

INFORME¹

LA REFORMA DE LOS PLAZOS CONCESIONALES EN LOS PUERTOS DE ANDALUCÍA

I. INTRODUCCIÓN

Es objeto de este comentario la Ley 2/2020, de 12 de noviembre, de reforma parcial de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía, en materia de plazos concesionales, publicada en el BOJA extraordinario número 80, de 19 de noviembre. El nuevo texto legal consta de un solo artículo, por el que se modifica el artículo 24 de la Ley 21/2007 (apartado primero) y se introducen en la referida Ley tres disposiciones transitorias (apartado segundo).

A continuación, daremos cuenta de los antecedentes que justifican la reforma, expondremos las modificaciones que se llevan a cabo y ofreceremos una valoración sintética, no sin antes advertir que la Ley merece un análisis más detenido del que en el marco de esta colaboración es factible, pues son muchas y complejas las cuestiones que plantea la referida Ley 2/2020.

II. ANTECEDENTES DE LA REFORMA

Como es sabido, el artículo 49 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC en lo sucesivo), dispuso que el plazo de las concesiones en bienes adscritos no podía superar los treinta años. A partir de su entrada en vigor, por tanto, no fue posible otorgar concesión alguna sobre el dominio público portuario adscrito cuyo plazo excediera de los referidos treinta años. Respecto de las concesiones preexistentes, la disposición transitoria 14.3 del Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (RC89), acotó el plazo o lo redujo a treinta años².

¹ Esta sección ha sido elaborada por MARÍA DEL CARMEN NÚÑEZ LOZANO, Catedrática de Derecho Administrativo, Centro de Investigación en Patrimonio Histórico, Cultural y Natural, Universidad de Huelva.

² “Se considerará en todo caso incompatible con los criterios de ocupación del dominio público establecidos en la Ley de Costas el mantenimiento de concesiones a perpetuidad, por tiempo indefinido, sin plazo limitado o por plazo superior a treinta años, a contar desde la entrada en vigor de la Ley, siempre que no hayan superado o superen el plazo máximo de noventa y nueve años. En todos estos casos, las concesiones vigentes se entenderán otorgadas por el plazo máximo de treinta años, a contar desde la entrada en vigor de la Ley de Costas, sin perjuicio de la posibilidad de revisión de otras cláusulas conforme a lo previsto en el apartado anterior”.

Tras la aprobación de la LC tuvo lugar la de la Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía (LPDA), cuyo artículo 16.d) contempló, como no podía ser de otra manera, un plazo de 30 años para las concesiones que se otorgaran. La LPDA no reguló las posibles prórrogas de los plazos de las concesiones que se otorgasen ni, tampoco, el régimen transitorio de las concesiones que se hubieren otorgado con anterioridad a perpetuidad, por tiempo indefinido, sin plazo limitado o por plazo superior a treinta años. Como ya se ha indicado, poco después el RC89 reguló esta específica materia.

La Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía (LRJEPA en lo sucesivo) derogó la LPDA, articulando un régimen general para los todos los puertos de Andalucía, no sólo los deportivos³. Tanto en la versión original como en la actualidad, son dos los artículos de la LRJEPA que de modo principal regulan los plazos de las concesiones y sus prórrogas. Por una parte, artículo 24, que en aquél momento dispuso, escuetamente, que “[e]l título de otorgamiento determinará el plazo de la concesión y sus posibles prórrogas, sin que en ningún caso el plazo total pueda exceder de 30 años”. Por otra parte, el artículo 36, que se remitía (y se remite en la actualidad) a la legislación de contratos en lo referido a las concesiones de obras públicas portuarias⁴. Cualquiera que fuera la intención de esta remisión, consideramos que estas concesiones y sus prórrogas se encontraban igualmente limitadas por el plazo máximo de 30 años dispuesto en el artículo 49.1 LC. Lógicamente, la LRJEPA no contempló régimen transitorio alguno para las concesiones ya otorgadas, puesto que no introdujo ningún cambio sustancial en esta materia respecto de lo regulado en la LPDA y, al cabo, el RC89 ya había operado el ajuste de las concesiones preexistentes a la LC.

