresponde al Ministerio de Fomento, oyendo también a las Autoridades de Marina, otorgar la autorización para formar salinas, fábricas y otros establecimientos que en todo o en parte ocupen terrenos de dominio público».

Sentencia de 15 de enero de 1936 :

«Que por la indicada naturaleza de la zona marítimo-terrestre, cuando la Administración otorga concesiones de terrenos en ella comprendidos, para determinadas construcciones, no se limita a facultar al interesado a fin de que lleve a efecto la obra propuesta en líneas generales, dejando a su libre iniciativa o sometiéndola a la de otros organismos públicos su forma, dimensiones, clase de materiales, etcétera, sino que es ella la que tiene que conocer todos estos extremos con los posibles detalles, para admitirla y aun para acordar las modificaciones que estime oportunas.

Que cuando se trata de las concesiones de carácter permanente, objeto del artículo 42 de la Ley de Puertos, dispone el artículo 69 del Reglamento que a las solicitudes de concesión se acompañarán la memoria y planos de lo que se pretenda ejecutar, expresiva aquélla de la naturaleza y condiciones del aprovechamiento, representativos éstos, con la necesaria claridad, de sus construcciones proyectadas, con indicaciones de situación, forma dimensiones principales convenientemente acotadas, con lo que se ve que es toda la construcción en sus aspectos técnico y estético, lo que se somete a examen y decisión de la Administración.

Que la competencia de ésta para determinar la forma de las construcciones, sin que se halle subordinada su eficacia a regulaciones

extrañas, se pone de manifiesto, aparte de lo apuntado, en el artículo 55 de la Ley de Puertos, que exige se fije en la concesión los plazos para comenzar y concluir las obras, sancionando la morosidad en la iniciativa de las mismas con la caducidad de aquélla y la pérdida de la fianza; lo que supone que dicha obra no estará sometida, en cuanto a la posibilidad de su ejecución, a la aprobación de otros organismos, que al poder denegarlas o imponer determinadas variaciones, en el primer caso dejaban sin efecto la concesión con notorios perjuicios del interesado, y en el segundo la modificaban, si quiera fuese en cualquier aspecto externo, cuando todos los extremos de ella habían sido tenidos en cuenta por quien aprobó los planos.

Que aun tratándose de construcciones estacionales, de madera o hierro, con destino a baños en las playas, dispone el artículo 64 del Reglamento, que a la solicitud se acompañe la memoria explicativa del objeto de la obra y del sistema de construcción y del plano o croquis acotado, en el que se representará en planta la situación, forma y extensión del edificio, es decir, todo lo que indique cómo habrá de ser éste en la realidad».

Sentencia de 19 de noviembre de 1947, después de recoger, casi textualmente, la doctrina sentada en la anterior de 15 de enero de 1936, que, para evitar inútiles repeticiones, no se transcribe, declara

«que no puede, por tanto, ofrecer duda que la competencia atribuida a los Ayuntamientos... no autoriza en manera alguna... para prohibir o condicionar la instalación o funcionamiento de fábricas e industrias en la zona marítimo-terrestre..., sin que, en consecuencia, sea dable a dichas Corporaciones adoptar otra norma de conducta, cuando estimen nocivas e incómodas para el vecindario tales fábricas o industrias, que acudir al Ministerio de Obras Públicas, para que, previos los trámites legales, acuerde lo procedente».

Sentencia de 9 de octubre de 1954 (Aranzadi, 2.600):

«A la aplicación de tan expresados preceptos (arts. 41, 42 y 50 de la Ley de Puertos) no constituyen obstáculo las disposiciones del Reglamento de Obras y Servicios municipales, del de Sanidad municipal, del de Establecimientos incómodos, insalubres y peligrosos, ni las Ordenanzas municipales, pues a ello se opone un elemental principio de orden y jerarquía administrativa, que reconocía la Ley de 31 de octubre de 1935, en su artículo 101, al subordinar toda la competencia municipal a las Leyes generales, y al indicar en su artículo 144 límites análogos a las Ordenanzas municipales; por lo que no pueden ponerse en pugna disposiciones legales que otorgan las atribuciones, de que se trata, a la Autoridad ministerial o sus órganos delegados en el caso concreto de referencia a establecimientos en la zona de dominio nacional y uso público de un puerto de interés general, con las que de un modo genérico aluden a las funciones del Ayuntamiento en su término municipal, y no procede, por tanto,

que a una entidad, cuyo establecimiento fué objeto de una concesión estatal, que la somete, con arreglo a preceptos de una Ley, cumplidos en las condiciones de tal concesión, a la vigencia e inspección de organismos del Estado, se la obligue a solicitar el permiso municipal».

