

Puertos Deportivos: La controvertida cuestión del plazo máximo de duración de las concesiones

Marinas: the controversial issue of the maximum term of concessions

Julio David Moreno Prieto

Abogado en Cuatrecasas.

Doctorando en Derecho. Universidad de Sevilla.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. PUERTOS DEPORTIVOS: ¿CONCESIÓN DEMANIAL O CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA?. III. LA DURACIÓN MÁXIMA DEL PLAZO DE CONCESIÓN DE PUERTOS DEPORTIVOS EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL. IV. LA DURACIÓN MÁXIMA DEL PLAZO DE CONCESIÓN DE PUERTOS DEPORTIVOS EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS. V. EL IMPACTO DE LA LEGISLACIÓN DE COSTAS EN LA DURACIÓN MÁXIMA DE LAS CONCESIONES DE PUERTOS AUTONÓMICOS. VI. LÍMITES A LA DURACIÓN MÁXIMA DE LAS CONCESIONES DE PUERTOS DEPORTIVOS. VII. CONCLUSIONES

RESUMEN: Los puertos deportivos son un sector muy importante de nuestra economía. Constituyen un motor de crecimiento socioeconómico para muchos territorios. La disparidad de criterios interpretativos entre Administraciones y los constantes cambios normativos muestran la inseguridad jurídica que existe en este sector. Uno de los aspectos más controvertidos es el relativo al plazo máximo de duración de las concesiones de puertos deportivos. En este trabajo se analiza dicho régimen y se ofrece una valoración de la normativa que confluye en la materia (puertos, costas, concesiones demaniales, contratos públicos, entre otras).

PALABRAS CLAVES: puertos, puertos deportivos, concesión de dominio público y contrato de concesión de obra pública.

Recibido: 06-03-2022

Aceptado: 22-09-2022

ABSTRACT: The marinas sector is an important sector of our economy, and it is a powerful engine for economic growth in many regions. The disparity of criteria of the different administrations and continuous changes in regulations show the legal uncertainty surrounding this sector. The regime covering the maximum period for marina concessions is one of the most controversial aspects. This paper analyzes that regime and offers a legal assessment of the regulations that converge on the matter (ports, coasts, public domain concessions, and public contracts).

KEYWORDS: ports, marinas, public domain concessions and public work concession contract.

I. INTRODUCCIÓN

Una de las cuestiones más problemáticas en relación con los puertos deportivos es la relativa al plazo máximo de duración del título concesional y sus posibles prórrogas. Más allá de la conveniencia de analizar desde un punto de vista doctrinal estas regulaciones, en las que en ocasiones convergen distintas instituciones, regímenes jurídicos y normas de derecho transitorio, el supuesto presenta innegable relevancia práctica, pues son numerosas las relaciones jurídicas y actividades que se desarrollan en los puertos deportivos, cuyo régimen jurídico debería ofrecer suficiente seguridad jurídica.

Ciertamente, la complejidad u opacidad de las normas no favorece a ninguna de las partes implicadas (autoridades portuarias, concesionarios, usuarios, etc.), ni mejora la competitividad, eficiencia y productividad de los puertos deportivos, ni ayuda a captar nuevas inversiones privadas, tan necesarias, por cierto, en algunos territorios.

Sin perjuicio de que debería existir una homogenización de plazos en las concesiones de puertos deportivos en sintonía con el entorno europeo del que forman parte y una mayor coordinación por parte de las Administraciones Públicas en la aplicación de las normas portuarias, especialmente las de derecho transitorio, la realidad es que, a día de hoy, como veremos, esta situación todavía no se ha alcanzado, pese a los intentos de la Administración General del Estado por conseguirlo.

El objeto de este trabajo consiste, pues, en presentar una visión general del régimen de plazos máximos y prórrogas de las concesiones de puertos deportivos recogido en las normas portuarias, así como ofrecer una valoración crítica sobre el conjunto de legislaciones. El presente trabajo no analiza los requisitos legales y jurisprudenciales que posibilitan las prórrogas ordinarias y extraordinarias de las concesiones de puertos deportivos.

II. PUERTOS DEPORTIVOS: ¿CONCESIÓN DEMANIAL O CONTRATO DE CONCESIÓN DE OBRA PÚBLICA?

No es objeto del presente estudio sistematizar la naturaleza jurídica de los títulos de cada uno de los puertos deportivos existentes en nuestro país (sobre si son contratos de concesión de obra pública, contrato de concesión de servicio, dobles concesiones o concesiones mixtas, concesiones de dominio público marítimo-terrestre, concesiones de dominio público portuario, concesiones demaniales “*de facto*” o cualquier otra modalidad típica o atípica prevista en el ordenamiento jurídico), por cuanto la casuística y heterogeneidad de supuestos hace sumamente complejo una aproximación cierta a esta cuestión.

Pero si podemos confirmar que dos son las modalidades predominantes bajo las que se han construido y/o explotado la mayoría de los puertos deportivos en España: la concesión demanial y el contrato de concesión de obra pública (dentro de la modalidad contractual cabe destacar también el contrato de concesión de servicio¹).

Como recordó CONCHA JARABA, “los puertos que se empiezan a construir bajo la modalidad de la concesión no responden necesariamente al citado modelo como contrato de concesión de obra pública sino que se instrumentan bajo la modalidad de la concesión demanial [...] y ese modelo concesional respecto de los puertos deportivos se puede considerar que ha continuado vigente, tras la aprobación de la Constitución española, al menos en el ámbito de competencias del Estado, hasta la irrupción de la concesión de obra pública portuaria”. Sin embargo, los parámetros a los que se ajustaba la concesión demanial de puertos deportivos típica de la Ley 55/1969, de 26 de abril, sobre puertos deportivos (en adelante, “Ley de Puertos Deportivos de 1969”) difieren de los actuales, por cuanto (i) la concesión se solicitaba “sobre dominio público marítimo-terrestre que, tras la ejecución de las obras, pasaba a tener el carácter de dominio público portuario”, (ii) “el uso al que se destinaba este demanio marítimo-terrestre no era un uso privativo del propio concesionario, como es sustancial en las concesiones demaniales, sino que la concesión tenía por objeto la construcción de un puerto destinado a la colectividad, a los usos náuticos deportivos propios de estos puertos” y (iii) la fase de explotación no se regula conforme a lo previsto en la norma de bienes de las Administraciones Públicas, sino que se remitía “a la legislación de contratos del Estado, además de en el artículo 13 referido a las Corporaciones Locales a la legislación de régimen local que resultase de aplicación para la gestión de aquel”².