En 2013 tuvo lugar la polémica reforma de la LC mediante la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley

³ A tenor del artículo 1.2 LRJEPA, “[s]on puertos competencia de la Comunidad Autónoma de Andalucía, que conforman el Sistema Portuario de Andalucía: a) Los puertos pesqueros. b) Los puertos deportivos. c) Los puertos de refugio. d) Los puertos comerciales u otros puertos que no tengan la calificación legal de interés general del Estado” Añade el apartado 3 del artículo 1 que “[t]endrán la consideración de puertos de la Comunidad Autónoma de Andalucía los espacios pesqueros y los destinados a usos náuticos deportivos que, estando adscritos a puertos de interés general, deban ser segregados de la zona de servicio por poseer infraestructuras portuarias independientes, espacios terrestres y marítimos diferenciados, y no dividir ni interrumpir la zona de servicio del puerto de modo que pueda afectar a la explotación de este”.

⁴ “1. Las concesiones de construcción y explotación de obras públicas portuarias se otorgarán por el plazo que se acuerde en el pliego de cláusulas administrativas particulares, que no podrá exceder del plazo máximo fijado en la legislación básica estatal para el contrato de concesión de obra pública, con las especialidades que resulten en materia de dominio público marítimo-terrestre portuario. 2. Los plazos fijados en los pliegos de condiciones podrán ser prorrogados potestativamente, superando los establecidos en el apartado anterior, para los supuestos y dentro de los límites temporales regulados en la normativa básica en materia de contratos de concesión de obra pública”.

22/1988, de 28 de julio, de Costas (LPUSL en lo sucesivo) que, en la materia que aquí nos ocupa, dio una nueva redacción al artículo 49.1 LC, de manera que ahora establece que “el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos, incluidas las prórrogas, no podrá ser superior al plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general”. El artículo 104.1 del Reglamento General de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (RC14 en lo sucesivo), reitera lo dispuesto en el artículo 49.1 LC.

Por lo que respecta a las concesiones ya otorgadas, la disposición transitoria quinta LPUSL señala que

“Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2 de esta Ley, las concesiones que amparan ocupaciones en puertos que no son de interés general, o habilitan directamente la ocupación del dominio público marítimo-terrestre en el que se construye la obra portuaria, como consecuencia de un contrato de concesión de obra pública, podrán prorrogarse en los mismos términos y condiciones que los previstos en la legislación estatal de puertos de interés general. En estos casos, la duración de la prórroga no podrá ser superior a la mitad del plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general”.

El artículo 172.1 RC14, sin embargo, introduce una importante matización, al prescribir que el régimen de las prórrogas de las “concesiones reguladas en la disposición transitoria segunda, apartado segundo, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, que fueron otorgadas fuera de los puertos pero que, con posterioridad a la entrada en vigor de la misma, han sido incorporadas a la zona de servicio de alguno de ellos manteniendo el régimen de plazos regulado en la citada Ley 22/1988, de 28 de julio, en su redacción original”, es el previsto en el RC14.

Interesa destacar que la LPUSL no previó ninguna suerte de extensión de plazo de las concesiones otorgadas con anterioridad a la LC. La disposición transitoria decimosexta RC14, en su apartado primero, interpretó este silencio de la Ley como una confirmación del mantenimiento de la reducción de plazo que la nueva legislación de costas de 1988 había operado sobre las concesiones anteriores:

“Se considerará en todo caso incompatible con los criterios de ocupación del dominio público establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, el mantenimiento de concesiones a perpetuidad, por tiempo indefinido o sin plazo limitado. En todo caso, se entenderá que las concesiones vigentes antes del 29 de julio de 1988 fueron otorgadas por un plazo máximo de 30 años

a contar desde esa fecha, sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo”.

Así las cosas, el legislador andaluz pudo, desde la entrada en vigor de la reforma de la LC, acomodar el Derecho propio de Andalucía a las nuevas posibilidades abiertas y, en consecuencia, modificar la LRJEPA para prever un plazo mayor para las concesiones sobre el dominio público adscrito. Sin embargo, ello no sucedió. Es ahora la Ley 2/2020 la que opera la modificación, en los términos que seguidamente veremos.