2. *Situación actual.*

a) *La Ley del Suelo y la ordenación de estas zonas.*

Mientras no se modifique la normativa vigente, nada en contra de la precitada doctrina del Tribunal Supremo puede significar la promulgación de la Ley del Suelo, que, en lo relativo al procedimiento y condiciones de otorgamiento de las licencias, no introduce modificación ni supone novedad alguna, remitiéndose a lo prevenido en el Reglamento de Servicios de las entidades locales, cuya regulación y antecedentes, al respecto, han quedado ya expuestos anteriormente. La supervivencia de los mismos principios ha de determinar idénticas soluciones a las adoptadas en las sentencias transcritas.

Por otra parte, aunque el dominio público se conciba como una relación de propiedad, no hay que olvidar que se trata, en todo caso, de una propiedad pública, sometida a un régimen jurídico especial, que determinando su inalienabilidad y afectación al uso público y al interés general, la hace incompatible con los defectos que dicha Ley trata de superar (falta de previsión en lo que respecta a la formación de reservas del suelo, para la escalonada expansión de núcleos urbanos; la irradiación desmesurada del perímetro de extensión de ciudades; la especulación del suelo), con los problemas que pretende solucionar (retención de terrenos por propietarios que no urbanizan ni edifican, pretendiendo precios de especulación; la imposibilidad de disponer de terrenos amplios para destinarlos a espacios libres; la falta de distribución equitativa del aumento del valor del suelo), con las normas relativas al régimen del suelo (calificación del mismo, patrimonio municipal, parcelaciones y reparcelaciones, valoración del suelo), con los sistemas de actuación para ejecutar los planes de urbanismo (cooperación, expropiación, compensación y cesión de terrenos viales).

La ordenación urbanística, que constituye el objeto de la Ley del Suelo, se dirige a la propiedad privada, que si «ha de ser reconocida y amparada por el Poder público, también debe armonizarse el ejercicio de sus facultades con los intereses de la colectividad», como dice la misma Ley en su Exposición de Motivos.

Piénsese, concretamente, lo ajeno que resultan aquellos defectos, problemas y regímenes a la zona marítimo-terrestre y a los puertos, carentes de interés especulativo, por estar fuera del tráfico inmobiliario, y cuyo destino no es, precisamente, la expansión de los núcleos urbanos. Someter estos espacios a un plan urbanístico limitaría o derogaría la competencia del Ministerio de Obras Públicas en los aspectos referentes a las obras, policía, uso público, dirección y ordenación de los mismos, lo cual es contrario a la propia esencia de la tan repetida Ley del Suelo, que en su artículo 45-2 dice que «la formación de los planes no limitará las facultades que correspondan

a los distintos Departamentos ministeriales, conforme a la legislación aplicable a las materias atribuidas a la competencia de cada uno de ellos».

Como consecuencia de este precepto, la Orden de la Presidencia del Gobierno de 20 de junio de 1958 ha respetado expresamente la competencia del citado Ministerio sobre las indicadas materias, al excluir de su ámbito de aplicación los terrenos de dominio nacional y uso público de las zonas marítimo-terrestre y de servicio de los puertos, cuyas concesiones, autorizaciones y regulación de uso declara encomendadas al Departamento de Obras Públicas por la legislación de Puertos y de sus Juntas de Obras, limitando la intervención de la Comisión, que crea, al estudio de los planes de ordenación urbana, en cuanto afecten a los terrenos colindantes con las mencionadas zonas, por las situaciones especiales que se producen por el estrecho contacto que la ordenación urbanística de aquéllos tiene con estos espacios de dominio público.

