

# **LA NECESIDAD DE PROFUNDIZAR EN LOS MECANISMOS DE COORDINACIÓN PARA EL EJERCICIO DE LAS COMPETENCIAS COMPARTIDAS POR RAZÓN DE LA MATERIA. EL CASO DE LAS INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE(\*)**

MARÍA ZAMBONINO PULITO

*SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. REPARTO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE: 1. Delimitación de las competencias estatales y autonómicas en materia de infraestructuras. 2. La concreción de las competencias estatales y autonómicas por la legislación estatal: A) La delimitación por el legislador estatal del sistema de distribución de competencias. B) Los criterios definidores del interés general en la legislación estatal de infraestructuras.– III. LAS INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE DE COMPETENCIA AUTONÓMICA. LA NECESIDAD DE PREVISIÓN DE MECANISMOS PARA LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES.– IV. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE DE COMPETENCIA ESTATAL: ¿COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN A INFRAESTRUCTURAS ESTATALES?: 1. La asunción de funciones inherentes a la gestión de infraestructuras estatales en los nuevos Estatutos. 2. Las funciones atribuidas a las Comunidades Autónomas para participar en la gestión de infraestructuras por el legislador estatal.– V. CONSIDERACIONES FINALES.– VI. BIBLIOGRAFÍA.– ABREVIATURAS UTILIZADAS.*

*RESUMEN:* En el trabajo se muestran los instrumentos que el ordenamiento jurídico establece para la coordinación entre las distintas Administraciones públicas que cuentan con competencias que afectan a las infraestructuras del transporte, autonómicas y estatales (en este último caso con especial consideración de los mecanismos de participación autonómica contemplados en los nuevos Estatutos), concluyéndose la necesidad de un reforzamiento de las técnicas de coordinación interadministrativa.

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 17 de noviembre de 2009 y evaluado favorablemente para su publicación el 25 de noviembre de 2009.

*Palabras clave:* organización administrativa; distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas; competencias en materia de infraestructuras del transporte.

*ABSTRACT:* The paper show the legal instruments established for coordination between different public Administrations with competences that affect transport infrastructures, regional and state (in this case with special regard to participation mechanisms referred autonomic in the new Autonomies Statutes), concluding the need for strengthening inter-administrative coordination techniques.

*Key words:* administrative organization; distribution of competences between State and Autonomous Regions; competences in transport infrastructure.

## I. INTRODUCCIÓN

En la configuración del Estado autonómico es una cuestión aún pendiente de profundización la articulación de sistemas efectivos que supongan una auténtica coordinación entre las Administraciones públicas a las que se encomienda atender los diversos intereses generales que convergen en un mismo espacio. Para integrar *la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones o reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían, respectivamente, la realidad misma del sistema* (en los términos empleados por la conocida STC 32/1983 para expresar el objeto de la coordinación) se hace necesario, dada la intensidad de la acción administrativa proveniente de distintas entidades territoriales disponer de *medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades... estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema* (STC 32/1983).

Analizadas las recientes reformas estatutarias desde esta perspectiva, llama la atención cómo, en los Estatutos catalán, andaluz y aragonés se introducen nuevas técnicas tendentes a incrementar la participación de las Comunidades Autónomas en competencias de titularidad estatal (1). Pare-

---

(1) Con este trabajo analizamos los aspectos concretos referidos a las infraestructuras del transporte de la descentralización, desarrollando pues la línea emprendida en otros que le preceden. Vid., «La distribución de competencias en el sistema de autonomías del Estado español», en ZAMBONINO PULITO, M. (Dir.), *Estudios sobre descentralización política y administrativa en España y Marruecos*,

cen de particular interés las contempladas en relación a las infraestructuras del transporte porque en los Estatutos citados, partiendo del asentamiento de las competencias autonómicas típicas en materia de infraestructuras, expresan nuevas aspiraciones por participar también en la gestión de las infraestructuras estatales que se ubiquen en sus respectivos territorios. Como veremos, la respuesta del ordenamiento jurídico positivo a estas aspiraciones es, por el momento, insuficiente para satisfacer esta progresión en la concepción de la descentralización política, hasta ahora dirigida en un único sentido y que se anuncia, al menos eso se pretende, como bidireccional. Pero tampoco parece que, desde la perspectiva de las infraestructuras de competencia autonómica, se hayan establecido demasiados medios y sistemas de relación que hagan posible la coordinación interadministrativa en la legislación autonómica en materia de infraestructuras.

En los tradicionales conflictos competenciales que han surgido en torno a las infraestructuras, ya sean de titularidad estatal o autonómica, ha surgido también el título demanial para justificar la prevelancia de la competencia sobre la infraestructura. Sin embargo, la declaración de las infraestructuras como bienes de dominio público no debe suponer un obstáculo para la articulación de las competencias concurrentes sobre el mismo espacio físico pues, como es bien sabido, la calificación de un bien como de dominio público no implica que pueda aislarse del territorio, debiendo, por el contrario, desarrollarse sobre el mismo las competencias de todas la entidades con intereses que converjan en dicho espacio (2). La común calificación de las infraestructuras del transporte como bienes de dominio público por la legislación que las regula (3), va a tener consecuencias en

---

lustel, 2009 y «Competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», *RGDA* núm. 23, enero 2010.

(2) La producción jurisprudencial y doctrinal ha sido muy rica. En el ámbito del Tribunal Constitucional, por todas, STC 77/1984, de 3 de julio. Son ya emblemáticas las SSTS 2 octubre 1967, 24 enero 1974; 16 diciembre 1977; 17 marzo 1980 y los dictámenes del Consejo de Estado de 10 de mayo de 1952 y 14 de febrero de 1957.

(3) Los puertos se califican por la normativa que los regula como bienes de dominio público, correspondiendo su titularidad, en función del tipo de puerto de que se trate, al Estado o a las Comunidades Autónomas. Para los puertos estatales, debe estarse a los arts. 4.11 Ley de Costas, 14 LPEMM y 93 LREP. Partiendo del entendimiento de su afectación al servicio público, que trae causa en la regulación tradicional de estas instalaciones, los puertos han sido declarados bienes de dominio público autonómico en la diversa legislación recaída al efecto.

En relación a las carreteras estatales su carácter de dominio público estatal se establece en la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, que incluye un intenso régimen de protección, estableciendo limitaciones a la propiedad y a la edificación en las zonas colindantes (arts. 20 ss. Ley 25/1988,

torno a su régimen jurídico que se alejan del objeto de este trabajo, en el que se contemplan, con carácter exclusivo, las técnicas pensadas para la articulación del ejercicio de competencias y potestades por las distintas Administraciones públicas implicadas, entre las que se encuentran, claro es, las potestades demaniales.

En las páginas que siguen se analizan, de forma separada, los instrumentos previstos para la integración de las competencias convergentes en relación a las infraestructuras del transporte, comenzando por las técnicas diseñadas respecto de las de titularidad autonómica, más conocidas, para pasar posteriormente a exponer los nuevos mecanismos introducidos por los Estatutos de Autonomía recientemente reformados. Todo ello requerirá un breve examen previo del reparto de competencias en la materia. A tal

---

de 29 de julio, de Carreteras). En el mismo sentido, todas las leyes autonómicas parten del carácter de dominio público de las carreteras de su competencia y se atribuye su titularidad a Comunidad Autónoma o las entidades locales, en su caso (arts. 1 Ley 2/2008, de 21 abril, de Carreteras de la Región de Murcia 2 y 4 Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de Carreteras de Galicia, 2 Ley 5/1990, de 24 mayo, de Carreteras de las Illes Balears, 5 Ley 6/1991, de 27 marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana, 2 Ley 5/1996, de 17 diciembre, de Carreteras de Cantabria, 17 ss. Ley 5/1996, de 17 diciembre, de Carreteras de Cantabria, 4 Ley 8/2006, de 13 noviembre, de Carreteras de Asturias, 5 Ley 8/2001, de 12 julio, de Carreteras de Andalucía, 2 Ley 9/1991, de 8 mayo, de Carreteras de Canarias; 6 Decreto Legislativo 2/2009, de 25 agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña, 1 y 2 Ley 2/1991, de 7 marzo, de Carreteras de La Rioja, 2 y 3 Ley 8/1998, de 17 diciembre, de Carreteras de Aragón, 1, 4, 5 y 6 Ley 9/1990, de 28 diciembre, de Carreteras y Caminos de Castilla-La Mancha, 1 y 2 Ley 10/2008, de 9 diciembre, de Carreteras de Castilla y León, 1, 4 y 5 Ley 7/1995, de 27 de abril, de Carreteras de Extremadura, 3 Ley 3/1991, de 7 marzo, de Carreteras de Madrid, 2 y 5 Ley Foral 5/2007, de 23 marzo, de Carreteras de Navarra), estableciéndose su régimen de protección demanial y de las zonas colindantes así como limitaciones a la propiedad.

El carácter demanial de las infraestructuras ferroviarias estatales de titularidad pública, se declara en los arts. 12 ss. Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario. Las infraestructuras ferroviarias autonómicas, por su parte, también han sido declaradas como bienes de dominio público en las escasas leyes dictadas en la materia (arts. 13 ss. Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria de Cataluña y 13 ss. Ley 9/2006, de 26 de diciembre de Servicios Ferroviarios de Andalucía). El dominio público ferroviario es también objeto de una intensa protección que se regula en la legislación citada que incluye, también, limitaciones a la propiedad en los terrenos colindantes.

Al carácter demanial de los aeropuertos estatales hace alusión el Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre, Ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, en ejecución de lo dispuesto por el artículo 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre de 1996, de medidas fiscales, administrativas y del orden social (arts. 5.4 y 10.2), regulándose las servidumbres aeronáuticas a que se sujetan los terrenos colindantes en los arts. 51 ss. de la Ley 48/1960, de 21 julio, de Navegación Aérea. La Ley 14/2009, de 22 julio, de Aeropuertos y helipuertos de Cataluña, por su parte, partiendo de la existencia de aeropuertos de titularidad pública y privada (art. 33), califica los servicios que se presenta en los primeros como servicios públicos (art. 3), de lo que debe inferirse, necesariamente, su carácter de bienes de dominio público (art. 5 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

efecto deberán analizarse no sólo la Constitución y los Estatutos de Autonomía, sino también la legislación estatal que, como se explicará, fija los criterios generales de definición con la consecuencia última de concretar las competencias autonómicas.

## **II. REPARTO CONSTITUCIONAL Y ESTATUTARIO DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE**

Las competencias en materia de infraestructuras se encuentran compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas. De la distinción entre competencias compartidas por razón de la materia y por razón de las funciones, así como de los nuevos planteamientos introducidos por las recientes reformas estatutarias ya nos hemos ocupado en otro lugar (4). Como allí manteníamos, la compartición, en uno u otro caso, se debe a que el reparto de poder que comporta la distribución de materias y funciones que realizara la Constitución no se llevó a cabo de una manera acabada y absolutamente definitiva, sino que por el contrario, en los arts. 148 y 149 CE, ni puede encontrarse un concepto homogéneo de materia (5), ni las materias, en la mayoría de los supuestos, se reservan en bloque a una de las entidades territoriales implicadas (6). En este sentido, la compartición tiene lugar, en algunos supuestos, por la vía de la distribución de las funciones inherentes a una misma materia (legislativas o de ejecución). En otros casos la competencia se comparte por razón de la materia, produciéndose, a su vez, dos situaciones diferenciadas, pues puede atribuirse la misma materia —así como las funciones inherentes a la misma— a las dos entidades implicadas, pero también pueden distribuirse entre dichas entidades partes o segmentos de la materia en cuestión. En el primer bloque

---

(4) «Competencias compartidas entre el Estado y las Comunidades Autónomas», RGDA núm. 23, enero 2010 (en prensa, en el momento en el que se escriben estas páginas). Me remito, en este punto, a toda la bibliografía citada en dicho trabajo.

(5) En los preceptos constitucionales y estatutarios a través de los que tiene lugar la atribución competencial se hace referencia, en puridad, a un conjunto muy diverso de valores, que hacen alusión, de modo indistinto, a actividades y funciones públicas, obras, bienes y servicios, instituciones, etc.