III. LA MODIFICACIÓN DEL ARTÍCULO 24: PLAZO Y PRÓRROGA DE LA CONCESIÓN

En su redacción inicial, el tenor literal del artículo 24 de la Ley, sobre ámbito y plazo de las concesiones, era el siguiente:

“La ocupación del dominio público portuario con obras o instalaciones fijas, así como cualquier tipo de ocupación por plazo superior a tres años, estará sujeta a concesión.

El título de otorgamiento determinará el plazo de la concesión y sus posibles prórrogas, sin que en ningún caso el plazo total pueda exceder de 30 años”.

Tras la reforma, se mantiene el párrafo primero, se modifica el segundo para elevar el plazo máximo a cincuenta años y se añaden nuevas previsiones sobre el plazo y sus prórrogas.

Así, en primer lugar, se detallan los criterios para la fijación del plazo (apartado primero): “a) Vinculación del objeto de la concesión a la actividad portuaria. b) Disponibilidad de espacio de dominio público portuario. c) Volumen de inversión y estudio económico-financiero. d) Plazo de ejecución de las obras contenidas en el proyecto. e) Adecuación a la planificación y gestión portuarias. f) Incremento de actividad que genere el puerto⁵ y creación de empleo consecuencia de dicho incremento. g) Vida útil de la inversión a realizar por el concesionario. h) Compromisos de mejora medioambiental en el puerto y su entorno durante la concesión”.

Los criterios coinciden con los establecidos en el artículo 82.1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre⁶ (TRLPMM en lo sucesivo), con la salvedad de que la ley andaluza incluye además los de creación de empleo como consecuencia

⁵ Entendemos que quiere decir “en el puerto”.

⁶ Cuyo precedente se encuentra en el artículo 107.1 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general.

del incremento de la actividad que genere en el puerto y compromisos de mejora medioambiental en el puerto y su entorno durante la concesión.

El apartado segundo proclama que el plazo de la concesión es improrrogable y, a continuación, señala los supuestos en los que sí es prorrogable: a) cuando esté previsto en el título concesional; b) cuando no estando previsto, concurra el supuesto del artículo 27.2.d); c) cuando no estando previsto, la concesionaria se comprometa a realizar determinadas actuaciones, en los casos que se detallan.

En los dos primeros supuestos, el plazo puede prorrogarse a juicio de la Administración portuaria, “sin que la suma de los plazos de las prórrogas pueda superar la mitad del plazo inicialmente otorgado, y en ningún caso este plazo inicial, unido al de las prórrogas, podrá superar el plazo máximo de 50 años”.

Dispone la Ley que en el caso del artículo 27.2.b) “tanto la inversión a realizar por el solicitante como el procedimiento a seguir se realizarán conforme a lo previsto en el apartado siguiente”. El referido “apartado siguiente” es el tercero, que regula la solicitud que se ha de presentar, la competencia para resolver de la Consejería competente en materia de puertos y la necesidad de previo informe de la Agencia de Puertos de Andalucía. Parece, pues, que se excluye a priori la competencia de proyectos⁷. Por lo que respecta a la inversión, entendemos que es de aplicación el último párrafo del artículo 27.2.d), que prescribe la correspondencia entre la inversión y la prórroga solicitada.

El tercer supuesto se refiere a “concesiones de puertos deportivos y de instalaciones en zonas portuarias de uso náutico-deportivo destinadas a la prestación del servicio a las embarcaciones deportivas y de ocio, que sean de interés estratégico o relevante para el sistema portuario andaluz o para el desarrollo económico del mismo”. La prórroga de estas concesiones puede ser autorizada, aun cuando no se haya previsto en el título concesional, cuando la concesionaria se comprometa a llevar a cabo alguna de las actuaciones que se prevén y concurran razones de interés público de orden económico, social, turístico o estratégico que así lo aconsejen.