¹ GONZALO RODRÍGUEZ, I. «Concesiones y autorizaciones portuarias» *Revista de Administración Pública*, núm. 46, 1965, pp. 369 a 386.

² CONCHA JARABA, M. «Un acercamiento a la Concesión de Obra Pública Portuaria regulada en el artículo 126 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y prestación de

En términos similares, CUERNO LLATA afirmó que “la legislación de puertos deportivos comprendía, por tanto, dos modalidades: Una determinada por la unión entre concesión de obra pública (tradicional a lo largo del siglo XIX), y auspiciada por la Ley General de Obras Públicas de 1877 en la que se englobaba la construcción y explotación del puerto y, una segunda, en la que únicamente se pretendía conceder la gestión de la obra portuaria deportiva a una persona física o jurídica para lo cual se articulaba ordinariamente la fórmula concesional (artículos 15 y siguientes de la Ley de Puertos Deportivos de 1969 y 12 y siguientes de su Reglamento de 1980)”³.

El contrato de concesión de obra pública portuaria, como “especie” dentro del contrato de concesión de obra pública, se reguló por primera vez tras la aprobación de la Constitución española (en adelante, “CE”) por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (en adelante, “Ley 48/2003”). No obstante lo anterior, el contrato de concesión de obra pública como “género” se contemplaba con antelación en la Ley General de Obras Públicas del año 1877. Por consiguiente, es normal que muchos de los puertos deportivos anteriores al año 2003, se hayan construido y explotado bajo la fórmula de la concesión de obra pública o, en el caso de que solo se lleve a cabo su explotación, incluso mediante el contrato de concesión de servicio.

En la actualidad, el régimen jurídico de la concesión demanial y el contrato de obra pública portuaria esta delimitado, con más o menos acierto, en las legislaciones portuarias, tanto en la estatal como en las autonómicas, sin que exista en la mayoría de estas normas un título o capítulo específico dedicado a los puertos deportivos.

La concesión de dominio público portuario y el contrato de concesión de obra pública portuaria tienen algunos rasgos comunes, pero la diferencia principal entre ambas figuras la encontramos en que la primera constituye un título de ocupación privativa del demanio portuario, y la segunda habilita a un particular para que ejecute una obra pública que habrá de revertir a la Administración al final del plazo concesional y, a cambio, el concesionario recibe, como retribución o compensación, el derecho a explotar dicha infraestructura mediante la prestación del servicio durante un periodo determinado, asumiendo el riesgo de la explotación.

Otra diferencia la encontramos en el uso que se hace de la infraestructura portuaria. Mientras que la concesión demanial permite “restringir el aprovechamiento

servicios en puertos de interés general» *Reflexiones: Revista de Obras Públicas, Transporte y Ordenación Territorial* núm. 1, 2007, p. 113.

³ CUERNO LLATA, J. R. «Los puertos deportivos: modalidades de aprovechamiento. Especial consideración a los modelos de gestión. Sus aspectos prácticos» *El Consultor de los Ayuntamientos, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 de diciembre 2001*, núm. 23 (ref. 3850/2001), p. 3.850, tomo 3.

del espacio concedido al ámbito empresarial y de actividad del concesionario, con carácter excluyente respecto de sus competidores, debiendo estos obtener las utilidades derivadas de la infraestructura directamente de la Administración portuaria”, la concesión de obra pública portuaria “constituye una forma de gestión de esa infraestructura abierta necesariamente a todo usuario que reclame su utilización mediante el abono de las tarifas establecidas. De esta forma se establece un uso público imperativo, sin que en principio ni siquiera el concesionario de la obra pública se pueda reservar parcelas de esa infraestructura para el uso privativo”⁴.

Estos y otros caracteres, ahora claramente delimitados, se han “mezclado” durante años en los títulos jurídicos de los puertos deportivos e, incluso, en la arquitectura jurídica de algunas normas portuarias que continúan en vigor, lo que ha provocado que muchas de las cuestiones relacionadas con el plazo máximo de duración o las posibles prórrogas en algunos puertos deportivos sea muy compleja y difícil de resolver.

III. LA DURACIÓN MÁXIMA DEL PLAZO DE CONCESIÓN DE PUERTOS DEPORTIVOS EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL

1. Régimen general

El artículo 148.1.6^a de la CE faculta a las Comunidades Autónomas a que asuman competencia sobre “los puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales”. Pese a que, en un principio, existían diferencias entre las competencias que habían asumido las Comunidades Autónomas en función de la vía de acceso al autogobierno, en la actualidad todas las Comunidades con litoral (y las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla) cuentan con competencia sobre los puertos deportivos⁵. Así pues, no es de extrañar que la regulación estatal en materia de puertos deportivos sea cada vez más escasa, pese a que aún continúa parcialmente vigente una norma reglamentaria sobre puertos deportivos⁶ y que el Estado sigue gestionado, aproximadamente, un 30 % de estos puertos o zonas deportivas⁷.

⁴ BUENO DE SITJAR DE TOGORES, B. «Gestión del dominio público portuario» en DE FUENTES BARDAJÍ J. (Dir.). *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*. Ed. Aranzadi. Navarra, 2011, p. 519.

⁵ La competencia del Estado en materia portuaria queda reservada a (i) los puertos de interés general y (ii) a los puertos que desarrollen actividad comercial, siempre y cuando las Comunidades Autónomas no hayan asumido su titularidad.

⁶ Reglamento de la Ley de Puertos Deportivos, aprobado por el Real Decreto 2486/1980, de 26 de septiembre.