(6) Y ello a pesar de que el art. 149.1 CE disponga de forma expresa que las competencias que al Estado corresponden tienen el carácter de «exclusivas», pues, una atenta lectura del precepto lleva a concluir, tal y como han señalado la doctrina y la jurisprudencia (por todas SSTC 16 noviembre 1981 y 8 febrero 1982) la equivocidad del término *exclusiva* y que la mayor parte de las competencias enumeradas en el art. 149.1 son, por el contrario, compartidas.

de competencias compartidas por razón de la materia se encuadrarían, por ejemplo, la cultura o la investigación científica y técnica (7).

Nos interesan en este lugar los supuestos en los que la materia se encuentra dividida, atribuyéndose las funciones sobre concretas parcelas de la misma a distintas instancias territoriales. Estas parcelas se distribuyen en base al criterio del respectivo interés que introduce el art. 137 CE, lo que al tiempo lleva, de acuerdo con el principio de unidad, a reservar al Estado todo aquello que concierna al interés general. Este primer criterio delimitador que se extrae del art. 137 CE, sin embargo, no puede llevar tampoco a concluir la existencia de una correspondencia exacta entre los poderes reservados al Estado y el interés general, pues en una materia es común que concurren intereses tanto estatales como autonómicos, por lo que la jurisprudencia ha identificado el *interés respectivo* con el *interés predominante* (8). Junto al criterio anterior, el del territorio también ha servido para fragmentar materias, en función del ámbito espacial —supraautonómico o no— al que la materia se refiera. Entre las materias que se fragmentan, atribuyéndose competencias exclusivas a cada entidad en relación a una parte concreta de la misma, pueden citarse, la pesca marítima, los puertos, las obras públicas, los ferrocarriles y transportes terrestres, los recursos hidráulicos, el comercio o la sanidad. Las infraestructuras del transporte ocupan, como puede observarse, un lugar destacado.

Hasta fechas relativamente recientes, por compleja que haya sido la tarea, los criterios citados se habían configurado como límite de las competencias de ambas instancias de poder. Como tendremos ocasión de exponer con detalle, tal estado de cosas se ha visto alterado, al menos en sus postulados, por la asunción de funciones que, en relación a infraestructuras de interés general —y, por tanto de titularidad estatal—, se ha llevado a cabo por algunos de los Estatutos de Autonomía recientemente

---

(7) En materia de cultura, el art. 149.2 CE establece que *sin perjuicio de las competencias que podrán asumir las Comunidades Autónomas, el Estado considerará el servicio de la cultura como deber y atribución esencial y facilitará la comunicación cultural entre las Comunidades Autónomas, de acuerdo con ellas* y por lo que hace a la investigación científica y técnica, el art. 149.1.15 atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de fomento y coordinación general de la misma. Por su parte, el art. 148.1.17 incluye, entre las competencias propias que podían asumir las Comunidades Autónomas, las relativas al fomento de la cultura y la investigación, competencias éstas que han sido asumidas en los Estatutos de Autonomía.

(8) Por todas, STC 2 febrero 1982. Por lo demás, las «materias» sólo se enuncian, sin que se describan ni se delimiten sus contenidos (STC 147/1991, de 4 de julio).

reformados, a través de la definición, agotadora, de los contenidos que cada competencia comprende —con la clara intencionalidad de blindar las competencias autonómicas (9)—. Este ha sido uno de los aspectos más debatidos de las últimas reformas estatutarias y que requiere un análisis en profundidad de cada una de las materias implicadas, de modo que se contraste si el detalle y la definición de conceptos por el legislador estatutario invade, en efecto competencias estatales puesto que esta labor, *per se*, y de acuerdo con la doctrina mantenida por el Tribunal Constitucional en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, por la que se resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Comunidad Autónoma de Aragón, contra el art. 20 de la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, no tiene necesariamente que tener esta consecuencia. Según la Sentencia citada, los Estatutos de Autonomía pueden concretar conceptos no definidos constitucionalmente, reconociendo la posibilidad de que *el legislador estatutario, como cualquier legislador interprete necesariamente la Constitución al ejercer la función atributiva de competencias a la correspondiente Comunidad Autónoma que la Constitución le reconoce. Por tanto, puede de modo legítimo realizar operaciones de interpretación de la Constitución sometándose, en principio, a los mismos criterios que todo legislador.* Pero esta posibilidad, según la propia STC 247/2007, tiene también límites, como el que obviamente supone el marco del art. 149.1 CE, pues, de acuerdo con la mencionada Sentencia, la interpretación estatutaria ha de hacerse para favorecer la mayor concreción de las competencias autonómicas que se correlacionan con la competencia estatal, no debiendo impedir *el despliegue completo de las funciones propias de la competencia estatal regulada en el art. 149.1 CE de que se trate.* De ahí que no resulte contrario a la Constitución, de acuerdo con la misma Sentencia, que el Estatuto interprete la Constitución

---

(9) Se trata, en definitiva, de asegurar el ámbito competencial autonómico por la vía de las definiciones en detalle de las materias que ya se han anunciado con anterioridad y que caracterizan a los nuevos Estatutos, en especial los de Cataluña y Andalucía. Por motivos de extensión no es posible adentrarnos en estos momentos en el análisis en detalle del régimen competencial de los diversos sectores implicados. Al respecto, pueden verse MUÑOZ MACHADO, S., *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, Vol. I, Iustel, Madrid, 2007, pp. 628 ss., así como los diversos trabajos contenidos, en las páginas 157 ss., sistematizados conforme a los diversos perfiles competenciales, de la obra dirigida por BALAGUER CALLEJÓN, F., (*Reformas estatutarias y distribución de competencias*», Instituto Andaluz de Administración pública, Sevilla, 2007.

*lo que no quiere decir que no pueda incurrir en inconstitucionalidad si infringiera una concreta atribución competencial del Estado (10).*

## **1. Delimitación de las competencias estatales y autonómicas en materia de infraestructuras**

En el marco prefigurado por la Constitución, el art. 148 CE permite la asunción por parte de las Comunidades Autónomas de competencias en materia de obras públicas de interés de la Comunidad Autónoma en su propio territorio (148.1.4 CE) y de puertos de refugio, puertos y aeropuertos deportivos y, en general, de los que no desarrollen actividades comerciales (art. 148.1.6 CE). De otro lado, el art. 149 CE atribuye al Estado la competencia exclusiva en relación a los puertos y aeropuertos de interés general (art. 149.1.20 CE), los ferrocarriles y transportes terrestres que transcurran por el territorio de más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.21 CE) y las obras públicas de interés general o cuya realización afecte a más de una Comunidad Autónoma (art. 149.1.24 CE), constituyendo por tanto, el descrito, el límite para que las Comunidades Autónomas asuman competencias en las materias mencionadas.

Por su parte, los Estatutos de Autonomía han atribuido a las Comunidades Autónomas la competencia exclusiva —lo que implica la atribución de funciones legislativa y ejecutivas— en relación a las infraestructuras de transporte y las obras públicas que no tengan la calificación de interés general, asumiéndose asimismo la competencia en relación a las vías de transporte cuyo itinerario se desarrolle íntegramente en el territorio de la Comunidad Autónoma.

Así, en materia de puertos, aeropuertos y helipuertos, todos los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas costeras han asumido la competencia exclusiva en relación a los que no sean de interés general (11). La competencia sobre infraestructuras que con mayor detalle se contempla

---

(10) En cuyo caso, correspondería al Tribunal Constitucional apreciar, como intérprete supremo de la Constitución, si los Estatutos de Autonomía han incurrido en algún vicio de inconstitucionalidad, sea por excederse en el margen interpretativo de la Constitución en el que legítimamente pueden intervenir, sea por cualquier otro motivo.

(11) Arts. 140.1 EA Cataluña, 64 EA Andalucía, 10 EA País Vasco, 49 EA Valencia, 30 EA Baleares, 27 EA Galicia, 10 EA Murcia, 30 EA Canarias, 10 EA Asturias, 24 EA Cantabria, 71 EA Aragón, 31 EA Castilla-La Mancha, 44 EA Navarra, 70 Castilla y León, 26 EA Madrid, 8 EA La Rioja, EA Extremadura. Con diversa terminología, en los preceptos citados de los EEAA de las



tanto en la Constitución como en los Estatutos es la relativa a los puertos, haciéndose referencia a las distintas tipologías de instalaciones, como son los puertos de refugio, los deportivos y los puertos no comerciales, e incluso, en algún caso, a los puertos pesqueros (12). En relación a estos últimos, no obstante, la competencia se asume con alcance diverso, puesto que en los Estatutos gallego y andaluz tal asunción lo es respecto de las competencias de desarrollo legislativo y ejecución y en el Estatuto de Canarias se asume la competencia exclusiva (13). A la vista de la definición de puerto pesquero aportada por la legislación estatal de puertos, a la que como se verá seguidamente ha de estarse para determinar el exacto alcance de las competencias autonómicas, podemos adelantar que las Comunidades Autónomas ostentan la competencia exclusiva en relación a los puertos pesqueros, tal y como se ha hecho de manera expresa en el Estatuto canario e implícitamente en el resto de los Estatutos de Autonomía al asumir, en el marco de lo dispuesto en el art. 148.1.6 CE, la competencia en relación a los puertos que no desarrollen actividades comerciales pues, por expresa determinación de la LPEMM, los puertos pesqueros tienen la consideración de puertos no comerciales (14).

Por lo demás, el Estatuto catalán —y en alguna medida también el balear— ha detallado las funciones que comprende la competencia en materia de puertos, aeropuertos y helipuertos, delimitando su alcance. De acuerdo con el art. 140.1 EA Cataluña, dicha competencia comprende: a) el régimen jurídico, la planificación y la gestión de todos los puertos y aeropuertos, instalaciones portuarias y aeroportuarias, instalaciones marítimas menores, estaciones terminales de carga en recintos portuarios y aeroportuarios y demás infraestructuras de transporte; b) la gestión del

---

Comunidades Autónomas no costeras se han asumido las competencias en relación a los muelles o instalaciones de navegación deportiva.

(12) *Vid.*, sobre competencias en materia de puertos, ESCRIBANO COLLADO, P., «Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de puertos», RAP, 100-102, Vol. III (1983), p. 2326; NAVAJAS REBOLLAR, M., *Régimen jurídico-administrativo de los puertos*, Marcial Pons, 2000; ALMAZÁN GÁRATE, J.L., *El régimen jurídico de los puertos del Estado*, 2006, Universidad Politécnica de Madrid. Escuela Técnica Superior de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos; ZAMBONINO PULITO, M., *Puertos y costas: régimen de los puertos deportivos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

(13) Arts. 28.6 EA Galicia, 48.4 EA Andalucía y 30.22 EA Canarias.

(14) El art. 3.4 LPEMM tras determinar que no son puertos comerciales, define a los puertos pesqueros como los destinados exclusiva o fundamentalmente a la descarga de pesca fresca desde los buques utilizados para su captura, o a servir de base de dichos buques, proporcionándoles algunos o todos los servicios necesarios de atraque, fondeo, estancia, avituallamiento, reparación y mantenimiento.

dominio público necesario para prestar el servicio, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones dentro de los recintos portuarios o aeroportuarios; c) el régimen económico de los servicios portuarios y aeroportuarios, especialmente las potestades tarifaria y tributaria y la percepción y la recaudación de todo tipo de tributos y gravámenes relacionados con la utilización de la infraestructura y del servicio que presta; d) la delimitación de la zona de servicios de los puertos o los aeropuertos, y la determinación de los usos, equipamientos y actividades complementarias dentro del recinto del puerto o aeropuerto o de otras infraestructuras de transporte, respetando las facultades del titular del dominio público. Por su parte, el art. 30.7 EA Baleares atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva para la delimitación de las zonas de servicios de los puertos y aeropuertos de su competencia.