Las referidas actuaciones son: a) llevar a cabo una nueva inversión relevante, no prevista en el título original, que sea superior al 20% del valor actualizado de las instalaciones objeto de concesión, entendido como el correspondiente al inicialmente previsto en la concesión, así como a las inversiones de desarrollo de dicho proyecto inicial aprobadas durante la vida de concesión (presupuesto de ejecución material); b) llevar a cabo una aportación económica, que no tendrá naturaleza tributaria, a

⁷ Téngase en cuenta que a tenor del artículo 27.2.d), las prórrogas no previstas en el título concesional son modificaciones sustanciales, que deben ser autorizadas por la Agencia Pública de Puertos de Andalucía y tramitadas como una solicitud de concesión, pudiendo la Agencia prescindir motivadamente del trámite de competencia de proyectos.

la financiación de infraestructuras portuarias para la mejora de la posición competitiva de los puertos de Andalucía, cuyo importe, en todo caso, sea superior al 20% del valor actualizado de las instalaciones objeto de concesión; c) una combinación de ambos supuestos, siempre que la suma de los importes comprometidos no sea inferior al 20% del valor actualizado de las instalaciones objeto de concesión.

La inversión relevante a la que se refiere la ley ha de suponer “una mejora cualitativa y cuantitativa del empleo, de la eficacia global y de la competitividad de la actividad desarrollada, tanto en la concesión como, en su caso, en la concesión modificada por ampliación de su superficie, siempre que formen una unidad de explotación y que, a juicio de la referida Administración, sea de interés para mejorar la productividad, la eficiencia energética o la calidad ambiental de las operaciones portuarias y la prevención de daños medioambientales en el entorno portuario, la mejora de la sostenibilidad ambiental y la sensibilización para la preservación y mejora del medioambiente o suponga la introducción de nuevas tecnologías, como la digitalización de infraestructuras o procesos que incrementen su competitividad”.

Se establece como condición resolutoria de la prórroga que los correspondientes compromisos estén “íntegramente ejecutados en el plazo de los cuatro primeros años, a contar desde la resolución de prórroga”, salvo que “la entidad concesionaria sea un club náutico u otra entidad deportiva sin fines lucrativos”, en cuyo caso “dichos compromisos deberán ejecutarse en el plazo de los seis primeros años, a contar desde la resolución de prórroga”.

Añade la Ley que la prórroga de este tercer supuesto “se regulará conforme al procedimiento previsto en los apartados 5 y 6 del artículo 25 de la presente ley, con las especialidades establecidas en los apartados 3, 4 y 5 del presente artículo”.

El apartado quinto del artículo 25 se refiere a la confrontación del proyecto sobre el terreno y espacio de agua, la determinación por parte de la Administración de su adecuación y viabilidad, la información pública y la fijación de las condiciones que regularán la concesión, que deben ser objeto de aceptación expresa. Se excluye, en consecuencia, la competencia de proyectos.

Por su parte, el apartado sexto del mismo artículo 25 prevé el plazo máximo para dictar y notificar la resolución de adjudicación (ocho meses), el silencio negativo y la publicación del otorgamiento en el BOJA.

A su vez, el apartado tercero del artículo 24 regula la solicitud de la prórroga⁸ y la documentación⁹ que se ha de acompañar. La solicitud debe “presentarse, en todo caso, con anterioridad al inicio del penúltimo año del plazo de concesión, siendo requisito indispensable para su tramitación que el interesado se encuentre al corriente del cumplimiento de las obligaciones concesionales establecidas en la presente ley y las que resulten del título otorgado”. Como ya hemos indicado, la solicitud “será resuelta por la Consejería competente en materia de Puertos, previo informe de la Agencia Pública de Puertos de Andalucía”.

Los parámetros que se han de considerar en la emisión del informe se contemplan en el apartado cuarto: “a) Si las concesiones son de interés estratégico o relevante para el sistema portuario andaluz o para el desarrollo económico del mismo y concurren razones de interés público de orden económico, social, turístico o estratégico que aconsejen su prórroga. b) Si, durante la vida de la concesión, el titular de la misma ha cumplido las prescripciones previstas en el título de otorgamiento, no habiendo sido sancionado por infracción grave. c) Si la inversión propuesta o aportación económica tiene las características detalladas en el apartado B) del presente artículo. d) El volumen de inversión y/o aportación económica comprometida y el plazo en el que se comprometen a realizarlos. e) La vida útil de la inversión. f) La memoria económico-financiera de la concesión en el momento de su otorgamiento y en el momento de la solicitud de prórroga de plazo”.