Resulta evidente que si las zonas marítimo-terrestre y portuarias estuvieran sujetas a planes de ordenación urbana, la repetida Comisión también estudiaría, y con mucha mayor razón, los que a ellas afectaren, y, sin embargo, sólo interviene en la ordenación de los núcleos lindantes con las expresadas zonas.

Consecuencia, a su vez, de la mencionada Orden de la Presidencia ha sido la del Ministerio de Obras Públicas, de 12 de noviembre de 1958, dictando instrucciones para el estudio de la ordenación de las playas, que, posteriormente, por Ley de 2 de marzo de 1963, se ha encomendado a la Junta Central de Puertos.

Igualmente, la sentencia del Tribunal Supremo de 1 de diciembre de 1962, ha confirmado el respeto de la Ley del Suelo hacia las facultades tradicionales del Ministerio de Obras Públicas para el emplazamiento de obras en las referidas zonas, al declarar que

«tales preceptos [los artículos 3.º y 5.º de la Ley de referencia] se limitan exclusivamente a relacionar las facultades que, con carácter general, son de la competencia urbanística e indicar que esta actividad urbanística se desarrolla bajo la dirección de determinados organismos en dicho artículo relacionados...; pero en modo alguno puede exonerarse con ello, puesto que la referida Ley no lo ha pretendido, a las Jefaturas de Puertos de sus facultades tradicionales, una de las cuales es la de conceder autorización para el emplazamiento de obras en la zona marítimo-terrestre» (Aranzadi, 4.619).

Es decir, que ni la competencia relativa al planeamiento urbanístico, dentro del cual está comprendido el emplazamiento de las construcciones (arts. 3.º, 9.º y 10 de la Ley del Suelo), ni la intervención del ejercicio de las facultades dominicales relativas al uso del suelo y edificación (arts. 3.º y 165 a 167 de la misma Ley) impiden que, cuando se trate de obras en las zonas de referencia, no sólo su ejecución, sino también su emplazamiento, que implica idea de ordenación, sean autorizados por los órganos competentes del Ministerio de Obras Públicas o, en su caso, de Marina, con arreglo a las facultades tradicionales, que tienen encomendadas por las Leyes que regulan el régimen jurídico de aquellas zonas.

Si los planes de ordenación urbana y sus correspondientes ordenanzas constituyen el marco dispositivo, dentro del que ha de producirse la licencia municipal de obras y al cual han de ajustar las Corporaciones locales el ejercicio de sus facultades urbanísticas, sin que sea lícito ponderar otros motivos o circunstancias ajenos al mismo (aris. 10, 11, 44, 45 y 165 de la Ley del Suelo y 137 de la Ley de Régimen Local y sentencias de 31 de octubre y 13 de noviembre de 1963, 19 de junio y 23 de octubre de 1964), es obvio que, no afectando dichos planes a las zonas de que se trata, la gestión urbanística municipal no puede ejercer su intervención sobre las obras realizadas en ellas.

Ninguna significación contraria ofrece el artículo 167 de la citada Ley, al disponer que «cuando los actos relacionados en el artículo 165 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 ordenación. En caso de disconformidad, la ejecución del proyecto se someterá a decisión del Consejo de Ministros».

Hay que entender que este precepto afecta solamente a los bienes patrimoniales del Estado (propiedad privada del mismo) y no a los de dominio público (propiedad pública). Sería absurdo suponer que la Junta de Obras de un puerto necesitara la conformidad del Ayuntamiento para construir, por ejemplo, un tinglado en su zona de servicio, pues ello implicaría la competencia municipal para fijar el plan de obras del puerto y fiscalizar su ejecución, facultades que por ahora corresponden al Ministerio de Obras Públicas. El Tribunal Supremo, en sentencia de 5 de marzo de 1966, ha declarado que

«no pueden equipararse aquellos actos [los que enumera el artículo 165 de la Ley del Suelo] a lo que aquí se ha hecho por el Ministerio [el de Obras Públicas, aprobando el proyecto reformado de la zona de servicio del puerto de Ayamonte], pues entenderlo en otro sentido equivaldría a admitir la necesidad del permiso municipal para la realización de los planes estatales» (Aranzadi, 1.072).