En materia de carreteras y ferrocarriles, los Estatutos de la mayoría de las Comunidades Autónomas han asumido la competencia residual en el marco del art. 149.1.CE, haciendo referencia a los de su titularidad, a los que discurran íntegramente por el territorio autonómico o a los que no sean de titularidad del Estado (15). En el Estatuto catalán se determinan en detalle las funciones inherentes a la competencia exclusiva asumida en relación a su red viaria, estableciéndose que dicha competencia incluye, en todo caso: a) la ordenación, planificación y gestión integrada de la red viaria de Cataluña; b) el régimen jurídico y financiero de todos los elementos de la red viaria de los que es titular la Generalitat; c) la conectividad de los elementos que integran la red viaria de Cataluña entre ellos o con otras infraestructuras del transporte u otras redes (art. 140.5 EA Cataluña). El Estatuto aragonés, por su parte, también ha procedido a delimitar el contenido de la competencia en esta materia, estableciendo que comprende, en todo caso, en lo que hace a los ferrocarriles, la coordinación, explotación, conservación y administración de las infraestructuras de titularidad de la Comunidad Autónoma (art. 71.12 EA Aragón) y, en cuanto a las carreteras, la ordenación, planificación, régimen financiero y conservación de la red viaria.

---

(15) Arts. 49 EA Valencia, 30.5 EA Baleares, 10.32 EA País Vasco, 27 EA Galicia, 10.1.4 EA Murcia, 30.4 EA Canarias, 10.1.5 y 9 EA Asturias, 24.6 EA Cantabria, 64.1.1 y 7 EA Andalucía, 140.5 y 6 EA Cataluña, 71.12 y 13 EA Aragón, 70 EA Castilla y León, 31 EA Castilla-La Mancha, 26.1.1.6 EA Madrid, 8.1.15 EA La Rioja y 7.1.4 EA Extremadura.

Finalmente, en materia de obras públicas, en los Estatutos de las Comunidades Autónomas se ha asumido la competencia exclusiva en relación a las obras públicas de interés autonómico por no tener la calificación legal de interés general del Estado o que no afecten a otros territorios (16), especificándose en algunas de las recientes reformas estatutarias que dicha competencia comprende la planificación, construcción y financiación (EA Andalucía y EA Cataluña) (17) o la planificación, ejecución y gestión (EA Aragón) (18) de las obras públicas.

## **2. La concreción de las competencias estatales y autonómicas por la legislación estatal**

### **A) La delimitación por el legislador estatal del sistema de distribución de competencias**

Muchos de los conflictos que se han producido en relación al sector de infraestructuras, han tenido lugar debido a la delimitación que el legislador estatal, al definir el alcance de su competencia, realiza de la competencia autonómica. Ello porque en todos estos supuestos, el criterio delimitador de las competencias no se define ni en la Constitución ni en los Estatutos, sino en un momento posterior, mediante una norma con rango de ley que, en lo que respecta a la concreción del ámbito específico de las competencias estatales puede remitirse, incluso, a una norma de naturaleza reglamentaria. Han sido exponentes en este sentido las Sentencias del Tribunal Constitucional que se han dictado en materia de puertos y aeropuertos (19). Correspondiendo al Estado la competencia exclusiva en relación a los de interés general, la concreción de las competencias estatales y la delimitación de la competencia autonómica tiene lugar mediante dos operaciones distintas. Por una parte, se fijan los criterios generales que determinen las calificaciones de las infraestructuras como de interés general, para cuyo establecimiento será necesaria una norma con rango de ley, de forma que

---

(16) Arts. 49. EA Valencia, 30.4 EA Baleares, 10.33 EA País Vasco, 27.7 EA Galicia, 10.1.3 EA Murcia, 30.17 EA Canarias, 10.1.4 EA Asturias, 24.5 EA Cantabria, 71.11 EA Aragón, 70.7 EA Castilla y León, 31.9 EA Castilla-La Mancha, 26.1.1.5 EA Madrid, 8.1.14 EA La Rioja, 44.2 EA Navarra y 7.1.3 EA Extremadura.

(17) Arts. 148.1 EA Cataluña y 56 EA Andalucía.

(18) Art. 71.11 EA Aragón

(19) *Vid.*, BERMEJO VERA, J., «El 'interés general' como parámetro de la Jurisprudencia Constitucional», RVAP núm. 10 (1984), pp. 121 y 132.

se garantice la generalidad en todo el territorio nacional (20). De otro lado, y en un momento posterior, habrán de realizarse las concretas calificaciones que determinen específicamente qué aeropuertos o puertos son de interés general al amparo de los anteriores criterios. Estas calificaciones no requieren, sin embargo, rango de ley formal, tal y como se ha mantenido por las SSTC 68/1984 (referente a aeropuertos), 7/1985 y 12/1985, que rechazan la doctrina de la incompetencia por insuficiencia de rango (21). Esta doctrina se reiteró en la STC 40/1998, de 19 de febrero, que resolvió los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LPEMM. Para el Tribunal Constitucional, el legislador estatal debe proceder a una interpretación de los límites y alcance de su propia competencia, de manera que, para regular el ejercicio de las competencias en materia de puertos, *el Estado pueda legítimamente partir de unas nociones o determinaciones previas, sin que este tipo de definiciones suponga, por sí solo y sin otra circunstancia, vulneración alguna de competencias de las Comunidades Autónomas*. Y es el legislador estatal *por la lógica de las cosas* a quien corresponde, según la STC 40/1998, determinar qué puertos son de titularidad estatal y cuáles no, siempre que la concreción no resulte artificial o conlleve efectos *no queridos por el Constituyente* (22).

En definitiva es la legislación estatal la que en último extremo delimita la competencia autonómica por la vía negativa de definir el alcance de la competencia del Estado, de acuerdo con la Jurisprudencia constitucional a la que se ha hecho alusión. Veamos cómo tiene lugar esta delimitación en la legislación estatal de infraestructuras.

---

(20) «Lo que pertenece al interés de cada instancia de poder es una decisión del legislador que la adopta creando títulos competenciales» (STC 16 noviembre 1981).

(21) En la primera de ellas además se afirma que es éste el momento —y no aquel en el que se fijan los criterios para esta calificación— en el que se realiza el efectivo reparto de competencias, puesto que al calificar un determinado aeropuerto como de interés general se están distribuyendo competencias, aún siendo una norma inferior a la ley.

(22) *Del conjunto de normas del bloque de la constitucionalidad aplicables en materia de puertos puede extraerse, sin forzar los conceptos empleados en las mismas y dentro siempre de los límites constitucionales, más de una interpretación, y a este Tribunal no le corresponde señalar en abstracto cuál de entre las constitucionalmente posibles resulta la más oportuna, adecuada o conveniente* (STC 227/1988, fundamento jurídico 13.º). *Esta labor es propia del legislador, correspondiendo, eso sí, a este Tribunal garantizar que dichas definiciones no impliquen en la práctica una alteración del sistema de distribución de competencias, ya sea porque resulten completamente artificiales, no respetando la imagen que de los distintos conceptos existe en la conciencia social, ya sea porque a tales conceptos se anuden consecuencias no queridas por el constituyente*. En el mismo sentido, STC 239/2002, de 11 de diciembre.

## **B) Los criterios definidores del interés general en la legislación estatal de infraestructuras**

En materia de puertos, la LPEMM, establece los criterios generales que conforman el concepto de puerto de interés general en el art. 5, precepto en el que también determina el procedimiento para los cambios de calificación, que lógicamente pasan por la desaparición de las circunstancias enumeradas en el art. 5 LPEMM y que justificaban la calificación como de interés general, correspondiendo la competencia para la aprobación de dichos cambios al Consejo de Ministros, mediante Real Decreto y previa audiencia de la Comunidad Autónoma respectiva, en su caso de las Comunidades Autónomas afectadas de forma relevante por la zona de influencia comercial del puerto y de los Ayuntamientos en los que se sitúe la zona de servicios del puerto. En correspondencia con ello, en la legislación autonómica de puertos se señalan genéricamente como de competencia autonómica las instalaciones portuarias que no sean de interés general y que se definen en los arts. 1.2 LP Cataluña; 1 y 2 LP Murcia; 2, 3 y 4 LP Canarias; 2 y 3 LP Canarias; 3 y 4 LP Baleares y 4 Decreto 79/1989, de 30 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Puertos e Instalaciones Náutico-Deportivas de la Comunidad Valenciana.

Para las carreteras, la definición de las estatales y los criterios generales para su calificación como tal se establecen en el art. 4 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras. A tal efecto el precepto citado define como carreteras estatales las *integradas en un itinerario de interés general o cuya función en el sistema de transporte afecte a más de una Comunidad Autónoma*, estableciendo, a continuación los criterios que definen a un itinerario como de interés general. En este marco, la legislación autonómica de carreteras ha utilizado la combinación de dos criterios para definir las carreteras de su competencia: un criterio territorial (que el itinerario de la carretera esté comprendido íntegramente en el territorio autonómico) y un criterio residual (que la carretera no sea de titularidad estatal) (23). Por su parte, el art. 1 del Decreto Legislativo 2/2009, de 25 agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña, utiliza exclusivamente el criterio residual (*es objeto*

---

(23) En este sentido arts. 1 Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de Carreteras de Galicia, 2 Ley 6/1991, de 27 marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana, 1 Ley 5/1996, de 17 diciembre, de Carreteras de Cantabria, 1 Ley 8/2006, de 13 noviembre, de Carreteras de Asturias, 3 Ley 8/2001, de 12 julio, de Carreteras de Andalucía.

*de esta Ley la regulación de las carreteras de Cataluña no reservadas a la titularidad del Estado, mediante el establecimiento de los instrumentos necesarios para garantizar su adecuada ordenación, funcionalidad y protección).* Por lo demás, los cambios de titularidad, contemplados en el art. 4 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, pueden producirse por mutuo acuerdo de las Administraciones públicas interesadas, en cuyo caso, se formalizan mediante Real Decreto dictado a propuesta del Ministro competente.

Por su parte, la Red Ferroviaria de Interés General, de acuerdo con lo establecido en el art. 4 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, está integrada por las infraestructuras ferroviarias que resulten esenciales para garantizar un sistema común de transporte ferroviario en todo el territorio del Estado o cuya administración conjunta resulte necesaria para el correcto funcionamiento de tal sistema común de transporte, como las vinculadas a los itinerarios de tráfico internacional, las que enlacen las distintas Comunidades Autónomas y sus conexiones y accesos a los principales núcleos de población y de transporte o a instalaciones esenciales para la economía o la defensa nacional. La inclusión o exclusión de infraestructuras ferroviarias en dicha Red requiere el informe de las Comunidades Autónomas afectadas, salvo que discurra íntegramente por el territorio de una sola Comunidad Autónoma, sin conexión con el resto de la Red, en cuyo caso, la inclusión requiere el consentimiento previo de la Comunidad Autónoma afectada. Es, en esencia, el criterio residual el que preside la definición de las infraestructuras ferroviarias en la Ley 4/2006, de 31 de marzo, Ferroviaria de Cataluña y en la Ley 9/2006, de 26 de diciembre, de Servicios Ferroviarios de Andalucía, al incluir en el Sistema Ferroviario de Cataluña y en las de Infraestructuras Ferroviarias de Andalucía, respectivamente, las infraestructuras ferroviarias de titularidad de la Comunidad Autónoma.

En materia de aeropuertos, el art. 1 del Real Decreto 2858/1981, de 27 noviembre, de calificación y gestión de los aeropuertos civiles, establece los criterios para la calificación de los aeropuertos como de interés general, habilitando el art. 5 de la Ley 21/2003, de 7 julio, de Seguridad Aérea, al Ministro de Fomento para proceder a las concretas calificaciones. En su virtud, el art. 1 de la Ley 14/2009, de 22 julio, de Aeropuertos y helipuertos de Cataluña, define, como infraestructuras aeroportuarias de competencia de la Generalidad los aeropuertos carentes de la consideración de interés general y el resto de infraestructuras aeroportuarias situadas en el territorio de Cataluña.