Por último, el apartado quinto establece una serie de prescripciones adicionales.

⁸ En ella indicará la concesionaria “la concesión respecto de la que solicita la prórroga, el plazo por el que la solicita y la inversión o aportación económica que se propone”.

⁹ “a) Documento técnico que describa las características de las obras o debida referencia al mismo, en caso de que este obrase en la Agencia, así como la documentación o estudios necesarios para la obtención del instrumento de prevención y control ambiental a que se encuentre sometido. b) Estudio económico-financiero de viabilidad de la concesión, que justifique la necesidad de la prórroga y los nuevos compromisos que se pretenden cumplir, entre los que figurarán la previsión de la creación de empleo y la metodología utilizada para dicha estimación. c) Documentación acreditativa de las inversiones tanto inicialmente previstas en la concesión como de desarrollo del proyecto inicial, ejecutadas y aprobadas por la Administración competente. d) Cuentas anuales aprobadas y depositadas en el Registro Mercantil o registro oficial en que el empresario deba estar inscrito y auditadas por firma auditora externa, de los tres últimos ejercicios. e) Dictamen emitido por una auditoría técnica externa e independiente, que verifique el cumplimiento de sus obligaciones de mantenimiento de las obras e instalaciones de la infraestructura necesaria para la prestación de los servicios portuarios que constituyen el soporte material de la concesión. Para estos cometidos, la Agencia designará a la entidad encargada de realizar el dictamen de entre las cinco propuestas por la concesionaria, a su costa, en base a los parámetros fijados por la Agencia. f) Propuesta de Reglamento de Explotación y Tarifas Máximas, actualizado de conformidad con las prescripciones establecidas por la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, vigentes al tiempo de presentarse la solicitud. g) Certificados de encontrarse al corriente de las obligaciones tributarias con el Estado y la Comunidad Autónoma de Andalucía y de las obligaciones con la Seguridad Social. h) Declaración responsable de no estar incurso en incapacidad o prohibición para contratar”.

Así, “la prórroga de la concesión determinará la modificación de las condiciones de la misma, que deberán ser aceptadas por la concesionaria con anterioridad a la resolución de otorgamiento” (primer párrafo).

Por otra parte, “la prórroga no podrá ser superior al plazo inicialmente previsto en su título de otorgamiento y, en ningún caso, el plazo total del otorgamiento unido al de la prórroga podrá superar el plazo máximo de 50 años, y excepcionalmente para las estratégicas o relevantes podrá llegar hasta los 75 años”, requiriéndose que haya transcurrido al menos una tercera parte del plazo de la concesión inicial (segundo párrafo).

Además, la prórroga “determinará la aprobación del Reglamento de Explotación y Tarifas Máximas, actualizado de conformidad con las prescripciones establecidas por la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, vigentes al tiempo de presentarse la solicitud” (párrafo cuarto).

En otro orden de cuestiones, el párrafo quinto dispone que “si una vez realiza la prórroga la concesionaria impugna las cláusulas que fueron aceptadas por ella, la Agencia Pública de Puertos de Andalucía estará facultada para declarar extinguido el título, salvo cuando aquellas hubiesen sido declaradas ilegales”.

Finalmente, “la prórroga del plazo de la concesión no será tenida en cuenta a efectos de la valoración del rescate, de la revisión de la concesión o de la indemnización por cualquier causa a la concesionaria” (párrafo sexto).

En particular, respecto de las concesiones prorrogadas por el plazo máximo de 75 años, “el correspondiente instrumento de prevención y control ambiental deberá contener una evaluación bianual del cumplimiento de las indicaciones y medidas protectoras y correctoras en él contenidas. De dicha evaluación deberá trasladarse copia a la Agencia Pública de Puertos de Andalucía y al ayuntamiento en cuyo término municipal se asiente la instalación portuaria” (párrafo tercero).