Además, el referido artículo 167 no puede ser de aplicación a las obras realizadas por concesionarios en un puerto o zona marítimo-terrestre, objeto de la cuestión debatida, porque no se da la circunstancia de tratarse de una obra proyectada por un órgano del Estado, que es, precisamente, el supuesto de hecho del precepto que se comenta. En este sentido se ha pronunciado ya la Presidencia del Gobierno en alguna ocasión (*Anales de la Dirección General de lo Contencioso del Estado*, tomo II, 1962, pág. 299).

b) Referencia a la doctrina del Tribunal Supremo.

La tesis de que no hace falta licencia municipal para construir obras en las zonas de que se trata, una vez obtenida la autorización competente con arreglo a la Ley de Puertos, ha sido confirmada por la sentencia del Tribunal Supremo de 14 de enero de 1965, según la cual,

«el paso de un colector de aguas residuales por la zona marítimo-terrestre y su terminación en el mar escapaba a la competencia del

Ayuntamiento», de tal forma que «el desagüe del colector al mar, pasando a través de la zona marítimo-terrestre, no fué ni podía ser objeto del acuerdo municipal [de construcción de fábrica], sino competencia de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas..., sin perjuicio de que el Ayuntamiento pueda ser parte en una impugnación de las decisiones de la Administración Central, relativas al asunto, si entiende que las mismas vulneran o perjudican los intereses de la Corporación o de la población», decisiones que se refieren «a la fijación del sitio y condiciones del vertimiento de las aguas residuales» (Aranzadi, 97).

En esta sentencia se observa :

1.º Que la autorización, conferida por los órganos competentes, para ejecutar obras en la zona marítimo-terrestre, no se refiere sólo a la cesión del terreno de dominio público, sino que comprende también, lo mismo que antes de la Ley del Suelo, el emplazamiento de la obra y fijación de sus condiciones.

2.º Que se excluye la competencia de los Ayuntamientos, de forma que las obras en estas zonas no pueden ser objeto de acuerdo municipal.

3.º Que lo único que puede hacer el Ayuntamiento es impugnar las decisiones de la Administración concedente, si entiende que vulneran o perjudican los intereses de la Corporación o de la población.

La innecesidad de la licencia viene siendo demostrada por la propia actuación de los Ayuntamientos, pues, si efectivamente les correspondiera el control urbanístico de los espacios, de que se trata, no habría motivo para que, alegando posibles vulneraciones de los planes de ordenación aprobados, se opusieran a la proyectada concesión ante el órgano que la tramita, ya que denegando después la pertinente licencia de obras, habrían evitado la ejecución de las instalaciones concedidas y con ello el aludido incumplimiento de los planes urbanísticos.

Como ejemplo, se puede citar el caso de una entidad que solicitó del Ministerio de Obras Públicas la concesión de una parcela en la zona del Puerto de Castellón para instalar una fábrica. En dicho expediente comparció el Ayuntamiento de la localidad, impugnando la pretensión, por estimar que la zona solicitada tenía carácter de residencial, según el Plan de Urbanización de Castellón, y tratarse además de una fábrica comprendida en el Reglamento de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Autorizada la ocupación de la parcela, se interpuso recurso de reposición, que fué desestimado, siéndolo igualmente el contencioso-administrativo interpuesto por el citado Ayuntamiento, en cuya sentencia de 24 de enero de 1966 se razona de la siguiente forma :

«Que lo que dispone la Administración es sólo un acto demanial [ocupación condicional del lugar de dominio público] al sólo efecto de instalación y explotación de la fábrica; sin que pueda decirse, cual se argumenta en la demanda, que al acordarse en dichos términos se hayan invadido facultades correspondientes a la autoridad municipal determinadas en la Ley de Régimen Local, Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales de 17 de junio de 1955 y Ley

de Ordenación del Suelo de 12 de mayo de 1956; pues *tales facultades* [las determinadas en los apartados a), c), h), j) y k) del párrafo 2.º del artículo 101 de aquella Ley y en los casos 1.º y 3.º del citado Reglamento] *han de entenderse referidas a aquellos casos en los que la ocupación de terrenos no corresponda autorizarla a Organismos superiores»* (Aranzadi, 64).