Finalmente, en materia de obras de interés general en el litoral, la LC ha determinado, directamente y sin establecimiento previo de criterios generales, las obras que tienen la calificación de interés general y que, por tanto, son de la competencia de la Administración del Estado: a) las que se consideren necesarias para la protección, defensa, conservación y uso del dominio público marítimo-terrestre, cualquiera que sea la naturaleza de los bienes que lo integren; b) las de creación, regeneración y recuperación de playas; c) las de acceso público al mar no previstos en el planeamiento urbanístico; d) las emplazadas en el mar y aguas interiores, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas; e) las de iluminación de costas y señales marítimas.

### **III. LAS INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE DE COMPETENCIA AUTONÓMICA. LA NECESIDAD DE PREVISIÓN DE MECANISMOS PARA LA INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS SECTORIALES**

La legislación dictada en materia de infraestructuras ha previsto instrumentos de ordenación que posibilitan la integración de la gestión de las políticas que convergen en el espacio. Se trata, a mi modo de ver, de un mecanismo idóneo para la adecuada articulación de las distintas competencias concurrentes y que cuenta con el respaldo que constituye el título competencial en materia de ordenación del territorio y urbanismo asumido por todas las Comunidades Autónomas (24). Desde el punto de vista de los instrumentos de ordenación, parece idónea la utilización de la técnica de la planificación sectorial de carácter territorial y de ámbito autonómico, como elemento integrador de los diversos intereses que convergen en las zonas afectas a las infraestructuras y sobre la que se vertebró la planificación urbanística y la planificación de usos de cada infraestructura (delimitaciones de las zonas de servicio), pues cumpliría los objetivos que han de orientar una adecuada ordenación de los espacios

Siendo esto así, sin embargo, debe relativizarse una eventual consideración de la existencia de un adecuado régimen de gestión integrada en

---

(24) Arts. 10 EA.31 País Vasco, 49.1.9 EA Valencia, 30.3 EA Baleares, 27.3 EA Galicia, 10.2 EA Murcia, 30.15 EA Canarias, 10.3 EA Asturias, 24.3 EA Cantabria, 71.8, 9 y 10 EA Aragón, 70.1.6 EA Castilla y León, 31.1. 8 EA Castilla-La Mancha, 26.1.1.4 EA Madrid, 8.1.16 EA La Rioja, 44.1 EA Navarra, 7.1.2 EA Extremadura.

materia de infraestructuras, ya que no toda la normativa existente ha previsto instrumentos para el cumplimiento de dicho objetivo de integración.

Como seguidamente se constatará, al hilo del análisis del ordenamiento jurídico positivo recaído en esta materia, el marco del que se parte es, básicamente, el de la planificación sectorial que, sin embargo, se presenta en los distintos sectores en un estado muy desigual. Es en el sector viario en el que la figura de la planificación sectorial se generaliza como mecanismo integrador en todas las leyes autonómicas de carreteras. Más limitada es la previsión de planes sectoriales en las leyes de puertos, siendo prácticamente inexistente en el caso de las restantes infraestructuras, salvo en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, tal y como se verá a continuación. Existen, por lo demás, supuestos de Comunidades Autónomas que, sin contar con una legislación propia en relación a determinadas infraestructuras, han utilizado la técnica de la planificación sectorial, por lo que cuentan con instrumentos de ordenación de tal carácter.

Para la ordenación del sistema viario autonómico la mayoría de las Comunidades Autónomas han previsto un plan territorial en cuyo procedimiento de aprobación informen las Administraciones afectadas (25). En

---

(25) Plan General de Carreteras del País Vasco, regulado en la Ley 2/1989, de 30 mayo; Plan Sectorial de Carreteras regulado en los arts. 7 ss. de la Ley 5/1990, de 24 mayo, de Carreteras de las Illes Balears; Plan de Carreteras de la Comunidad Valenciana, regulado en los arts. 16 ss. de la Ley 6/1991, de 27 marzo, de Carreteras de la Comunidad Valenciana; Plan regional de Carreteras, regulado en los arts. 9 ss. de la Ley 9/1991, de 8 mayo, de Carreteras de Canarias; Plan de Carreteras de Cantabria, regulado en los arts. 6 ss. Ley 5/1996, de 17 diciembre, de Carreteras de Cantabria; Plan General de Carreteras de Andalucía, regulado en los arts. 20 ss. de la Ley 8/2001, de 12 julio, de Carreteras de Andalucía; Plan Autonómico de Carreteras, regulado en los arts. 7 ss. de la Ley 8/2006, de 13 noviembre, de Carreteras de Asturias; Plan de Carreteras de la Región de Murcia, regulado en los arts. 7 ss. Ley 2/2008, de 21 abril, de Carreteras de la Región de Murcia; planes regionales de carreteras previstos en el art. 7 Ley 2/1991, de 7 marzo, de Carreteras de La Rioja; Plan General de Carreteras de Aragón, regulado en los arts. 13 ss. de la Ley 8/1998, de 17 diciembre, de Carreteras de Aragón; Plan Regional de Carreteras de la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha, regulado en los arts. 7 ss. Ley 9/1990, de 28 diciembre, de Carreteras y Caminos de Castilla-La Mancha, Plan Regional de Carreteras regulado en el art. 10 Ley 10/2008, de 9 diciembre, de Carreteras de Castilla y León, Plan Regional de Carreteras regulado en los arts. 7 ss. Ley 7/1995, de 27 de abril, de Carreteras de Extremadura; Plan de Carreteras regulado en los arts. 6 ss. Ley 3/1991, de 7 marzo, de Carreteras de Madrid; Plan Director de Carreteras de Navarra, regulado en los arts. 10 ss. Ley Foral 5/2007, de 23 marzo, de Carreteras de Navarra. En el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia no se prevé un determinado plan, ni un procedimiento de aprobación que integre los distintos intereses implicados, aunque sí se establecen determinaciones relativas los planes de carreteras de Galicia y procedimientos de aprobación para los planes provinciales y municipales de carreteras (arts. 9 ss. Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de Carreteras de Galicia).



la Comunidad Autónoma de Cataluña las infraestructuras del transporte se ordenan, de forma integrada, a través del Plan de infraestructuras del transporte de Cataluña, creado por la Ley 4/2006, de 31 de marzo, Ferroviaria (art. 13 Decreto Legislativo 2/2009, de 25 agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña). Por lo que hace a la incidencia de la planificación territorial sectorial en el planeamiento urbanístico, en la legislación autonómica se determina que el estudio informativo exigible para la construcción o modificación de carreteras prevalece sobre el planeamiento urbanístico, de modo que si es incompatible con éste, debe modificarse o revisarse el planeamiento y si no está previsto, incorporarse (26).

En materia de puertos, la previsión legal de mecanismos para la gestión integrada ha tenido lugar únicamente en el caso de cinco Comunidades Autónomas costeras que parte de la previsión de planes territoriales sectoriales de ámbito autonómico, de planes de utilización de las zonas de servicio de cada puerto y de la prevalencia de la planificación sectorial sobre la urbanística, en su caso (27).

---

(26) Arts. 17 Decreto Legislativo 2/2009, de 25 agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Carreteras de Cataluña; 15 Ley 4/1994, de 14 de septiembre, de Carreteras de Galicia; 20 Ley 2/2008, de 21 abril, de Carreteras de la Región de Murcia; 19 Ley 5/1990, de 24 mayo, de Carreteras de las Illes Balears; 9 Plan de Carreteras de Cantabria; 14 Ley 8/2006, de 13 noviembre, de Carreteras de Asturias; 34 Ley 8/2001, de 12 julio, de Carreteras de Andalucía; 16 Ley 9/1991, de 8 mayo, de Carreteras de Canarias; 11 ss. Ley 2/1991, de 7 marzo, de Carreteras de La Rioja; 30 Ley 8/1998, de 17 diciembre, de Carreteras de Aragón; 17 Ley 9/1990, de 28 diciembre, de Carreteras y Caminos de Castilla-La Mancha; 16 Ley 10/2008, de 9 diciembre, de Carreteras de Castilla y León; 14 Ley 7/1995, de 27 de abril, de Carreteras de Extremadura; 22 Ley 3/1991, de 7 marzo, de Carreteras de Madrid.

(27) El objeto de este trabajo no nos permite detenernos en ello, pero debe tenerse presente la especial dificultad que comporta la gestión integrada de los puertos y del litoral, en general, dado el necesario asentamiento de estas infraestructuras en el dominio público marítimo-terrestre, de titularidad estatal. Esta cuestión ha planteado conflictos desde diversos puntos de vista, pues, por una parte, han de articularse dos titularidades demaniales (del dominio público marítimo-terrestre y del dominio público portuario) y el ejercicio de las correspondientes potestades por parte de las Administraciones titulares. De otro lado, la legislación de costas impone limitaciones en la gestión de las infraestructuras, pues han de observarse las restricciones de utilización del dominio público marítimo-terrestre y sus zonas de influencia, que no siempre permiten los usos que pueden rentabilizar más un puerto o aquellos a los que aspira la ciudad, que tradicionalmente pretende usarlos como zonas de expansión y de ocio. Junto a ello, no debe olvidarse que las Comunidades Autónomas costeras han asumido competencias en materia de ordenación del litoral (arts. 10 EA.31 País Vasco, 49.1.9 EA Valencia, 30.3 EA Baleares, 27.3 EA Galicia, 10.2 EA Murcia, 30.15 EA Canarias, 10.3 EA Asturias, 24.3 EA Cantabria), concretando los Estatutos catalán y andaluz, el contenido de dicha competencia que comprende el establecimiento y la regulación de los planes territoriales de ordenación y uso del litoral y de las playas, así como la regulación del procedimiento de trami-

Los planes territoriales sectoriales de ámbito autonómico se insertan en la planificación territorial y establecen los criterios de ordenación de las infraestructuras portuarias en la costa, prevaleciendo sobre el planeamiento urbanístico. Los que prevé la legislación autonómica son los siguientes (28):

- Plan de Puertos de Cataluña, regulado en el Capítulo I del Título II LP Cataluña (el Plan de Puertos de Cataluña se aprobó por el Gobierno de Cataluña con fecha 29 de mayo de 2001, siendo revisado mediante el Decreto 41/2007, de 20 de febrero).
- Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias del litoral de Canarias (art. 8 LP Canarias), en cuya tramitación son preceptivos los informes de las consejerías competentes en materia de turismo, transporte y hacienda, cabildos insulares, municipios y organismos públicos afectados por las actuaciones y a la Administración del Estado en relación a sus competencias en materia de costas.
- Plan de Puertos e Instalaciones Portuarias del litoral de Cantabria que constituye el instrumento principal de la política sectorial (aprobado mediante Orden 58/2008, de 5 de junio), cuya apro-

---

tación y aprobación de estos instrumentos y planes; la gestión de los títulos de ocupación y uso del dominio público marítimo terrestre, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones y, en todo caso, las concesiones de obras fijas en el mar, respetando las excepciones que puedan establecerse por motivos medioambientales en las aguas costeras interiores y de transición; la regulación y la gestión del régimen económico financiero del dominio público marítimo terrestre en los términos previstos por la legislación general (arts. 149.3 EA Cataluña y 56.6 EA Andalucía). En el caso de Cataluña los servicios han sido ya traspasados, *vid.*, Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral (autorizaciones e instalaciones marítimas) y Real Decreto 1387/2008, de 1 agosto, de ampliación de funciones y servicios traspasados a la Generalitat de Cataluña por Real Decreto 1404/2007, de 29-10-2007, en materia de ordenación y gestión del litoral. En el caso de Andalucía, la ponencia técnica sobre gestión y ordenación del litoral del Gobierno y la Junta de Andalucía, en el momento en el que se redactan estas páginas (octubre de 2009), ha iniciado el estudio de traspaso a la Comunidad Autónoma de las funciones del Estado en materia de gestión de la costa.

(28) En la LP Baleares no se ha previsto un plan de ámbito autonómico. Sin embargo, anteriormente, la Comunidad Autónoma balear contó con un Plan director de puertos deportivos e instalaciones náuticas, aprobado por Decreto 61/1994, de 13 de mayo, que, sin embargo, se anuló por STSJ Baleares 18 abril 1997, diciéndose, hasta tanto se aprobara otro Plan, una Norma Territorial Cautelar previa a la tramitación del Plan Director Sectorial de Puertos Deportivos e Instalaciones Náuticas de las Illes Balears, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno del día 5 de abril de 2002, con una vigencia prevista de tres años o, en su caso, hasta que se apruebe definitivamente el Plan director sectorial de puertos deportivos e instalaciones náuticas de las Illes Balears.

bación requiere los informes previos del resto de las consejerías del Gobierno, municipios y organismos públicos afectados por las actuaciones, obtener el preceptivo instrumento de evaluación ambiental.