IV. LAS NUEVAS DISPOSICIONES TRANSITORIAS

La Ley 2/2020 introduce tres nuevas disposiciones en el texto de la Ley 21/2007, que se titulan de la siguiente manera: a) “Plazo máximo de las concesiones vigentes a la entrada en vigor de esta ley que fueron otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante” (disposición transitoria séptima); b) “Ampliación, hasta su período inicial del plazo de las concesiones vigentes que fueron otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y cuyo plazo máximo se ha reducido por aplicación de lo previsto

en la disposición transitoria séptima” (disposición transitoria octava); c) “Régimen de prórrogas de las concesiones que fueron otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente disposición” (disposición transitoria novena).

La disposición transitoria séptima contiene dos prescripciones diferentes. En virtud de la primera,

“[s]e considera en todo caso incompatible con los criterios de ocupación del dominio público portuario establecidos en esta ley el mantenimiento de concesiones otorgadas por plazo superior al máximo plazo inicial de las concesiones portuarias del Estado previsto en el artículo 24.1 de la presente norma, a contar desde la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”.

Se añade a continuación que

“[e]n todos estos casos, las concesiones vigentes a la entrada en vigor de la presente disposición se entenderán otorgadas por el plazo previsto en su título, sin que en ningún caso pueda exceder del plazo inicial de las concesiones portuarias del Estado previsto en el artículo 24.1 de la presente norma, que se contará desde la entrada en vigor de la referida Ley 27/1992, sin que quepa ampliación de la concesión, salvo en los casos contemplados en la disposición transitoria octava de la presente ley”.

Por su parte, la disposición transitoria octava regula la ampliación del plazo de las concesiones vigentes otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 27/1992 y cuyo plazo máximo supuestamente ha reducido la disposición transitoria séptima.

En concreto, se refiere a “las concesiones vigentes que sean de interés estratégico o relevante para el sistema portuario andaluz o para el desarrollo económico del mismo, que fueron otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y a las que la aplicación de lo previsto en la disposición transitoria anterior suponga una extinción anticipada del título concesional”. El plazo inicial de estas concesiones, “excepcionalmente y cuando concurren razones de interés público de orden económico, social, turístico o estratégico que así lo aconsejen”, puede “ser ampliado hasta 50 años más (*sic*) como máximo, siempre que la concesionaria se comprometa a la realización de inversiones relevantes, para el puerto o sistema portuario andaluz, que supongan una mejora de la eficacia global y de la competitividad de la actividad desarrollada, tanto en la concesión como, en su caso, en la concesión modificada por ampliación de su superficie, siempre que formen una unidad de explotación” (primer párrafo del apartado 1).

Los requisitos para que las inversiones sean consideradas relevantes son los siguientes: “a) No estar previstas en el título constitutivo original. b) No haber sido computadas a efectos de prórrogas previamente adoptadas. c) Mejorar alguno de los siguientes aspectos: la productividad; la eficiencia energética; la calidad ambiental, la mejora de la sostenibilidad ambiental y la sensibilización para la preservación y mejora del medio ambiente; las operaciones portuarias; la introducción de nuevas tecnologías, como la digitalización de las infraestructuras; los nuevos procesos que incrementen la competitividad, y la responsabilidad social corporativa y mejora social y de la población” (apartado 2). Estos aspectos son los ya previstos en el artículo 24 para las prórrogas del tercer tipo, a los que se añaden otros, entre los que no podían faltar la mejora social y de la población.

La inversión ha de ser como mínimo “del 0,50% del valor actualizado de las instalaciones objeto de concesión, se entiende éste como el correspondiente al inicialmente previsto en la concesión, así como a las inversiones de desarrollo de dicho proyecto inicial aprobadas durante la vida de la concesión (presupuesto de ejecución material) en el momento de efectuar la solicitud, por cada año de ampliación solicitado, con una inversión mínima que se sitúe en el 20% para las estratégicas y máximo del 5% para el resto del referido valor de las instalaciones, según las características de la empresa concesionaria, debiendo estar ejecutada como máximo en un plazo equivalente a la mitad de la ampliación”¹⁰ (apartado 2).