⁷ Esta cifra se puso de manifiesto en la VIII Jornadas de Derecho Portuario de Tarragona, organizada por el Ilustre Colegio de Abogados de Tarragona.

La Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, "LPEMM") derogó de forma expresa la Ley de Puertos Deportivos de 1969⁸, que hasta ese momento era la normativa de referencia en materia de puertos deportivos. Lo relevante de la LPEMM a estos efectos es que no contenía una regulación específica sobre los puertos deportivos⁹. Una vez resueltos los conflictos competenciales suscitados en torno a la constitucionalidad de algunos preceptos de la LPEMM¹⁰, el Tribunal Constitucional resolvió que las instalaciones deportivas que se ubiquen dentro de los puertos de competencia estatal serán gestionadas por la Autoridad Portuaria¹¹ correspondiente.

Más tarde, el Legislador refundió en un único texto, el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (en adelante, "TRLPEMM"), una pluralidad de normas legales que hasta ese momento regían en materia portuaria -entre ellas,

⁸ Disposición derogatoria única de la LPEMM.

⁹ EGUINO DE SAN ROMÁN, R. *La gestión de los puertos de interés general*. Ed. Atelier. Barcelona, 2012, p. 71. Este autor, que dedica un capítulo de esa monografía a analizar y valorar la evolución legislativa en materia de puertos, destaca que la LPEMM supuso "un importante cambio, casi una rupea podría decirse, respecto del régimen establecido por las leyes portuarias que las precedían".

¹⁰ Un estudio de referencia sobre la competencia en materia portuaria podemos encontrarlo en ACERO IGLESIAS, P. *Organización y Régimen Jurídico de los Puertos Estatales*. Ed. Thomson Aranzadi, Madrid, 2002.

¹¹ Entre estos, cabe destacar la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 40/1998, de 19 de febrero, BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1998. En este sentido señala que: "La cuestión estriba, por tanto, en determinar si la competencia exclusiva del Estado sobre un puerto de interés general se extiende igualmente a las dársenas pesqueras y zonas deportivas existentes en el mismo o si, como pretenden los ejecutivos autonómicos, la gestión de tales espacios corresponde a sus Comunidades Autónomas, en virtud de su competencia sobre puertos pesqueros y deportivos. Para resolver esta cuestión, conviene tener en cuenta que la Constitución, en sus arts. 148.1.6.a y 149.1.20.a, atribuye, bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas, competencia sobre «puertos» y que, como hemos señalado en anteriores ocasiones (STC 77/1984), esa competencia se extiende tanto a la realidad física del puerto como a la actividad portuaria que en él se desarrolla. Pues bien, desde cualquiera de esas perspectivas se llega a la conclusión de que el precepto cuestionado es conforme con el modelo diseñado por la Constitución. En ésta no se atribuye competencia sobre determinadas zonas de los puertos, ni sobre determinado tipo de actividades portuarias, sino sobre el puerto como tal, en sí mismo considerado. Es evidente que ello no significa -y será necesario volver sobre este tema más adelante- que sobre la realidad física del puerto e incluso sobre la actividad en él desarrollada no puedan incidir otros títulos competenciales (como, por ejemplo, los de urbanismo y ordenación del territorio), pero lo que no es posible es la concurrencia del mismo título competencial, pues entonces -tal y como sostiene el Abogado del Estado- se produce la identidad tanto del objeto físico como del jurídico. No pueden, por tanto, compartirse las afirmaciones de los ejecutivos recurrentes. Así, debe rechazarse la afirmación del Gobierno balear de que las instalaciones pesqueras o náutico-deportivas son de su competencia, cualquiera que sea su ubicación, pues, insistimos, la Constitución y los Estatutos no atribuyen competencias sobre instalaciones portuarias, sino, precisamente, sobre puertos. Igualmente, no puede admitirse la afirmación del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña de que la Comunidad Autónoma tiene competencia sobre la ordenación de la actividad portuaria de cualquier género sobre puertos deportivos y pesqueros, pues no se atribuyen competencias sobre determinadas actividades portuarias sino sobre el puerto, correspondiendo a su titular gestionar la actividad portuaria que en el mismo se desarrolle".

la LPEMM-, siendo desde ese momento la normativa de referencia en materia de puertos gestionados por el Estado y, en lo que en ella no se regula, habrá que estar a Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, “LC”)¹².

La gestión por un tercero de un puerto deportivo o una instalación náutica deportiva en un puerto de competencia estatal se encuadraría, en la actualidad, en dos figuras jurídicas distintas de la legislación portuaria: el contrato de concesión de obra pública portuaria (artículo 101 del TRLPEMM) y la concesión de dominio público portuario (artículos 81 a 95 del TRLPEMM).

El TRLPEMM establece, para la concesión de obra pública portuaria, un plazo máximo de 40 años, incluida sus eventuales prórrogas¹³, y para la concesión de dominio público portuario un plazo máximo de 50 años, comprendida las prórrogas ordinarias, y, de forma extraordinaria, podrá ampliarse hasta los 75 años en función de si se llevan a cabo ciertos niveles de inversión o que las concesiones tengan un interés estratégico o relevante para el puerto o su zona de influencia¹⁴.

La duración expuesta no es casual. En el caso de la concesión de obra pública portuaria, este límite venía impuesto por la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas (en adelante, “Ley 13/2003”)¹⁵ y se sigue manteniendo conforme a la Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales (en adelante, “Directiva de sectores excluidos”), el Real Decreto Ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores (en adelante, “RD-Ley 3/2020”) y Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público (en adelante, “LCSP”)¹⁶.

En el caso de la concesión de dominio público portuario, según se expone en el Preámbulo de la Ley 8/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes

¹² Artículos 67.1 y 73.1 del TRLPEMM.

¹³ Artículo 101.7 del TRLPEMM.

¹⁴ Artículo 82 del TRLPEMM.

¹⁵ El plazo de 40 años del contrato de concesión de obra pública portuaria se incorpora a la legislación portuaria mediante la Ley 48/2003, que fue aprobada meses después de la Ley 13/2003, que ya limitaba a 40 años el plazo máximo en su artículo 263.1.