- la integración en la ordenación del territorio se garantiza, en el art. 11 LP Andalucía mediante la previsión de la necesaria inclusión, en los Planes de Ordenación del Territorio de ámbito subregional que afecten al litoral, de la localización de nuevos puertos y la ampliación de los existentes.

La materialización de estas previsiones, sin embargo, sólo ha tenido lugar en los casos de Cataluña y, más recientemente, de Cantabria, supuestos a los que deben añadirse los de Galicia y Valencia que cuentan con instrumentos de ordenación sectorial aún sin disponer de legislación propia en materia portuaria (29).

Por su parte, el plan de delimitación de la zona de servicio, que debe ajustarse al planeamiento urbanístico y en cuyo procedimiento de elaboración debe solicitarse informe a los municipios afectados (art. 6 LP Cantabria); a las Administraciones competentes en materia de urbanismo, de pesca y de medio ambiente (arts. 28 ss. LP Cataluña); a la Administración del Estado a los efectos de la adscripción del dominio público marítimo-terrestre, de los municipios afectados, del cabildo insular correspondiente y de las consejerías competentes en materia de pesca, medio ambiente, urbanismo, turismo y transporte (art. 6.2 LP Canarias); contarse con *la intervención suficiente* de las administraciones públicas con competencias afectadas, y en particular la del ministerio con competencia en materia de costas y la evaluación adecuada del impacto medioambiental (art. 8 LP Baleares). En una línea similar, la LP Andalucía atribuye un especial protagonismo a los Planes de Usos de los Espacios Portuarios, a través de los que se delimita la zona de servicio, mediante los que se procede a la *ordenación funcional en los puertos de gestión directa*. En los puertos de gestión indirecta, la zona de servicio se delimita en el título concesional, en cuyo procedimiento de tramitación, habrá de solicitarse informe del municipio o municipios afectados por razón de su ubicación territorial, y

---

(29) *Vid.*, Ley 6/1987, de 12 de junio, por la que se aprueba el Plan Especial de Puertos de Galicia y Decreto 79/1989, de 30 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Puertos e Instalaciones Náutico-Deportivas de la Comunidad Valenciana.

de las Administraciones con competencias sectoriales que incidan en el ámbito portuario.

Por lo que respecta a la consideración urbanística de los puertos, en la legislación autonómica se determina su calificación como sistema general, debiendo desarrollarse mediante un plan especial en cuya tramitación se exigen los informes preceptivos de la Administraciones con competencias afectadas (arts. 35 ss. LP Cataluña; art. 15 LP Canarias; 16 LP Cantabria). En todo caso, la planificación sectorial de ámbito autonómico o del puerto concreto, prevalece sobre los instrumentos de planeamiento urbanístico que habrán de modificarse o revisarse para adecuarse a aquella.

En relación al resto de infraestructuras que nos ocupan, únicamente se han previsto planes de integración territorial en el caso de Cataluña. En materia de ferrocarriles, la Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria de Cataluña, parte del establecimiento de un deber genérico de colaborar con la Administración del Estado para planificar las infraestructuras del Sistema Ferroviario de Cataluña (art. 6), y configura un plan territorial sectorial, el denominado Plan de infraestructuras de transporte de Cataluña como instrumento por medio del cual se determinan las grandes líneas de planificación y ordenación de las infraestructuras por donde circulan los servicios de transporte del Sistema Ferroviario de Cataluña, para garantizar la movilidad sostenible con este medio de transporte en el marco de las directrices establecidas por los planeamientos territoriales general y parcial (art. 7). Junto a ello, el estudio informativo que se establece como requisito para la construcción o modificación de una infraestructura ferroviaria, debe someterse, entre otros trámites, al de audiencia de los entes locales afectados y al de información institucional a los departamentos de la Generalidad y las demás administraciones cuyas competencias tengan incidencia en el objeto del estudio (art. 10).

Por lo que hace a su consideración urbanística, el art. 12 Ley 4/2006, de 31 de marzo, ferroviaria de Cataluña, determina la calificación de las infraestructuras ferroviarias y de las zonas de servicio ferroviario como sistema general, que se desarrollan a través de un plan especial. En el procedimiento de aprobación de los instrumentos de planeamiento general o derivados se exige, por lo demás, informe vinculante del departamento competente en materia de infraestructuras y servicios de transporte, una vez aprobados inicialmente, si afectan a elementos de las infraestructuras ferroviarias o de las zonas de servicio. De contenido similar es la regula-

ción que incorpora el art. 12 de la Ley 9/2006, de 26 de diciembre de Servicios Ferroviarios de Andalucía.

Idéntica naturaleza de plan territorial sectorial tiene el Plan de aeropuertos, aeródromos y helipuertos de Cataluña previsto en el art. 4 de la Ley 14/2009, de 22 julio, de Aeropuertos y helipuertos de Cataluña y aprobado por Decreto 8/2009, de 20 enero, cuya tramitación incluye el informe de los ministerios competentes en materia de navegación aérea, que tienen carácter vinculante en cuanto a las materias de su competencia; de los departamentos de la Generalidad cuyas competencias puedan verse afectadas; de las entidades representativas de los entes locales y de las entidades territoriales y medioambientales que, por razón del territorio, puedan verse afectadas.

Por lo que respecta al régimen urbanístico, los arts. 5 ss. de la Ley 14/2009, de 22 julio, de Aeropuertos y helipuertos de Cataluña determinan la obligatoriedad de que los aeropuertos y aeródromos dispongan de un Plan director urbanístico aeroportuario que delimite y defina su zona de servicio, que califica la zona de servicio como sistema general aeroportuario, de titularidad pública o privada, según corresponda y tiene naturaleza urbanística y también de plan aeroportuario. En el procedimiento de aprobación, que corresponde al consejero o consejera competente en materia aeroportuaria, debe evacuarse consulta al ayuntamiento o ayuntamientos afectados por las servidumbres aeronáuticas de la instalación sobre los objetivos y propósitos de la iniciativa e informe de la Comisión de Urbanismo de Cataluña. Una vez se haya acordado su aprobación inicial, el Plan se somete al informe de la autoridad aeronáutica del Estado, que tiene carácter vinculante en cuanto a las materias de su competencia, de los departamentos de la Generalidad de Cataluña interesados, de los ayuntamientos afectados por las servidumbres aeronáuticas de la instalación y de las entidades y asociaciones afectadas por razón de sus objetivos sectoriales. El planeamiento urbanístico que resulte afectado, en fin, debe adaptarse a las determinaciones del Plan director urbanístico aeroportuario.

Y, para el resto de infraestructuras, debe estarse a la Ley 3/2007, de 4 de julio, de la Obra Pública de Cataluña, a cuyo tenor, las obras que promuevan los departamentos de la Generalidad y sus organismos, entidades y empresas públicas dependientes y cuya ejecución se prevea en un tiempo mínimo de cuatro años, deben ser planificadas por estas.

Al tiempo se establece, como trámite preceptivo del procedimiento de aprobación del estudio informativo o anteproyecto exigido por el art. 9 para la construcción o modificación de obras públicas, el de audiencia a los departamentos de la Generalidad y demás administraciones cuyas competencias tengan incidencia en el objeto de dicho estudio informativo o anteproyecto.

#### **IV. LA PARTICIPACIÓN DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LA GESTIÓN DE INFRAESTRUCTURAS DEL TRANSPORTE DE COMPETENCIA ESTATAL: ¿COMPETENCIAS DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN RELACIÓN A INFRAESTRUCTURAS ESTATALES?**

##### **1. La asunción de funciones inherentes a la gestión de infraestructuras estatales en los nuevos Estatutos**

En las recientes reformas de los Estatutos de Cataluña, Andalucía y Aragón se observa una progresión en lo que afecta a la asunción de competencias, pues se asumen funciones que deben desarrollarse en relación a las infraestructuras y obras públicas de titularidad estatal, en concreto, a puertos, aeropuertos, carreteras, ferrocarriles, obras públicas de interés general y obras de interés general en el litoral. Estas funciones son las de participación en los órganos de gestión, en la planificación y en la gestión de las infraestructuras y en su calificación como de interés general. En algún supuesto puntual se acoge también a esta línea el Estatuto balear.

La asunción de funciones respecto de infraestructuras de interés general no es, sin embargo, algo nuevo en los Estatutos de Autonomía. En la mayoría de los EEAA se había asumido ya, en relación a los puertos y aeropuertos de interés general, la competencia de ejecución *cuando el Estado no se reserve su gestión directa* (30). Esta función es esencial-

---

(30) Arts. 33.13 EA Canarias; 12.12 EA Asturias; 51.2 EA Valencia; 32.1.5 EA Baleares; 12.8 EA País Vasco; 64.2 EA Andalucía; 77.6 EA Aragón; 76.10 EA Castilla y León; 33.14 EA Castilla-La Mancha; 28.1.7. EA Madrid; 11.1.9 EA La Rioja; 58.1.f EA Navarra; 9.12 EA Extremadura. Toda vez que la función asumida es la de ejecución, debe tenerse presente que esta competencia comprende la de dictar reglamentos organizativos. En este sentido, el Tribunal Constitucional mantiene que las competencias de ejecución amparan la regulación de órganos administrativos a los que se encomienden las potestades para la ejecución de la competencia. Ello como consecuencia de la

mente distinta a las que ahora se acogen en las reformas estatutarias que se articulan a través de fórmulas de participación sin que supongan la asunción de toda una función (la ejecución) en relación a la materia en cuestión que, por lo demás, para su efectivo ejercicio requeriría que el Estado renunciara a la reserva de la gestión directa que supone el art. 149.1 CE y la propia legislación estatal dictada en materia de puertos y aeropuertos (31).

En los Estatutos catalán, andaluz y aragonés, las funciones que se asumen, por una parte, no se ciñen a infraestructuras estatales portuarias o aeroportuarias, sino que por el contrario van referidas a todas las infraestructuras estatales de transporte. De otro lado no requieren de una renuncia estatal a la gestión de las infraestructuras, pues se no se trata de que el Estado deje de gestionarlas, sino de que las Comunidades Autónomas participen, junto al Estado, en dicha gestión.

Debe adelantarse que las funciones reseñadas, que seguidamente se expondrán de forma sistematizada, se asumen de acuerdo con lo que al efecto establezca la legislación del Estado, dejándose pues al legislador estatal la concreción de la participación autonómica en la gestión de las infraestructuras de su competencia. Por otro lado, siendo uno de los mecanismos previstos la emisión de informes autonómicos en relación a determinadas actuaciones estatales, ha de señalarse que en ningún caso dichos informes se prevén con carácter vinculante, por lo que, de acuerdo

---

función normativa de autoorganización de sus propios servicios administrativos, que es inherente a la función ejecutiva en las materias de su competencia (STC 251/2006, de 25 de julio, que a su vez cita a la STC 196/1997, de 13 de noviembre, en la que se resume la doctrina constitucional recaída al efecto). Dicha regulación, además, puede tener lugar mediante norma legal, «habida cuenta de la inexistencia en nuestro sistema de producción normativa de un principio de reserva reglamentaria» (STC 60/1986, de 20 de mayo y 251/2006, de 25 de julio, que a su vez, recogen citas de las SSTC 5/1981, de 13 de febrero y 18/1982, de 4 de mayo).