En el apartado 3 se regula la solicitud que ha de presentar el titular de la concesión, en el plazo de dos años a contar desde la entrada en vigor de la disposición, así como los documentos que debe acompañar¹¹. Tramitado el procedimiento¹², debe informar la Agencia Pública de Puertos de Andalucía, correspondiendo a la Consejería la resolución con arreglo a los criterios que fija el apartado 4¹³. Dicho apartado,

¹⁰ Esta última condición puede resultar mucho más benevolente, como fácilmente se aprecia, que la establecida en el artículo 24.2 LRJPA que recordemos que dispone que los compromisos de inversión y de aportación económica “deberán estar íntegramente ejecutados en el plazo de los cuatro primeros años, a contar desde la resolución de prórroga”, salvo que “la entidad concesionaria sea un club náutico u otra entidad deportiva sin fines lucrativos”, en cuyo caso dichos compromisos deberán ejecutarse en el plazo de los seis primeros años, a contar desde la resolución de prórroga”.

¹¹ Llama la atención que sea la Agencia Pública de Puertos de Andalucía la que elija la entidad encargada de realizar el dictamen a que se refiere la letra f) del apartado, “de entre las cinco propuestas presentadas por la concesionaria”. *Vid.* también el artículo 24.3.e).

¹² En lo no previsto por la disposición transitoria en cuanto a procedimiento, se aplica lo dispuesto en el artículo 24 (apartado 3 de la disposición).

¹³ Estos criterios enmarcan el ámbito de discrecionalidad de la que dispone la Administración, pero no la eliminan; por esta razón, no tiene mucho sentido que en el apartado 2 de la disposición se afirme que “[e] otorgamiento de la ampliación tendrá carácter reglado, siempre que la entidad concesionaria se encuentre al corriente del cumplimiento de las obligaciones concesionales establecidas en la presente ley y las que resulten del título otorgado”.

en fin, completa la regulación de la materia con otras prescripciones, de las que destacamos la de que “[l]a ampliación se podrá otorgar por un plazo que no podrá superar las dos quintas partes del plazo previsto en el título original”.

Finalmente, la disposición transitoria novena se ocupa del régimen de prórrogas de las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la disposición, esto es, antes del 20 de noviembre de 2020.

A estas concesiones les es de aplicación el régimen de prórrogas previstas en el artículo 24 LRJEP, siempre que cumplan los requisitos que en él se establecen, con la importante excepción de que el plazo objeto de prórroga puede llegar al plazo inicialmente previsto en el título de otorgamiento (primer párrafo del apartado 1).

Esta prórroga, señala el párrafo segundo del apartado 1, es compatible con la ampliación prevista en la disposición transitoria octava.

Concreta el apartado segundo que el régimen de prórrogas del artículo 24.2B es aplicable

“a aquellas concesiones de puertos deportivos y de instalaciones en zonas portuarias de uso náutico-deportivo destinadas a la prestación del servicio a las embarcaciones deportivas y de ocio que se encuentren en la situación prevista en los artículos 63.6 y 64.6 de la presente ley con título vigente el 1 de enero de 2018, que sean de interés estratégico o relevante para el sistema portuario andaluz o para el desarrollo económico del mismo, cuando las concesionarias sean administraciones o entidades sin ánimo de lucro y concurren razones de interés público de orden económico, social, turístico o estratégico que así lo aconsejen”.

De este modo, se reconoce de manera palmaria la posibilidad de prorrogar concesiones ya caducadas.

Finalmente, se establece que “serán computadas como nuevas inversiones relevantes, a efectos de lo previsto en el artículo 24.2.B1), aquellas que sean realizadas por la entidad concesionaria tras la entrada en vigor de la presente disposición, siempre que sean aprobadas por la Administración portuaria a tales efectos y se ajusten a los parámetros establecidos en el referido apartado B1)”. Se añade que “[s]u cómputo se llevará a cabo mediante la actualización de los importes de la inversión en el momento de otorgarse la prórroga”.