¹⁶ La Directiva de sectores excluidos considera, en el Anexo I, a la construcción de puertos deportivos como una modalidad de obra hidráulica (CPV 45240000) a los efectos del contrato de obras contemplado en su artículo 2 letra a). Esto implica que, entre otras normas, le resulta de aplicación los artículos 2.f) y concordantes del RD-Ley 3/2020. Pues bien, el plazo máximo del contrato de concesión de obra pública está fijado en la actualidad en la normativa nacional en 40 años (artículos 54.3 del RD-Ley 3/2020 y 29.6.a de la LCSP).

para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, la ampliación del plazo concesional hasta los límites actuales se justifica en la necesidad de atraer mayor inversión privada a los puertos españoles, dotando a los inversores de periodos de amortización más largos, así como en la necesidad de homogenizar los plazos máximos de las concesiones portuarias con los existentes en los puertos europeos, para que nuestro sector portuario esté en igualdad de condiciones competitivas.

2. Régimen transitorio

El TRLPMM cuenta con dos disposiciones de derecho transitorio que condicionan el plazo máximo de duración de las concesiones de dominio público portuario otorgadas antes de su entrada en vigor: la segunda y la décima.

La disposición transitoria segunda se circunscribe, particularmente, a la duración y régimen de prórrogas de las autorizaciones y concesiones para la ocupación del dominio público portuario otorgadas antes de la entrada en vigor de la LPEMM. Para estas concesiones, la ley impone, como regla general, un límite a su duración máxima, contando el plazo inicial y el de las eventuales prórrogas, que no podrá superar los 35 años desde su entrada en vigor¹⁷; es decir, en principio, todas las concesiones que continúen vigentes a la entrada en vigor de la LPEMM finalizarán, como muy tarde, el 15 de diciembre de 2027, salvo que se hayan acogido, en plazo, a la disposición transitoria décima del TRLPMM¹⁸.

La disposición transitoria décima, introducida por el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (en adelante, “RD-Ley 8/2014”)¹⁹ no regulaba, en principio, el régimen de “prórroga”, como sí hace la disposición transitoria segunda, sino la “ampliación inicial” del plazo de la concesión de dominio público portuario. Más tarde, tras la reforma operada por la Ley 18/2014, también esta regula la “prórroga”.

Esta norma transitoria del TRLPMM se aplica a las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor del RD-Ley 8/2014, esto es, con anterioridad al 5 de

¹⁷ Inicialmente este plazo se fijó en 30 años, pero la Ley 48/2003 elevó dicho plazo a 35 años.

¹⁸ El informe de la Abogacía General del Estado de 9 de marzo de 2015 (ref. A.G. Servicios Jurídicos Periféricos 9/15), cuyo ponente fue D. Ricardo Huesca Boadilla, aborda las distintas situaciones en las que puede encontrarse un concesionario titular de una concesión anterior a la LPEMM que ha solicitado una prórroga de la concesión de dominio público portuario: (i) antes de la entrada en vigor del RD-Ley 8/2014, (ii) entre la entrada en vigor de ese Real Decreto Ley y entrada en vigor de la Ley 18/2014 y (iii) con posterioridad a la entrada en vigor de la Ley 18/2014.

¹⁹ Puede consultarse la “Recomendaciones relativas a los principales aspectos jurídicos, procedimentales y económicos que pueden ser de interés en los procedimientos que se inicien al amparo de lo dispuesto en la disposición transitoria décima del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante” que elaboró Puertos del Estado y que se encuentra publicada en su sede electrónica.

julio de 2014, posibilitando que puedan extenderse sin que superen “los límites establecidos en el artículo 82 de esta Ley”. Pero su particularidad radica en que solo podía activarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor del RD-Ley 8/2014, esto es, su vigencia terminó en 5 de julio de 2015²⁰. Cuestión distinta es que se haya solicitado en plazo, pero que la Administración no haya resuelto la solicitud, en cuyo caso el solicitante sí tendrá derecho a un pronunciamiento de fondo, sin perjuicio de que su solicitud se entienda desestimada por silencio administrativo.

Por último, téngase en cuenta que el TRLPEMM no contiene ninguna norma de derecho transitorio aplicable al contrato de concesión de obra pública portuaria.

3. ¿Pueden los concesionarios anteriores a la LPEMM acogerse a la prórroga excepcional del artículo 82.2.c) del TRLPEMM?

Una cuestión que suscita dudas en la práctica es si la prórroga extraordinaria prevista en el artículo 82.2.c) del TRLPEMM puede aplicarse a las concesiones para la ocupación del dominio público portuario otorgadas con anterioridad a la LPEMM, es decir, a aquellas concesiones a las que se aplica la disposición transitoria segunda del TRLPEMM.

Existen informes jurídicos de la Abogacía General del Estado²¹ y de los Servicios Jurídicos de algunas Comunidades Autónomas, como por ejemplo de Canarias²², sobre determinadas concesiones de puertos deportivos, que abogan por no aplicar la prórroga extraordinaria a los concesionarios anteriores a la LPEMM. En síntesis, sostienen que resulta razonable entender que desde la entrada en vigor de la Ley 18/2014 se han despejado las dudas interpretativas que podrían existir sobre esta cuestión, en el sentido de que los concesionarios anteriores a la entrada en vigor de la LPEMM dispusieron de una ventana temporal de un año para ampliar su concesión por la vía disposición transitoria décima del TRLPEMM, transcurrido el cual, ya no es posible hacerlo por ninguna otra vía, ni siquiera la prevista en el artículo 82.2.c) de la citada norma legal.

Por otro lado, existe otro informe de la Abogacía General del Estado (anterior a la entrada en vigor la Ley 18/2014)²³ -de ahí que exista un criterio distinto- y un pro-

²⁰ En realidad, el RD-Ley 8/2014 fijó un periodo de 6 meses. Este plazo fue más tarde ampliado a 1 año, mediante la Ley 18/2014.

²¹ *Vid.* pie de página 21.

²² Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias de 2 de julio de 2021 sobre las concesiones de explotación de los puertos deportivos de Canarias vigentes a la entrada en vigor de la LPEMM; plazo máximo y posibilidad de prórroga extraordinaria (SC.I. OTV. 7/21-B, ref. PLATEA:4/21).

²³ En el informe de la Abogacía General del Estado de 9 de marzo de 2015 (ref. A.G. Servicios Jurídicos Periféricos 9/15) se cita un informe previo, de 28 de noviembre de 2013 (ref. A.G. Entes Públicos

nunciamento más reciente del Tribunal Superior de Justicia de Las Islas Baleares de 25 de octubre de 2019, también sobre concesiones de puertos deportivos²⁴, que, por la vía interpretativa y la búsqueda de la auténtica finalidad de la prórroga extraordinaria, limitan la prohibición de superar los 35 años prevista en la transitoria segunda del TRLPEMM a la prórroga ordinaria contemplada en el artículo 82.1 del citado texto refundido, permitiendo que los titulares de concesiones anteriores a la LPEMM puedan acogerse a la prórroga excepcional del artículo 82.2.c) del TRLPEMM.

Esta es la tesis que considero más coherente con la propia finalidad de la prórroga excepcional del artículo 82.2.c) del TRLPEMM, por cuanto carece de sentido limitar esta prórroga a las concesiones posteriores a la LPEMM y excluirla en

95/13), en el que parece que se concluye que la prórroga excepcional del artículo 82.2.c) del TRLPEMM es igualmente aplicable a las concesiones otorgadas con anterioridad a la LPEMM: “[...] la intención del Legislador (era la de) posibilitar, excepcionalmente, la prórroga del plazo de las concesiones portuarias, en cuyo título no esté prevista la prórroga, en el caso de aquellas concesiones que sean de interés estratégico o relevante para el puerto (y por su extensión, para el desarrollo económico de la zona de influencia del puerto) o suponga una mejora de la eficacia global del servicio prestado. Siendo ello así, no existe una justificación objetiva y razonable para excluir de la posibilidad de obtener una prórroga excepcional que establece el artículo 82.2.c) del TRLPEMM, siempre que se cumplan los requisitos de este precepto y por el tiempo máximo fijado en el mismo, a las concesiones existentes a la entrada en vigor de la LPEMM, pues la finalidad que justifica la concesión de la prórroga excepcional que establece el artículo 82.2.c) del TRLPEMM, en los términos antes indicados, puede cumplirse por las concesiones otorgadas con anterioridad a la LPEMM”.

²⁴ La Sentencia núm. 474/2019, de 25 de octubre de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Las Islas Baleares (rec. 420/2017) sostuvo que: «Entendemos que la Disposición Transitoria Décima del TRLPEMM en la redacción dada por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, únicamente adquiere sentido si se sigue la línea interpretativa arriba enunciada, es decir, que en todo momento el Legislador ha pretendido equipar la duración máxima de las nuevas concesiones con la duración máxima de las precedentes. Concretamente, carece de razón que en octubre de 2014 se establezca una previsión para " los concesionarios que con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley hubieran presentado una solicitud de prórroga con arreglo al artículo 82 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y que se encuentren en tramitación,....", si resulta que interpretamos que únicamente pueden solicitar la prórroga del art. 82 los concesionarios que lo sean con posterioridad a la entrada en vigor del RDL 2/2011. Esto es, concesiones de menos de dos años de vigencia. Carece de lógica que tales concesionarios tuvieran solicitudes de prórroga en tramitación, por lo que solo cabe interpretar que al mecanismo excepcional del art. 82 podían acogerse, también, los titulares de concesiones anteriores a la entrada en vigor del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante».

Como veremos al examinar la prórroga del art. 82.2.c), ésta viene referida a concesiones de valor estratégico para el puerto o su zona de influencia y, repetimos, carece de lógica una interpretación de la D.Tª 10ª TRLPEMM que conduzca a que la prórroga contemplada en la misma únicamente lo sea para las que tienen vigencia inferior a los dos años que, difícilmente, pueden tener este valor relevante o estratégico.

En consecuencia, a la solicitud de prórroga interesada por Club de Mar le es aplicable el mecanismo excepcional del art. 82.2.c) del TRLPEMM, que es una de las alternativas contempladas en la D. T. Décima de la Ley 18/2014. Alternativas exceptuadas de la regla general impuesta por la Disposición Transitoria Cuarta de la LPE/92”.

las anteriores, pues el interés estratégico o relevante de una concesión, junto con el compromiso del concesionario de llevar a cabo una inversión adicional puede concurrir en ambos casos.

Esta opción no supone una vulneración de las normas comunitarias, ni de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea sobre autorizaciones con plazos excesivos o en términos que supongan una ventaja competitiva, por cuanto la prórroga excepcional se encuentra sujeta a la tramitación de un procedimiento administrativo, al cumplimiento de unos requisitos tasados en una norma con rango de ley (no es de otorgamiento automático) y que precisa, además, de un control “discrecional” por parte de la Autoridad Portuaria²⁵. En resumidas cuentas, la prórroga extraordinaria del artículo 82.2.c) del TRLPEMM no debería prohibirse en las concesionarios anteriores a la LPEMM.

IV. LA DURACIÓN MÁXIMA DEL PLAZO DE CONCESIÓN DE PUERTOS DEPORTIVOS EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS

1. Régimen general²⁶

De las diez Comunidades Autónomas costeras tan solo el Principado de Asturias no cuenta con legislación propia sobre puertos autonómicos²⁷. Las restantes nueve Comunidades Autónomas tienen su Ley propia para todos los puertos de su competencia, no solo para los deportivos²⁸, y, en algunos casos, cuentan además con un desarrollo reglamentario²⁹.

²⁵ La Sentencia núm. 474/2019, de 25 de octubre de la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Las Islas Baleares (rec. 420/2017) y Sentencia, de 8 de julio de 2009, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo (rec. 4.448/2007).

²⁶ Un estudio de referencia sobre el régimen jurídico de los puertos deportivos es el que elaboró ZAMBONINO PULITO, M. «El nuevo marco de los Puertos deportivos: el régimen de las concesiones», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 77, 2010, pp. 45 a 98.