La alusión a los citados casos del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales habrá de entenderse hecha a los de su artículo 1.º, o exclusivamente al caso 3.º del mismo precepto, según el cual los Ayuntamientos podrán intervenir la actividad de sus administrados, en el orden urbanístico, para velar por el cumplimiento de los planes de ordenación urbana aprobados, disposición que ha sido citada anteriormente en este mismo trabajo, como base y fundamento del intervencionismo administrativo en la actividad constructiva de los particulares, reflejo de la gestión urbanística atribuida a los Ayuntamientos en el artículo 101-2, a) de la Ley de Régimen Local, que en relación con los artículos 5.º, b) y 8.º de dicho Reglamento determina la obligatoriedad de la previa licencia municipal, como declaran las sentencias de 13 de noviembre de 1963 y 23 de octubre de 1964.

Pues bien, el Tribunal Supremo viene a declarar que estas facultades de previa intervención no son aplicables a aquellos casos, en los que la ocupación de terrenos corresponde autorizarla a organismos superiores, es decir, a organismos del Estado, como ocurre en las autorizaciones y concesiones otorgadas con arreglo a la Ley de Puertos.

«Como se desprende de lo razonado —dice también la misma sentencia— no existe motivo alguno para poder apoyar aquí la incompetencia por el motivo comentado, ni tampoco en cuanto pueda relacionarse al caso con el aspecto urbanístico, también invocado en la demanda, si se tiene en cuenta lo que preceptúa el párrafo 2.º del artículo 45 de la citada Ley del Suelo, al establecer que la formación de los planes urbanísticos no limita las facultades que correspondan a los distintos Departamentos ministeriales».

Viene a confirmarse con esto la imposibilidad de someter las zonas marítimo-terrestre y portuarias a planes que no estén aprobados por el propio Ministerio de Obras Públicas, ya que, en definitiva, aunque la concesión otorgada ofrezca un aspecto urbanístico, la competencia sigue siendo por entero del Ministerio citado, en virtud del precepto de referencia,

«porque la potestad del Ministerio para disponer la concesión es indudable, no siendo de olvidar, para así estimarlo, que la parcela objeto de la misma constituye terreno de dominio nacional y uso público, según el artículo 1.º, párrafo 2.º, de la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928, cuyo precepto también enseña que en tal zona dispone y arregla el Estado los aprovechamientos; determinando la misma Ley en su artículo 34 que la ejecución de obras nuevas, entre otros lugares, en los puertos, requiere la competente autorización «con arreglo a esta Ley»; expresando su artículo 38 que cuando las construcciones

sean de carácter permanente se otorgará la autorización por el Gobernador civil [hay que entenderlo sustituido por los Ingenieros Directores de Servicios portuarios, según las disposiciones vigentes], si su parecer fuera acorde con las autoridades que indica el precepto o, en otro caso, por el Ministerio de Fomento; *disponiendo el artículo 42 que a este Departamento ministerial corresponde la competencia para formar fábricas que en todo o en parte ocupen terrenos de dominio público*, y, por último, el artículo 50 de dicha Ley corrobora la competencia ministerial para decretar esta clase de concesiones al señalar el orden de preferencia, en caso de incompatibilidad de los proyectos de los solicitantes "para ocupar una parte común de dominio público en las playas o puertos". *Todo lo que conjugado con el antes citado párrafo 2.º del artículo 45 de la Ley del Suelo, evidencia el proceder correcto, en el aspecto de la cuestión ahora analizada, con que ha procedido el Ministerio».*

Es decir, que la competencia del expresado Ministerio, para autorizar obras en las playas y puertos, no ha sufrido merma alguna con la publicación de la Ley del Suelo, teniendo, por tanto, la misma virtualidad y produciendo los mismos efectos que antes de la vigencia de dicha Ley. En conclusión, si aquellas obras no necesitaban antes licencia municipal, ahora tampoco la precisarán.