V. VALORACIÓN

Por lo que respecta a la reforma operada sobre el artículo 24 LRJEP, consideramos que es respetuosa con lo establecido en el artículo 49 LC, puesto que la regulación se atiene a los plazos máximos de vigencia establecidos en la legislación estatal de puertos de interés general. Cuestión distinta es la valoración que quepa efectuar desde la perspectiva de la libre competencia y concurrencia.

Por lo que concierne a las nuevas disposiciones transitorias, parece que el legislador andaluz ha querido ofrecer una vía de continuidad a las concesiones otorgadas en los puertos andaluces, en particular en puertos deportivos e instalaciones en zonas portuarias de uso náutico-deportivo. Desde luego, no está claro que esta pretensión sea compatible con los principios de libre competencia y concurrencia. Pero, además, muchas de estas concesiones se encuentran en la actualidad incursas en caducidad, pues llegado el año 2018 y sin la imprescindible modificación de la legislación andaluza, no ha sido posible su prórroga. Prueba de ello es la misma Ley 2/2020.

Para articular la referida vía de continuidad se ha recurrido a la extensión *ope legis* del plazo de las concesiones, a semejanza de la producida por el apartado segundo de la disposición transitoria cuarta de la Ley 27/1992, en la redacción dada por la Ley 48/2003. Una operación ésta, la de la ampliación de plazos, que no está prevista en la legislación de costas, pues para las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la LPUSL sólo se contempla la prórroga, que es muy diferente de la extensión del plazo *ope legis*. Por otra parte, y aun cuando se llegara a admitir la competencia de la Comunidad Autónoma al efecto, es dudoso que opere el plazo de 50 años y no el de 35 años que señala la disposición transitoria segunda del TRLPMM. En todo caso, si la disposición transitoria séptima se aplica sólo a concesiones otorgadas con anterioridad a la Ley 27/1992, las únicas idóneas a este efecto son las de fecha posterior a 20 de noviembre de 1990 y anteriores al 15 de diciembre de 1992, siempre que no hayan caducado, caducidad que sí se debe haber producido en las anteriores a 20 de noviembre de 1990; tales concesiones, otorgadas entre 1990 y 1992, no pudieron serlo por plazo superior al que prevé el artículo 24.1, pues con arreglo a la LC, como sabemos, el plazo máximo era de treinta años. Cuestión distinta es que el legislador andaluz haya considerado que el plazo máximo de treinta años no era de aplicación a las concesiones de obras y sean éstas a las que se refiere la disposición.

A partir de la supuesta reducción de plazos efectuada por la disposición transitoria séptima, se procede a disciplinar en la disposición transitoria octava un régimen de ampliación de plazos para determinadas concesiones - las de interés estratégico o relevante para el sistema portuario andaluz o para el desarrollo económico del mismo, otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 27/1992 y que la Ley no concreta, ni en esta sede ni en el artículo 24- con el que parece que se quiere orillar de nuevo

la caducidad producida en 2018. Como ya hemos señalado, la disposición transitoria quinta LPUSL permite prorrogar las concesiones otorgadas antes de su entrada en vigor, pero no ampliar los plazos iniciales. En todo caso, la ampliación regulada no se ajusta el criterio temporal contenido en la referida disposición transitoria quinta LPUSL, a tenor de la cual, “la duración de la prórroga no podrá ser superior a la mitad del plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general”.

Por último, la disposición transitoria novena regula la prórroga de las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2020, estableciendo un régimen de difícil interpretación en cuanto a su ámbito de aplicación y encaje con las demás modificaciones que se llevan a cabo, que ya no oculta la decidida pretensión de revivir concesiones caducadas.

En definitiva, la Ley 2/2020 no resulta satisfactoria y, desde luego, es dudoso que, llegado el caso, pudiera superar el control de constitucionalidad. Nada de ello empece a que de la situación en la que se ha visto el legislador andaluz se extraigan ciertas conclusiones y enseñanzas valiosas. En todo caso, propicia una reflexión más amplia acerca del potencial narrativo del legislador, capaz de volver a reescribir una y otra vez guiones sobre historias que parecían ya concluidas.