²⁷ La Consejería de Medio Rural y Cohesión Social del Principado de Asturias ha iniciado en el año 2021 la tramitación del Anteproyecto de ley de puertos del Principado de Asturias.

²⁸ Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía (en adelante, “LPA”); Ley 3/1996, de 16 de mayo, de puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, “LPM”); Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat (en adelante, “LPV”); Ley 10/2019, de 23 de diciembre, de puertos y de transporte en aguas marítimas y continentales (en adelante, “LPCat”); Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco (en adelante, “LPPV”); Ley 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos de Cantabria (en adelante, “LPCant”); Ley 6/2017, de 12 de diciembre, de puertos de Galicia (en adelante, “LPG”); Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias (en adelante, “LPCan”); y Ley 10/2005 de 21 de junio, de puertos de las Illes Balears (en adelante, “LPIB”).

²⁹ En la Comunidad Valenciana, el Decreto 123/2004, de 23 de julio, del Consell de la Generalitat, por el que se establecen medidas para el desarrollo de actuaciones en materia de puertos e instalaciones

La única norma con rango legal que dedica un título específico al plazo máximo de duración de las concesiones de puertos deportivos y zonas portuarias de uso náutico-deportivo es la LPG (Título IV). El artículo 95 del citado texto legal, para la concesión de dominio público para la construcción o explotación de puertos deportivos o de zonas portuarias de uso náutico-deportivo, fija un plazo máximo de 50 años. En cambio, para el contrato de concesión de obra pública portuaria de un puerto deportivo o de una zona portuaria de uso náutico-deportivo, el citado precepto se remite a lo dispuesto en el artículo 92 de esa norma; precepto que regula el plazo máximo de duración de cualquier contrato de concesión de obra pública portuaria en 40 años.

Con carácter general para todos los puertos de su competencia (incluido los puertos deportivos), todas las Comunidades Autónomas diferencian entre la concesión de dominio público portuario y el contrato de concesión de obra pública portuaria, aunque algunas regulan también otras modalidades contractuales como el contrato de concesión de servicio³⁰, y otras figuras distintas a la clásica “prórroga”, como la “prolongación” de la explotación del puerto (también denominada en las normas portuarias “ampliación” o “continuación” de la explotación)³¹.

náutico-deportivos (en adelante, “Decreto 123/2004”); en Cataluña, el Reglamento de desarrollo de la Ley 5/1998, de 17 de abril, de puertos de Cataluña, aprobado por el Decreto 258/2003, de 21 de octubre (en adelante, “RPCat”); en el País Vasco, el Reglamento de Actividades Portuarias del País Vasco aprobado por el Decreto 236/1986, de 21 de octubre (en adelante, “RPPV”); en Galicia, el Decreto 130/2013, de 1 de agosto, por el que se regula la explotación de los puertos deportivos y de las zonas portuarias de uso náutico-deportivo de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia (en adelante, “Decreto 130/2013”); en Canarias el Reglamento de Puertos de Canarias, aprobado por el Decreto 52/2005, de 12 de abril (en adelante, “RPCan”); y, en la Comunidad Autónoma de Islas Baleares, el Reglamento de Puertos de Illes Balears aprobado por el Decreto 11/2011, de 18 de febrero (en adelante, “RPIB”).

³⁰ Es el caso, por ejemplo, del artículo 35 de la LPA y 70 de la LPCat.

³¹ Es el caso de las Comunidades Autónomas de Andalucía (artículo 37 de la LPA), Región de Murcia (artículo 9 bis de la LPM), Canarias (artículos 61 de la LPCan y 56 de la RPCan) e Islas Baleares (artículo 88 de la LPIB).

Así, las Comunidades Autónomas de Andalucía³², Región de Murcia³³, Comunidad Valenciana³⁴, Cataluña³⁵, País Vasco³⁶, Galicia³⁷ y Baleares³⁸ han fijado el plazo máximo de duración del contrato de concesión de obra pública portuaria de forma muy similar al Estado, es decir, en 40 años. En cambio, las Comunidades Autónomas de Cantabria³⁹ y Canarias⁴⁰ han regulados plazos distintos para el contrato de obras pública portuaria.

³² El artículo 36 de la LPA se remite, en cuanto al plazo máximo de duración de contrato de obra pública portuaria, a “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”.

³³ El artículo 12.d) de la LPM señala que el plazo máximo de duración del contrato de obra pública portuaria “no podrá exceder del previsto en la legislación estatal reguladora del contrato de concesión de obra pública y en la de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos, respectivamente”.

³⁴ La LPV fija, en su artículo 22.4, el plazo máximo del contrato de concesión de obra pública portuaria en 40 años, incluida sus posibles prórrogas.

³⁵ El Capítulo IV del Título III del Libro Segundo de la LPCat, que tiene por título “Contratos administrativos para la construcción y gestión portuaria”, diferencia entre el contrato de concesión para la construcción de obra portuaria y el contrato de concesión de servicio de infraestructuras portuarias. El artículo 70 de la LPCat establece que el plazo máximo del contrato de concesión de obra es el “razonablemente necesario para que la empresa concesionaria recupere las inversiones, con un máximo de cuarenta años” y el del contrato de concesión de servicio se fija también en el razonablemente necesario para recuperar las inversiones, con un máximo de “cuarenta años, en los contratos que incluyan la ejecución de obras y la explotación del servicio público” y de “veinticinco años, en los contratos de explotación del servicio público”.

³⁶ El artículo 14.1 de la LPPV se remite a “las disposiciones de la legislación sobre contratación pública y a los informes preceptivos previstos en la legislación portuaria estatal”, sin especificar cuál es el plazo máximo de duración del contrato para la construcción o ampliación de los puertos.

³⁷ El artículo 92.10 de la LPG señala que el contrato de concesión de obra pública portuaria se otorgará “por el plazo que se acuerde en el pliego de cláusulas administrativas particulares de acuerdo con lo previsto en la legislación básica de contratos del sector público para el contrato de concesión de obras públicas” y el apartado 11 dispone que “los plazos fijados en los pliegos de cláusulas administrativas particulares podrán ser prorrogados en los supuestos previstos en la legislación básica de contratos del sector público para el contrato de concesión de obras públicas”.