(31) De ahí que no parezca adecuada la vía utilizada en el caso de la Comunidad Autónoma de Madrid para asumir funciones de participación en la gestión de las infraestructuras de titularidad estatal. El art. 22 de la Ley 3/2007, de 26 de julio, de Medidas Urgentes de Modernización del Gobierno y la Administración de la Comunidad de Madrid, fundamentándose en la asunción estatutaria de la competencia de ejecución de los aeropuertos estatales cuando el Estado no se reserve su gestión directa, hace algo sustancialmente distinto: precisamente determinar la participación de la Comunidad Autónoma en la gestión de dichos aeropuertos. El art. 28.1.7 EA Madrid, en efecto, asume la competencia de ejecución en los casos en los que el Estado no se reserve su gestión directa. Pero no habiéndose producido la renuncia estatal a la gestión, mediante una ley autonómica no cabría asumir la competencia de ejecución que, por lo demás, no es lo que se manifiesta en el art. 22 de la citada Ley 3/2007, como ya se ha expuesto.

con la doctrina constitucional mantenida en la STC 247/2007, no condicionan la competencia estatal (32).

La asunción de funciones en materia de *puertos y aeropuertos de interés general* ha sido distinta en los casos de Aragón, por una parte, y de Cataluña y Andalucía, por otra, que presentan una regulación similar. También en el Estatuto balear se han asumido funciones en relación a los puertos y aeropuertos estatales.

En concreto, tras asumir la competencia en materias de puertos y aeropuertos que no sean de interés general, los Estatutos de Cataluña y Andalucía disponen que la Comunidad Autónoma respectiva participa:

- en los organismos de ámbito supraautonómico que ejercen funciones sobre las infraestructuras de transporte situadas en la Comunidad Autónoma que son de titularidad estatal (arts. 140.2 EA Cataluña y 64. 4 EA Andalucía).
- en la planificación y la programación de puertos y aeropuertos de interés general *en los términos que determine la normativa estatal* (arts. 140.4 EA Cataluña y 64.6 EA Andalucía)
- en la calificación de interés general de un puerto, aeropuerto u otra infraestructura de transporte situada en la Comunidad Autónoma, mediante un informe previo, pudiendo participar en su gestión o asumirla, *de acuerdo con lo previsto en las Leyes* (arts. 140.3 EA Cataluña y 64.5 EA Andalucía).

Por su parte, el art. art. 71.14 EA Aragón determina que corresponde a la Comunidad Autónoma la participación en la planificación, programación y en la gestión de los aeropuertos, helipuertos y otras infraestructuras del transporte que tengan la calificación legal de interés general *en los términos que establezca la Ley estatal*.

---

(32) La STC 46/2007, de 1 de marzo, declaró contraria a la Constitución la exigencia, por la legislación autonómica, de un informe vinculante autonómico en el procedimiento de tramitación de planes estatales sectoriales de infraestructuras de competencia estatal: *La utilización de la técnica del informe vinculante ... supone, en la práctica, que los planes estatales con incidencia territorial quedan condicionados y sometidos al informe que emita la Comunidad Autónoma, de forma que la aprobación de un plan de la Administración General del Estado o de sus entidades autónomas, aun cuando se realice en el ejercicio de competencias estatales exclusivas, se convierte, de hecho y por aplicación de la mencionada técnica, en un acto compuesto en el que han de concurrir dos voluntades distintas, puesto que no sería posible llevar a la práctica las concretas determinaciones del plan estatal sin atenerse al contenido del informe emitido por la Comunidad Autónoma.*



Finalmente, el art. 32.15 EA Baleares, entre la relación de competencias ejecutivas que se atribuyen a la Comunidad Autónoma, incluye la posibilidad de participar en la gestión de estos puertos y aeropuertos *de conformidad con lo previsto en las Leyes del Estado*.

Más limitadas son las funciones que se asumen en relación a los *ferrocarriles* y las *carreteras de titularidad estatal*. El más amplio elenco de funciones se establece en relación a la red ferroviaria estatal, respecto de la que se asumen funciones de planificación y gestión en los tres Estatutos (arts. 140.5 EA Cataluña, 64.3 EA Andalucía y 71.12 EA Aragón), a la que debe sumarse la participación en el establecimiento de los servicios ferroviarios que garanticen la comunicación con otras Comunidades Autónomas con el tránsito internacional (arts. 169.3 EA Cataluña y 64.8 EA Andalucía).

Por lo que respecta a la red viaria estatal, el tratamiento de las funciones autonómicas es dispar en los Estatutos recientemente reformados. En este sentido, el art. 140.5 EA Cataluña prevé la participación de la Generalitat en su gestión, de acuerdo con lo previsto en la normativa estatal. Por su parte, el art. 64.7 EA Andalucía establece la necesidad de informe previo de la Junta de Andalucía para la integración de líneas o servicios de transporte que transcurran íntegramente por Andalucía en líneas o servicios de ámbito superior. El art. 71.13 EA Aragón, en fin, dispone que corresponde a la Comunidad Autónoma la participación en la planificación y en la gestión de las infraestructuras de titularidad estatal en el territorio de la Comunidad Autónoma en los términos que establezca la ley estatal.

No se asumen, pues, como se hace en el caso de los puertos y aeropuertos funciones de participación en órganos supraautonómicos ni de intervención en el procedimiento de calificación como de interés general de las carreteras o ferrocarriles, al menos con referencia expresa a estas infraestructuras.

Esta última función, se prevé, no obstante en relación a todas las *infraestructuras estatales*, sin distinciones de tipología, pues, se asumen igualmente funciones en los tres Estatutos que nos ocupan. Nuevamente encontramos en una línea muy similar a los Estatutos catalán y andaluz que, en este punto asumen funciones relativas a la determinación de la ubicación de infraestructuras y equipamientos de titularidad estatal en la Comunidad Autónoma y que se materializan mediante la participación

en el procedimiento que tramite el Estado a través de un informe de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado (art. 149.2 EA Cataluña) o Junta de Andalucía-Estado (art. 56.8 EA Andalucía). De mayor amplitud son las funciones previstas en el art. 71.14 EA Aragón, pues se asume, en relación a todas las infraestructuras del transporte que tengan la calificación legal de interés general, la participación en la planificación, en la programación y en la gestión de las mismas.

No obstante lo anterior no implica que en los Estatutos catalán y andaluz no se cuente con funciones similares a las que se han asumido en el Estatuto aragonés, puesto que en los dos primeros Estatutos citados, se asumen, con carácter genérico, funciones en materia de *obras públicas de interés general* desde una triple perspectiva, y que afectan a la calificación de la obra pública, a su planificación y también a la gestión. En este sentido, se establece la necesidad de informe previo autonómico para su calificación como tales así como la participación de la Comunidad Autónoma respectiva en la planificación y programación de las mismas, en el caso de la Cataluña, de conformidad con lo dispuesto en la legislación del Estado (art. 148.2 EA Cataluña) y en el de Andalucía Estado a través de los órganos y procedimientos multilaterales a que se refiere el art. 221.1 EA Andalucía (arts. 56.8, 9 y 10 EA Andalucía). En ambos casos se prevé la posibilidad de suscribir convenios con otras Comunidades Autónomas para gestionar obras públicas que afecten a otra Comunidad Autónoma (arts. 148.3 EA Cataluña y 56.8 EA Andalucía). Por su parte, el Estatuto aragonés asume funciones de la planificación, en la programación y en la gestión de las obras públicas de interés general de competencia del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma en los términos que establezca la Ley estatal (art. 71.11 EA Aragón) (33).

A estas funciones deben sumarse las competencias de ejecución y gestión de las obras de interés general situadas en el litoral autonómico que se asumen en los arts. 149.4 EA Cataluña y 56.6 EA Andalucía.

---

(33) Esta previsión se complementa con la contenida en el art. 77. 13 EA Aragón, en cuya virtud, la Comunidad Autónoma ostenta competencias ejecutivas en cuanto a la realización de obras de interés general por la Administración autonómica, en virtud de mecanismos de colaboración con el Estado, en los que se fijan la financiación y los plazos de ejecución.

## **2. Las funciones atribuidas a las Comunidades Autónomas para participar en la gestión de infraestructuras por el legislador estatal**

En la legislación reguladora de las infraestructuras de titularidad estatal, las fórmulas previstas para la integración de las políticas autonómicas se reducen, en esencia, a la participación de las Comunidades Autónomas afectadas en la planificación sectorial de la infraestructura de que se trate. Dicha participación se canaliza a modo de informe preceptivo y no vinculante. Este carácter implica, obviamente, la capacidad del Estado para separarse del criterio autonómico. Por otra parte, y desde el punto de vista de la consideración urbanística de las infraestructuras, estas se califican como sistemas generales que se ordenarán a través de planes especiales. De este modo se asegura también la participación de las Administraciones urbanísticas. Sin embargo, en último extremo, la planificación sectorial prevalece frente a los instrumentos de planificación territorial y urbanística, debiendo revisarse o modificarse el planeamiento, según proceda, en caso de contradicción o no previsión de la infraestructura. Estas determinaciones cuentan, por lo demás, con el respaldo del Tribunal Constitucional que, ante el cuestionamiento por parte de algunas Comunidades Autónomas de lo reducido de la participación pues, según su criterio, vulnera las competencias relativas a la ordenación del territorio y urbanismo, ha confirmado la prevalencia de las grandes obras de interés general frente a otros intereses que puedan representar las Comunidades Autónomas.

Más allá de estos mecanismos, la coordinación y colaboración orgánica se reduce a la presencia de las Comunidades Autónomas en órganos de asesoramiento de ámbito supraautonómico, con la única excepción de la gestión de los puertos de interés general, en la que las Comunidades Autónomas participan a través del nombramiento del Presidente de las Autoridades Portuarias y de un número considerable de miembros del Consejo de Administración.

a) La legislación estatal de puertos ha previsto la participación de las Comunidades Autónomas en órganos supraautonómicos. Ahora bien, se trata de un órgano de asesoramiento, no decisorio, por tanto. Se trata del Consejo Consultivo de Puertos del Estado, en el que, de acuerdo con el art. 27 bis LPEMM, además de integrarse el Presidente de Puertos del Estado, se integra el Presidente de cada Autoridad Portuaria —que se designa por la Comunidad Autónoma— o persona que designe el Consejo

de Administración de la Autoridad Portuaria, a propuesta del Presidente, para sustituirlo.

Es en el ámbito de la organización de cada puerto de interés general en el sí ha existido una apuesta decidida por la participación de las Comunidades Autónomas en la gestión de la infraestructura. Y esta participación puede llegar a ser tan intensa que implique que un puerto de interés general se gestione por la Comunidad Autónoma. El punto de inflexión tuvo lugar a través de la reforma que de la LPEMM llevó a cabo la Ley 62/1997, de 30 de diciembre, que, a mi juicio, operó una auténtica descentralización territorial, entonces sin cobertura en el bloque de la constitucionalidad (34). Cada puerto de interés general se gestiona por la Autoridad Portuaria correspondiente a través de sus órganos de gobierno: el Presidente y el Consejo de Administración. Con la modificación de la LPEMM, el Presidente de la Autoridad Portuaria, dejaría de ser designado por el Estado para pasar a nombrarse por la Comunidad Autónoma que también reforzó su presencia en el Consejo de Administración, que resulta ser un órgano en el que la Administración con mayor presencia es la autonómica, que puede incluso disponer de la mayoría de miembros del Consejo.

Por lo que respecta a la planificación sectorial en los puertos de interés general, la de los usos del puerto se hace a través del denominado plan de utilización de los espacios portuarios, que aprueba el Ministerio de Fomento y en el que se da participación, mediante la vía de informe no vinculante, a las Administraciones con competencias en materia urbanística, pesca en aguas interiores, ordenación del sector pesquero y deportes y, en general, en aquellos ámbitos sectoriales sobre los que pueda incidir el plan (art. 96 LREP) (35). Los puertos de interés general se califican como sistema general que se desarrolla mediante un plan especial que formula la Autoridad Portuaria y que se aprueba por la autoridad urbanística competente, salvo que existan desacuerdos, en cuyo caso se eleva al Consejo de Ministros cuyo informe será vinculante (art. 18 LPEMM).

---

(34) Mantuvimos esta posición en el trabajo «¿Hacia nuevas formas de descentralización territorial? Entes instrumentales gobernados por las Comunidades Autónomas para gestionar puertos de interés general.», en el volumen colectivo SOSA WAGNER (Coord.), *El Derecho Administrativo en el umbral del siglo XXI*, Tirant lo Blanch, 2000, pp. 489 a 525.