No obstante, en alguna ocasión se ha citado como fundamento de la tesis municipalista y determinante, por ello, de la necesidad de dicha licencia en los diversos supuestos de concesiones y autorizaciones, de que se trata, la sentencia del Tribunal Supremo de 13 de octubre de 1964, según la cual,

«una de las modalidades mediante las cuales la Administración confiere al particular un uso especial del dominio público es la del permiso, licencia o autorización; modalidad que cuando se refiere a la zona marítimo-terrestre, por las especiales características de esta parte del dominio público, ofrece el rasgo de que los órganos administrativos concedentes del permiso son varios, cada uno en la esfera de su competencia; y sin el otorgamiento del permiso por cada uno de ellos, no puede realizarse el uso especial de que se trata; y por ello para las instalaciones solicitadas por el hoy recurrente en la playa de Palamós se precisaba, en virtud de lo dispuesto en la Ley de Puertos, el permiso de las Autoridades de Marina y Obras Públicas, permiso que el actor solicitó y obtuvo, y asimismo... la licencia del Ayuntamiento, a tenor de lo dispuesto en el artículo 101 de la Ley de Régimen Local, especialmente en sus apartados c), h), j) y k)» (Aranzadi, 4.240).

Hay que hacer la observación de que esta sentencia se reduce a enjuiciar, si es o no conforme a derecho, la denegación por el Gobernador civil del correspondiente permiso de apertura de un bar y casetas en la citada playa de Palamós, no tratando realmente de la cuestión relativa al control urbanístico de los Ayuntamientos en la zona marítimo-terrestre y en los

puertos, que es lo que constituye el objeto de este trabajo, ya que en los apartados, que cita, del artículo 101 de la Ley de Régimen Local, no figura el apartado a), referente a la gestión urbanística de dichas Corporaciones, una de cuyas manifestaciones es el sometimiento a la previa licencia de edificación, sin que sea lícito en esta materia, como declara la sentencia de 23 de octubre de 1964, ponderar otros motivos o circunstancias ajenos al ámbito urbanístico, pues de otro modo, la Corporación municipal, al denegar la licencia, utiliza una potestad, que le está concedida por modo exclusivo para la gestión urbanística, como medio de defensa de otros intereses, involucrando competencias emanadas de diferentes apartados del artículo 101 de la Ley precitada.

IV.—GARANTÍA DE LOS INTERESES MUNICIPALES.

El interés municipal de que las construcciones, que en virtud de concesión administrativa se realicen en las zonas de que se trata, no desdigan del conjunto urbanístico de la ciudad o de los núcleos urbanos contiguos, está garantizado en la legislación portuaria.

Así, en la tramitación de las concesiones de carácter permanente se ha de abrir una información pública, dentro de un plazo que no bajará de treinta días, anunciándolo en el *Boletín Oficial de la Provincia* y en algún periódico de la localidad y por edictos en la misma (arts. 69 y 75 del Reglamento de Puertos), para recibir las reclamaciones u observaciones que durante el mismo se presenten, las cuales podrán ser formuladas por el Ayuntamiento que se considere interesado.

Además, en las autorizaciones temporales se pide informe a los propios Ayuntamientos, en virtud de la Orden de la Dirección General de Puertos y Señales Marítimas de 7 de abril de 1960, como una manifestación «del empeño de esta Dirección General encaminado a la defensa urbanística de las playas».

Por otra parte, en la tramitación de las concesiones permanentes, cuyas obras puedan tener relación o afectar a núcleos o planes de ordenación urbana, se ha de pedir informe a la Comisión Provincial de Urbanismo, que, como gestora de la actividad urbanística de la provincia, emitirá el juicio que le merezca el proyecto de la obra, objeto de la concesión. En este sentido, el Tribunal Supremo, en sentencia de 1 de diciembre de 1962, referente a la concesión de un bar y terraza en la zona marítimo-terrestre, ha considerado preceptivo este informe, en virtud de los artículos 3.º y 5.º de la Ley del Suelo, al señalar que «ha sido precisamente en obediencia a estos dictados, por lo que se ha pedido el informe de la Comisión Provincial de Urbanismo». Anteriormente, el mismo Tribunal, en sentencia de 24 de enero de 1959, había estimado que en uso de la acción popular del artículo 223 de la repetida Ley del Suelo, el Ayuntamiento está legitimado para interponer recurso contencioso-administrativo, basado en la supuesta vulneración del plan comarcal por unas obras en la zona marítimo-terrestre, autorizadas por el Ministerio de Obras Públicas, sin que haya informado el proyecto de las mismas la precitada Comisión.