³⁸ El artículo 81 de la LPIB regula el contrato de concesión de obra pública portuaria, que podrá ser para la construcción y la explotación o solo para la explotación de obras públicas portuarias. Según dispone su apartado 4º, en materia de obras públicas “será de aplicación la legislación general reguladora del contrato de concesión de obras públicas, sin perjuicio de las previsiones contenidas en la presente ley y de su régimen de utilización del dominio público portuario”.

³⁹ El artículo 36.2 de la LPCant dispone que el contrato de concesión de obra pública portuaria no podrá exceder de 40 años, pudiendo “ser prorrogado potestativamente hasta los sesenta años como máximo para restablecer el equilibrio económico del contrato, o, excepcionalmente, para satisfacer los derechos de los acreedores en el caso en el que los derechos de crédito del concesionario hubieran sido objeto de titulación, de acuerdo con la legislación básica estatal en materia de contrato de concesión de obra pública”.

⁴⁰ El contrato de concesión de obra pública portuaria se regula en los artículos 53 y siguientes de la LPCan, para la construcción y explotación de obras e instalaciones destinadas a la prestación de servicios portuarios deportivos. El plazo máximo de este tipo de contratos, según establece el artículo 56.4.e), “en ningún caso será superior al máximo establecido en la legislación reguladora del dominio público marítimo-terrestre”.

En el caso de las concesiones de dominio público portuario, las Comunidades Autónomas de Andalucía⁴¹, Región de Murcia⁴², Comunidad Valenciana⁴³, País Vasco⁴⁴, Galicia⁴⁵ y Canarias⁴⁶ han establecido el plazo máximo de duración, incluida las eventuales prórrogas -ordinarias-, en 50 años. Las restantes Comunidades Autónomas, esto es, Cataluña⁴⁷, Cantabria⁴⁸ e Islas Baleares⁴⁹ han establecido plazos diferentes.

^{No} obstante, el artículo 87.2 del RPCan matiza, con alcance a todos los puertos e instalaciones marítimas y portuarias, que el plazo de la explotación de la obra pública portuaria no podrá exceder de los 40 años, pero podrá ser prorrogado potestativamente hasta los 60 años, previo cumplimiento de una serie de requisitos. Si solo se pretende la explotación (sin construcción), el apartado 3º del artículo 87 del RLPCan señala que podrá prorrogarse solo hasta los 25 años.

⁴¹ El artículo 24 de la LPA sigue el mismo esquema que el artículo 82 del TRLPEMM, estableciendo el plazo máximo de las concesiones portuarias, incluida sus posibles prórrogas ordinarias, en 50 años.

⁴² El artículo 12.d) de la LPM señala que el plazo máximo de duración de las concesiones demaniales no podrá superar el contemplado en la “legislación estatal reguladora del contrato de concesión de obra pública y en la de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos, respectivamente”.

⁴³ El artículo 32.1 de la LPV establece que el plazo máximo de la concesión demanial es de 50 años, incluida sus posibles prórrogas.

⁴⁴ El artículo 36.2 de la LPPV dispone que el plazo máximo de duración “no podrá ser superior, contando tanto el plazo inicialmente otorgado como las prórrogas, a cincuenta años”.

⁴⁵ El artículo 67.1 de la LPG señala que “El plazo de las concesiones será el que se determine en el título correspondiente y no podrá ser superior a cincuenta años. En conformidad con la normativa estatal en materia de costas, en todo caso, 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 y estará condicionado al mantenimiento de la adscripción”.

⁴⁶ El plazo máximo de la concesión demanial se regula en el artículo 46 de la LPCan que señala que no podrá exceder, incluida sus posibles prórrogas, “del máximo fijado en la legislación en materia de dominio público marítimo-terrestre portuario”.

No obstante, el RPCan establece, en su artículo 44, que la duración de la concesión y sus posibles prórrogas no podrá superar los 30 años.

Puede observarse como existe una aparente contradicción entre la LPCan (que se remite al TRLPEMM) y el RPCan, por cuanto el plazo máximo de las concesiones portuarias en el TRLPEMM es, actualmente, 50 años, incluida sus prórrogas ordinarias. Esta aparente contradicción es debida a que, cuando se dictó el RPCan, el plazo de las concesiones demaniales en la legislación estatal era de 30 años. Al no haberse adaptado el reglamento a los cambios legales sobrevenidos, en virtud del principio de jerarquía normativa, esto es, de subordinación del reglamento a la ley, podría sostenerse que aquel ha quedado desplazado, pudiendo aplicarse los plazos establecidos en TRLPEMM por remisión del artículo 46 de la LPCan.

⁴⁷ La LPCat regula el plazo máximo de duración de la concesión demanial en su artículo 52.2, que dispone que no podrá exceder de 25 años, salvo que se realicen obras de singular importancia, en cuyo caso podrá extenderse hasta los 50 años.

⁴⁸ El artículo 41.2 de la LPCant establece que “el plazo máximo de duración de las concesiones de dominio público portuario, incluyendo las prórrogas, no podrá exceder de treinta y cinco años, de conformidad con la legislación estatal sobre puertos”. Quizá esta norma debería adaptarse o interpretarse, en cuanto al plazo máximo de duración, a lo dispuesto en la versión vigente del artículo 82 del TRLPEMM.

⁴⁹ El artículo 73.1 de la LPIB señala que el plazo de las concesiones demaniales “no puede superar los treinta y cinco años de acuerdo con lo establecido en la legislación estatal vigente en materia de costas”. No obstante, el artículo 77 del RLPIB dispone que el plazo de las concesiones “no puede superar, incluidas

Tan solo la Comunidad Autónoma de Andalucía tipifica la prórroga extraordinaria de las concesiones demaniales, permitiendo que el plazo máximo de duración pueda extenderse hasta los 75 años⁵⁰. Un supuesto de hecho que posibilita esta prórroga es “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 [...]”.