(35) Una regulación muy similar era la contenida en la redacción del precepto concordante de la LPEMM cuya constitucionalidad fue confirmada por la STC 40/1998.

b) De tintes muy similares a los que se acaban de describir es el régimen de participación en la planificación de los aeropuertos que se establece en el art. 166 de la Ley 13/1996, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social. La zona de servicio de los aeropuertos se ordena mediante un Plan Director que, de acuerdo con lo dispuesto en el Real Decreto 2591/1998, de 4 diciembre, de Ordenación de los aeropuertos de interés general y su zona de servicio, se aprueba por el Ministerio de Fomento y debe ser informado *por las Administraciones públicas afectadas por la delimitación de la zona de servicio del aeropuerto que ostenten competencias en materia de ordenación del territorio y de urbanismo*. Los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbana calificarán los aeropuertos y su zona de servicio como sistema general aeroportuario que se desarrollará a través de un plan especial, que se aprobará por la autoridad urbanística competente previo informe vinculante del Consejo de Ministros en el supuesto de desacuerdo entre AENA y la autoridad urbanística (art. 166 de la Ley 13/1996).

c) El art. 5 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario, por su parte, atribuye al Ministerio de Fomento, oídas las Comunidades Autónomas afectadas, la competencia para la planificación de las infraestructuras ferroviarias integrantes de la Red Ferroviaria de Interés General y el establecimiento o la modificación de las líneas ferroviarias o de tramos de las mismas. La vaguedad de la previsión, que no determina la existencia de un plan concreto, se complementa con la exigencia de la aprobación, por el Ministerio de Fomento, de un estudio informativo para el establecimiento o la modificación de una línea o tramo integrante de la Red Ferroviaria de Interés General, para cuya tramitación, dicho Ministerio debe remitirlo a las Comunidades Autónomas y entidades locales afectadas, al objeto de que informen (nuevamente sin carácter vinculante), sobre la adecuación del trazado al interés general y a los intereses que representan. Por su parte, la zona de servicio ferroviario se ordena a través de los denominados Proyectos de Delimitación y Utilización de Espacios Ferroviarios. La planificación sectorial prevalece sobre la ordenación urbanística, que al efecto, debe ser modificada o revisada en caso de contradicción. Por lo que hace a la calificación urbanística de las zonas de servicio ferroviario, se determina su carácter de sistema general que se ordenará mediante un plan especial (36).

---

(36) Debe hacerse mención, en este lugar, al supuesto previsto por el art. 36 de la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario de infraestructuras ferroviarias existentes en

d) En materia de carreteras, el art. 5 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, es aún más imprecisa, si cabe, al establecer la genérica obligación de coordinación entre las Administraciones públicas correspondientes cuando cada una de ellas elabora sus Planes y Programas de carreteras, estatales, autonómicas o locales. Los informes de las Comunidades Autónomas o entidades locales afectadas, sin embargo, sí se exigen para la construcción de carreteras o variantes que no estén incluidas en el planeamiento urbanístico, en cuyo caso, el Ministerio de Fomento debe remitir el estudio informativo correspondiente a dichas entidades y, en caso de disconformidad, que necesariamente ha de ser motivada, el expediente ha de elevarse al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto, y en este caso ordenará la modificación o revisión del planeamiento urbanístico afectado, que deberá acomodarse a las determinaciones del proyecto en el plazo de un año desde su aprobación. En este caso, el órgano competente para otorgar la aprobación inicial del planeamiento urbanístico, debe enviar, con anterioridad a dicha aprobación, el contenido del proyecto al Ministerio de Fomento, para que emita, en el plazo de un mes, y con carácter vinculante, informe comprensivo de las sugerencias que estime conveniente. Si transcurrido dicho plazo y un mes más no se hubiera evacuado el informe citado por el referido departamento, se entiende su conformidad con el mismo.

e) Finalmente, el art. 111.2 LC exige, para la ejecución de las obras de interés general que enumera en el primer apartado y que relacionamos más atrás, el informe de la Comunidad Autónoma y de Ayuntamiento en cuyos ámbitos territoriales incidan. En caso de disconformidad, el Ministerio de Medio Ambiente elevará el expediente al Consejo de Ministros, que decidirá si procede ejecutar el proyecto y, en este caso, ordenará la iniciación del procedimiento de modificación o revisión del planeamiento, conforme a la tramitación establecida en la legislación correspondiente.

Como puede apreciarse, la participación autonómica concebida por la legislación estatal de infraestructuras, hasta el momento, se reduce, desde el punto de vista organizativo, a los puertos de interés general

---

puertos que no tengan la consideración de interés general. El precepto atribuye la *propiedad* a su titular y, en caso de que estén conectadas o se pretendan conectar con la Red Ferroviaria de Interés General, se remite a las reglas que se establezcan en el oportuno convenio, que será propuesto, conjuntamente, por la entidad titular del puerto y el administrador de infraestructuras ferroviarias y aprobado por el Ministerio de Fomento.

—en relación a los que el protagonismo autonómico es indudable—, sin que haya una correspondencia, sin embargo, en lo que hace a órganos supraautonómicos. La participación de las Comunidades Autónomas en la planificación sectorial de las infraestructuras estatales es, por el contrario, una constante en la legislación estatal. La intervención autonómica en dicha planificación sectorial —que en cualquier caso prevalece sobre la territorial y la urbanística—, se materializa a través de un informe de carácter no vinculante. Esta forma de articular la participación de las Comunidades Autónomas, que ha sido discutida por estas ante el Tribunal Constitucional, ha sido confirmada en diversas Sentencias, cuya doctrina se resume bien en la STC 40/1998, de 19 de febrero, y que ha sido posteriormente ratificada por otras, como la STC 204/2002, de 31 de octubre. En este sentido, reproducimos un extracto, por su interés, de la STC 40/1998 que al respecto consideró lo siguiente:

*Al objeto de integrar ambas competencias, se debe acudir, en primer lugar, a fórmulas de cooperación. Si, como este Tribunal viene reiterando, el principio de colaboración entre el Estado y las Comunidades Autónomas está implícito en el sistema de autonomías (SSTC 18/1982, entre otras) y si «la consolidación y el correcto funcionamiento del Estado de las autonomías dependen en buena medida de la estricta sujeción de uno y otras a las fórmulas racionales de cooperación, consulta, participación, coordinación, concertación o acuerdo previstas en la Constitución y en los Estatutos de Autonomía» (STC 181/1988, fundamento jurídico 7.º), este tipo de fórmulas son especialmente necesarias en estos supuestos de concurrencia de títulos competenciales en los que deben buscarse aquellas soluciones con las que se consiga optimizar el ejercicio de ambas competencias (SSTC 32/1983, 77/1984, 227/1987 y 36/1994), pudiendo elegirse, en cada caso, las técnicas que resulten más adecuadas: el mutuo intercambio de información, la emisión de informes previos en los ámbitos de la propia competencia, la creación de órganos de composición mixta, etcétera.*

*Es posible, sin embargo, que estos cauces resulten en algún caso concreto insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir. Para tales supuestos, este Tribunal ha señalado que «la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente» (STC 77/1984, fundamento jurídico 3.º) y que «el Estado no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma» (STC 56/1986, fundamento jurídico 3.º). Asimismo, en la STC 149/1991, antes citada, se señala que la atribución a las Comunidades Autónomas de la función ordenadora del territorio «no puede entenderse en términos tan absolutos que elimine o destruya las competencias que la*

*propia Constitución reserva al Estado, aunque el uso que éste haga de ellas condicione necesariamente la ordenación del territorio», siendo legítimo tal condicionamiento cuando «el ejercicio de esas otras competencias se mantenga dentro de sus límites propios, sin utilizarlas para proceder, bajo su cobertura, a la ordenación del territorio en el que han de ejercerse. Habrá de atenderse, por tanto, en cada caso a cuál sea la competencia ejercida por el Estado, y sobre qué parte del territorio de la Comunidad Autónoma opera, para resolver sobre la legitimidad o ilegitimidad de los preceptos impugnados» [fundamento jurídico 1.º, B]; en el mismo sentido, STC 36/1994, fundamento jurídico 3.º]. Debe tenerse en cuenta, en última instancia, que cuando la Constitución atribuye al Estado una competencia exclusiva lo hace porque bajo la misma subyace —o, al menos, así lo entiende el constituyente— un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas, aunque, evidentemente, esto sólo será así cuando la competencia se ejerza de manera legítima: es decir, cuando la concreta medida que se adopte encaje, efectivamente, en el correspondiente título competencial, cuando se haya acudido previamente a cauces cooperativos para escuchar a las entidades afectadas, cuando la competencia autonómica no se limite más de lo necesario, etcétera.*

## **V. CONSIDERACIONES FINALES**

A la vista de lo expuesto, parece evidente la necesidad de profundizar en las técnicas de coordinación de las competencias concurrentes que afectan a las infraestructuras del transporte.

De un lado, en relación a de competencia autonómica porque, con la única excepción de las infraestructuras viarias, no se han previsto apenas instrumentos para la integración de las distintas políticas que sobre las mismas convergen, desaprovechándose así la idoneidad del título de la ordenación del territorio y el urbanismo que daría cobertura a la generalización de los planes sectoriales de carácter territorial que parece especialmente adecuada para articular los distintos intereses concurrentes.

De otro porque, a pesar de la previsión de la participación autonómica en la gestión de infraestructuras de competencia estatal en algunas de las recientes reformas estatutarias, la legislación estatal es parca en la introducción de instrumentos integradores que permitan participar a las Comunidades Autónomas en la gestión de dichas infraestructuras, salvando los casos representados por la intervención autonómica en el procedi-



miento de aprobación de la planificación sectorial y la participación de las Comunidades Autónomas en los órganos de gestión de los puertos de interés general.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

AAVV, *El Régimen Jurídico del Sector Ferroviario (Comentarios a la Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario)*, Aranzadi, 2007.

ACERO IGLESIAS, P., *Organización y Régimen Jurídico de los Puertos Estatales*, Aranzadi, Pamplona, 2002.

AGIRREAZKUENAGA, «Las pretensiones de los nacionalismos periféricos. El caso vasco», en DE BERNARDO, J.M. y MUÑOZ MACHADO, S. (Dir.), *El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas*, Fundación Ricardo Delgado Vizcaíno y Iustel, Madrid, 2006, pp. 335 ss.

AGOÚES MENDIZÁBAL, C., «Los aeropuertos de interés general y su incidencia en la ordenación del suelo (comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 204/2002)», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* num. 21, 2003.

AJA, E., «La proposición de reforma del Estatuto de Cataluña», LÓPEZ RAMÓN, F., (Ed.), *De la reforma estatutaria*, Monografías esta REVISTA (VIII), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2005, pp. 191 ss.

ALMENDROS MANZANO, A.M., «La consideración urbanística de los puertos estatales en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante», *RAP NÚM.* 130, 1993.

ALONSO TIMÓN, A.J., *Infraestructuras ferroviarias*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2009.

ALONSO TIMÓN, A.J., y CABALLERO SÁNCHEZ, R. (Coords.), *Infraestructuras ferroviarias: nuevo marco de ordenación jurídica*, Tirant lo Blanch, 2009.

BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2007.