Conviene, no obstante, señalar que el referido informe, al igual que los demás emitidos durante la tramitación del expediente de concesión, no es vinculante, pues el artículo 96 del Reglamento de Puertos dispone que es «privativa y discrecional la potestad de la Administración activa para denegar las autorizaciones o concesiones que soliciten los particulares y para elegir entre los proyectos admitidos en competencia el que, a su juicio, ofrezca mayores ventajas para el interés público». En este sentido, el Tribunal Supremo, en la ya citada sentencia de 1 de diciembre de 1962, después de estimar preceptivo dicho informe, continúa diciendo que el artículo 96 del Reglamento de Puertos confiere una facultad discrecional, «sin obligación de atenerse a los informes emitidos durante la información, puesto que no son vinculantes para el órgano decisor».

Igualmente la sentencia de 27 de febrero de 1961, se refiere a

«la constante doctrina jurisprudencial de esta jurisdicción, al declarar en numerosas de sus sentencias, cuya relación, por lo conocido de tal doctrina, se estima innecesaria, que *el contenido y las apreciaciones o propuestas*, cualesquiera que fueren, *de los informes oficiales que se emitieron en los expedientes sobre concesiones administrativas no vinculan* ni obligan a la Administración a su otorgamiento, *constituyendo tan sólo elementos de asesoramiento o de juicio valorables discrecionalmente* por la misma, al pronunciarse decisoriamente acerca del particular, con plena autoridad y en uso de la facultad consagrada en tal sentido por la Ley de Puertos de 19 de enero de 1928» (Aranzadi, 1.070).

Por último, queda siempre a los Ayuntamientos la posibilidad de impugnar las decisiones de la Administración Central relativas al asunto, si entienden «que las mismas vulneran o perjudican los intereses de la Corporación o de la población» (sentencia de 14 de enero de 1965) o de «acudir al Ministerio de Obras Públicas, para que, previos los trámites legales, acuerde lo procedente» (sentencia de 19 de noviembre de 1947).

La legislación portuaria, por tanto, ofrece medios suficientes para garantizar los intereses urbanísticos municipales relativos a las obras construídas en las zonas de dominio público marítimo.

Utilizando palabras de la parte expositiva del Real Decreto-Ley de 19 de enero de 1928, que pretendió llevar a cabo una revisión más de detalle que de concepto de las disposiciones de la Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880, a fin de ponerlas más de acuerdo con las circunstancias de entonces, se puede repetir que aquella Ley, «notable documento legislativo, que desde fecha ya tan remota regula las facultades de la Administración Pública en lo relativo al servicio marítimo, sigue siendo en los presentes momentos aplicable en sus líneas generales, tan sabiamente estudiadas, a la resolución de los asuntos del ramo».

Para evitar los conflictos, que con frecuencia surgen, a propósito de competencias concurrentes en las zonas marítimo-terrestre y portuarias, más que dictar nuevas disposiciones, que tal vez sean reproducción de las vigentes, como ocurrió con el mencionado Real Decreto-Ley de 1928, o suplan lagunas o deficiencias que en realidad no existan, sería preferible

hacer desaparecer la causa de ciertos recelos y prejuicios hacia quienes, sin la suficiente formación jurídica, manejan y aplican los textos legales referentes a la materia.

Las viejas cuestiones, hoy acentuadas, relativas a las zonas de que se trata, no pueden solucionarse, si se continúa pensando que los puertos y la zona marítimo-terrestre no forman parte del término municipal, o si se persiste en la idea de que los Ayuntamientos pueden ejercer en dichos espacios su plena competencia.

Es preciso, por el contrario, interpretar cuidadosamente los preceptos concurrentes, sobre la base de que aquellas zonas, aunque adscritas a un determinado Municipio, están sometidas, por ser bienes de dominio público, a un régimen jurídico especial y distinto del que regula la propiedad privada, y que, al predominar en ellas, por sus fines y naturaleza, un marcado interés general, el Estado se reserva, con relación a ciertos aspectos de las mismas, unas específicas competencias, que deben prevalecer sobre las genéricamente atribuidas a las Corporaciones Locales.

ISIDORO GONZALO RODRÍGUEZ,

Secretario de la Junta de Obras del Puerto de Tarragona.