- BALAGUER CALLEJÓN, F., *La reforma del Estatuto de Cataluña desde la perspectiva de la ordenación competencial. Un análisis de las líneas generales del título V de la propuesta de reforma*, MAP, Madrid, 2005
- BAÑO LEÓN, J.M. (Dir.), *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana*, Civitas, Madrid, 2007
- BAÑO LEÓN, J.M. y BOIX PALOP, A., «El Estatuto valenciano en el marco de la reforma territorial», LÓPEZ RAMÓN, F., (Ed.), *De la reforma estatutaria*, Monografías de esta REVISTA (VIII), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2005, pp. 243 ss.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J., «Un Estatuto de Autonomía y una Constitución del Siglo XXI», *RAP* núm. 173, 2007, pp. 293 ss.
- BERNARDÍ GIL, X., «Los nuevos poderes de las Comunidades Autónomas sobre los puertos de interés general», *RVAP* núm. 52, 1999.
- BOQUERA OLIVER, J.M., «La edificación en los puertos», *REDA* núm. 80, 1993.
- CANALS I AMETLLER, D., *Recuperación y destino de viejas infraestructuras. De ferrocarril económico a corredor verde. Un estudio jurídico*, Cededs, Barcelona, 2000.
- CANO CAMPOS, T., «Las competencias del Estado en materia de carreteras», *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Vol. IV., 1998.
- CASTELLS ARTECHE, J.M., «La reforma estatutaria vasca», en ORTEGA, L. (Dir.), *La reforma del Estado autonómico*, CEPC, Madrid, 2005
- CASTELLS ARTECHE, J.M., «País Vasco», LÓPEZ RAMÓN, F., (Ed.), *De la reforma estatutaria*, Monografías de esta REVISTA (VIII), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2005, pp. 173 ss.
- COSCULLUELA MONTANER, L., «El sistema de autonomías en el contexto de la Unión Europea», en DE BERNARDO, J.M. y MUÑOZ MACHADO, S., *El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas*, Fundación Ricardo Delgado Vizcaíno-Iustel, Madrid, 2006, pp. 385 a 387.
- DE CARRERAS SERRA, F., «Reflexiones sobre la propuesta del nuevo Estatuto de Cataluña», *Teoría y Realidad Constitucional* núm. 16, 2005, pp. 43 ss.
- DE LA QUADRA-SALCEDO JANINI, T., «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *REDC* núm. 72, 2004, pp. 135 ss.

- EMBED IRUJO, A., «¿Reforma de la Constitución y de Estatutos de Autonomía? Aportaciones a un debate de actualidad», *Justicia Administrativa* núm. 22, 2004
- EMBED IRUJO, A., «Balance del Estatuto de Autonomía de Aragón y aspiraciones de reforma», LÓPEZ RAMÓN, F., (Ed.), *De la reforma estatutaria*, Monografías de esta REVISTA (VIII), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2005, pp. 147.
- ESCRIBANO COLLADO, P., «Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Puertos», *RAP* núms. 100-102, Vol. III, 1983.
- ESTEVE PARDO, J., *Régimen jurídico de los aeropuertos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2001
- FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., «Análisis jurídico de los sistemas de articulación competencial entre las infraestructuras ferroviarias y el urbanismo», *Revista de Urbanismo y Edificación Aranzadi* num. 17, 2008.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., «Estado autonómico y Tribunal Constitucional», *Asamblea: revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Núm. Extra 1, 2006, pp. 335 ss.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *Estado autonómico y Tribunal Constitucional: reflexiones sobre la vinculación del legislador estatutario a la Constitución y la jurisprudencia constitucional*, Asamblea de Madrid, 2006
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., *La contribución del Tribunal Constitucional al Estado autonómico*, Iustel, Madrid, 2005.
- FERNÁNDEZ GUERRA FERNÁNDEZ, R., «Aspectos parciales de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992», *RGD* núms. 592-593, 1994.
- FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Los derechos históricos de los territorios forales*, Civitas-Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1985.
- FONT I LLOVET, T. (Coord.), *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.
- GARCÍA ÁLVAREZ, A. «Espacios libres y de protección de las legislaciones sectoriales: carreteras, embalses y cursos de agua, costas y vías pecuarias», *RDU* núm. 99, 1986.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., «El sistema descentralizador de las Comunidades Autónomas tras la Constitución de 1978», *RAP* núm. 175, 2008
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T.R., *Curso de Derecho Administrativo*, Vol. I, Civitas, Madrid, 2006
- GARRIDO ROSELLÓN, J.E., «La ordenación portuaria de la zona de servicio en los puertos del Estado. El Plan de utilización de los espacios portuarios», *RDU* núm. 145 bis, 1995.
- GÓMEZ-REINO Y CARNOTA, E., *Telecomunicaciones, infraestructuras y libre competencia*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2003.
- GONZÁLEZ GARCÍA, J., *Financiación de infraestructuras públicas y estabilidad presupuestaria*, Tirant I Blanch, Valencia, 2007.
- GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L., «Urbanismo y carreteras. Breve sistematización», *RDU* núm. 131, 1993.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S., «Los aeropuertos y servidumbres aeronáuticas ante el urbanismo, el derecho de propiedad y la autonomía local», *Actualidad administrativa* núm. 12, 2004.
- GUILLEM CARRAU, J., «Anotaciones sobre la reforma del marco competencial del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana», en esta REVISTA, núm. 32, 2008, pp. 101 ss.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R., «Reforma del Estatuto de Cataluña y ampliación de competencias», *Revista Vasca de Administración Pública* núm. 70, 2004, pp. 97 ss.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., «Los puertos en el territorio: la constitucionalidad de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante», *RDU* núm. 160, 1998.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., «La ejecución de obras en la zona de servicio de los puertos de interés general», *RDU* núm. 145 bis, 1995.
- LÓPEZ RAMÓN, F., (Ed.), *De la reforma estatutaria*, Monografías de esta REVISTA (VIII), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2005
- LÓPEZ RAMÓN, F., «Consideraciones jurídicas sobre la función de las Comunidades Autónomas en la ordenación ferroviaria», *RAP* núm. 139, 1996.

- LÓPEZ RAMÓN, F., «Reflexiones sobre el procedimiento en la tercera reforma estatutaria», LÓPEZ RAMÓN, F., (Ed.), *De la reforma estatutaria*, Monografías de esta REVISTA (VIII), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2005, pp. 15 ss.
- LÓPEZ, A., «El Estatuto de Autonomía de Aragón. Reivindicaciones sociales para su reforma», LÓPEZ RAMÓN, F., (Ed.), *De la reforma estatutaria*, Monografías de la Revista Aragonesa de Administración Pública (VIII), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2005, pp. 123 ss.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Acotaciones sobre el término nación», *RAP* núm. 174, 2007, pp. 49 ss.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L., «Reflexiones sobre la Constitución (de su elaboración y reforma)», en esta REVISTA, núm. 22, 2003, p. 26.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., «El concepto de la limitación de la propiedad privada. Especial referencia a la propiedad colindante a carreteras y autopistas», *RDU* núm. 63, 1979.
- MORILLO-VELARDE PÉREZ, J.I., en TEROL BECERRA, J.M. (Dir.), *La reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía. Las competencias de la Comunidad Autónoma de Andalucía*, Instituto Andaluz de Administración pública, Sevilla, 2007, pp. 25 ss.
- MUÑOZ MACHADO, S., «El mito del Estatuto-Constitución», *Informe Comunidades Autónomas 2004*, Barcelona, 2005
- MUÑOZ MACHADO, S., «Los pactos autonómicos de 1992. La ampliación de competencias y la reforma de los estatutos», *RAP* núm. 128, 1992.
- MUÑOZ MACHADO, S., «Prolegómenos del desmoronamiento del Estado-nación, uniformista y centralizado», en DE BERNARDO, J.M. y MUÑOZ MACHADO, S., *El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas*, Fundación Ricardo Delgado Vizcaíno-Iustel, Madrid, 2006, pp. 298 ss
- MUÑOZ MACHADO, S., *El problema de la vertebración del Estado en España (Del siglo XXVIII al siglo XXI)*, Iustel, Madrid, 2006, pp. 313 ss.
- MUÑOZ MACHADO, S., *Tratado de Derecho Administrativo y Derecho Público General*, Vol. III, Iustel, Madrid, 2009.
- OLMEDO GAYA, A., *El nuevo sistema ferroviario y su ordenación jurídica*, Aranzadi, 2000.

- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Dir.), *La reforma del Estado Autonómico*, CEPC, Madrid, 2005
- ORTEGA ÁLVAREZ, L. (Coord.), Monográfico «La reforma de los Estatutos de Autonomía», *RGDA* núm. 12, 2006.
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Competencias compartidas. Bases-desarrollo» y BALAGUER CALLEJÓN, F., «Competencias de ejecución. Legislación-ejecución», ambos en BALAGUER CALLEJÓN, F. (Dir.), *Reformas estatutarias y distribución de competencias*, Instituto Andaluz de Administración pública, Sevilla, 2007
- ORTEGA ÁLVAREZ, L., «Reforma constitucional y reforma estatutaria», LÓPEZ RAMÓN, F., (Ed.), *De la reforma estatutaria*, Monografías de esta REVISTA (VIII), Gobierno de Aragón, Zaragoza, 2005, pp. 37 ss.
- ORTEGA, L., *Reforma constitucional y reforma estatutaria*, Cuadernos Civitas, Madrid, 2005
- PARADA VÁZQUEZ, J.R., «La segunda descentralización: del Estado autonómico al municipal», *RAP* núm. 172, 2007, p. 11.
- PAREJO ALFONSO, L., «La desarticulación del centralismo en 1978» en DE BERNARDO, J.M. y MUÑOZ MACHADO, S., *El Estado-Nación en dos encrucijadas históricas*, Fundación Ricardo Delgado Vizcaíno-Iustel, Madrid, 2006.
- PEMÁN GAVÍN, J., «Sobre la regulación de las carreteras en el Derecho español: una visión de conjunto», *RAP* núm. 129, 1992.
- PETIT LAVALL, M.V., «La gestión de los aeropuertos españoles», *REDA* núm. 133, 2007.
- QUADRA SALCEDO, T., «¿Es el Estatuto de Autonomía una norma capaz de modular el alcance de la legislación básica del Estado?», *REDC* núm. 72, 2004, pp. 135 ss
- RAZQUÍN LIZARRAGA, M.M<sup>a</sup> «Navarra, el mejoramiento del fuero y su reforma»,
- RIVAS ANDRÉS, R., «En el interior de los puertos el "plan de utilización de espacios portuarios" no puede sustituir al "plan especial" urbanístico», *RDU NÚ.* 196, 2002.

- RIVAS CASTILLO, M.I., *Régimen jurídico de las infraestructuras ferroviarias*, Junta de Andalucía, Instituto Andaluz de Administración pública, 2007.
- RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., «Régimen de las carreteras autonómicas en Galicia», *RDU* num. 147, 1995.
- RODRÍGUEZ-ARANA, J., «Pluralismo y nacionalismo», en esta REVISTA, núm. 25, 2004, p. 206 ss.
- ROMERO HERNÁNDEZ, F., «Régimen urbanístico de la construcción de Puertos Deportivos», *RAP* num. 120, 1989.
- SETUÁIN MENDÍA, B., *La administración de infraestructuras en el Derecho ferroviario español. El régimen jurídico del ADIF*, Iustel, Madrid, 2009.
- UTRERA CARO, S.F., «Régimen jurídico de los aspectos ambientales de las infraestructuras ferroviarias», *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental* num. 14, 2008
- VELASCO, J., La influencia de los sistemas ferroviarios en la ordenación de las ciudades, en esta REVISTA, núm. 19, 2001.
- VILLAR URÍBARRI, J.M., «La nueva regulación del Sector Ferroviario. La Ley 39/2003, de 17 de noviembre, del Sector Ferroviario», *Noticias de la Unión Europea* núm. 245, 2005.
- VIVER PI I SUNYER, C., «La reforma de los estatutos de autonomía. Con especial referencia al caso de Cataluña», CEPC, Madrid, 2005.

## **ABREVIATURAS UTILIZADAS**

- CE: Constitución Española
- EA: Estatuto de Autonomía.
- LC: Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- LP: Andalucía: Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía.
- LP: Baleares: Ley 10/2005, de 21 de junio, de Puertos de las Islas Baleares.
- LP: Canarias: Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias.

- LP: Cantabria: Ley 5/2004, de 16 noviembre, de Puertos de Cantabria
- LP: Cataluña: Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña
- LP: Murcia: Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de Murcia.
- LPD: Ley de Puertos Deportivos 55/1969 de 26 de abril (derogada).
- LPDA: Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de Andalucía (derogada).
- LPEMM: ley 62/1997, de 26 de diciembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- LREP: Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General.
- RC: Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- RPD: Reglamento de Puertos Deportivos, aprobado por Real Decreto de 26 de septiembre de 1980