En las restantes normas autonómica no se contempla, de forma expresa, la prórroga extraordinaria, por lo que cabe plantearse si puede aplicarse la prórroga excepcional prevista en el artículo 82.2.c) del TRLPEMM. Entiendo que solo será posible en aquellas normas autonómicas que se remiten de forma expresa a la legislación estatal portuaria, como es el caso de la Región de Murcia⁵¹ y Canarias⁵². Mayores dudas plantean las normas de Cantabria⁵³, Galicia⁵⁴ e Islas Baleares⁵⁵, pues aunque se remiten a la estatal, al mismo tiempo fijan un límite temporal máximo que, siguiendo una interpretación literal, imposibilitaría toda suerte de prórroga extraordinaria.

En cualquier caso, habría que destacar que la prórroga excepcional del artículo 82.2.c) del TRLPEMM está prevista para la concesión de dominio público portuario y no para el contrato de concesión de obra pública portuaria que se regula en el artículo 101 del citado texto refundido.

2. Régimen transitorio

Todas las normas portuarias autonómicas cuentan con un régimen de derecho transitorio que ofrece distintas soluciones a la problemática de la duración máxima y las posibles prórrogas de las concesiones portuarias⁵⁶, a excepción de las regulaciones

las prórrogas, los treinta años”. Cabe añadir que el artículo 77 del RLPIB no se encuentra adaptado al artículo 73.1 de la LPIB conforme a la nueva redacción dada por la Ley 6/2014, de 18 de julio, de modificación de la Ley 10/2005, de 21 de junio, de Puertos de las Illes Balears.

⁵⁰ El citado artículo 24 de la LPA permite la prórroga extraordinaria para las concesiones estratégicas o relevantes, pudiendo ampliarse el plazo hasta los 75 años.

⁵¹ Interpretación conjunta entre los artículos 12.d) de la LPM y 82.2.c) del TRLPEMM.

⁵² Interpretación conjunta entre los artículos 46.3 de la LPCan y 82.2.c) del TRLPEMM. En este caso además podría invocarse la disposición final tercera, que señala que “supletoriamente, en lo relativo a la materia de puertos, será de aplicación lo establecido en la legislación estatal vigente”.

⁵³ Artículo 41.2 de la LPCant.

⁵⁴ Artículo 67.1 de la LPG.

⁵⁵ Artículo 73.1 de la LPIB.

⁵⁶ Es el caso de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Comunidad Valenciana, Cataluña, País Vasco, Galicia, Islas Canarias e Islas Baleares.

de las Comunidades Autónomas de Región de Murcia y Cantabria. Sin duda, las normas de derecho transitorio son las que mayores indefiniciones presentan.

En Andalucía, cuatro disposiciones transitorias afectan a las concesiones de dominio público portuario, de las que tres de ellas han sido introducidas recientemente por 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 (en adelante, “Ley 2/2020”)⁵⁷. La finalidad del nuevo régimen transitorio, según se indica en el Preámbulo, es posibilitar que las concesiones anteriores a la presente modificación accedan, también, al sistema de prórrogas (ordinarias y extraordinarias) introducido por la Ley 2/2020⁵⁸.

Para ello, la disposición transitoria séptima se refiere al “plazo máximo” que pueden tener las concesiones vigentes a la entrada en vigor de la LPA y anteriores a la entrada en vigor de la LPEEM; la transitoria octava posibilita la “recuperación” del plazo inicial del título concesional cuando este se haya visto reducido por la disposición transitoria séptima, siempre que su titular se comprometa a realizar una serie de inversiones adicionales; y la transitoria novena regula el régimen de “prórroga” de las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 2/2020, estableciendo una previsión específica para las concesiones caducadas de puertos deportivos⁵⁹.

La Agencia Pública de Puertos de Andalucía aprobó, en 13 de octubre de 2021, un documento que detalla “los principales hitos de los procedimientos a seguir en los mencionados supuestos de prórroga y ampliación previstos en la Ley 2/2020, de 12 de noviembre”⁶⁰. Esta resolución de la Comisión Ejecutiva viene a aclarar y completar las novedades introducidas en la LPA por la Ley 2/2020, principalmente respecto al plazo máximo y a las condiciones de prórroga de las concesiones. Entre otras novedades, este documento establece que las disposiciones transitorias séptima y octava son también aplicables a los puertos deportivos.

⁵⁷ Disposiciones transitorias primera, séptima, octava y novena.

⁵⁸ NÚÑEZ LOZANO, M. C. «Informe: la reforma de los plazos concesionales en los puertos de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública* núm. 108, 2020, p. 452. Esta autora apunta con su acostumbrada brillantez a una posible incompatibilidad de la Ley 2/2020 con los principios de libre competencia y concurrencia.

⁵⁹ Para concesiones caducadas pero con título vigente a 1 de enero de 2018 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, 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” podrán prorrogarse por la vía excepcional prevista en el artículo 24.2.B) de la LPA.

⁶⁰ Esta resolución se ha notificado por correo certificado a las empresas titulares de concesiones de puertos deportivos.

En la Comunidad Valenciana, la legislación contiene cuatro disposiciones transitorias que afectan a las concesiones demaniales portuarias⁶¹, destacando de todas ellas la disposición transitoria cuarta, que fue incorporada por la Ley 27/2018, de 27 de diciembre, de medidas fiscales, de gestión administrativa y financiera y de organización de la Generalitat (en adelante, “Ley 27/2018”). Al amparo de esta norma, las concesiones demaniales otorgadas con posterioridad a la LPV podrán beneficiarse del plazo máximo de 50 años.

En Cataluña, la norma portuaria contiene una disposición transitoria, la sexta, que tiene por rúbrica “régimen transitorio de las autorizaciones y concesiones”, pero que será objeto de una modificación legislativa conforme al compromiso recientemente adquirido por la Generalitat en el seno de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado, pero mientras eso ocurre esta disposición es de plena aplicación⁶². Las principales novedades son: (i) se suprimen las referencias a los contratos administrativos para la construcción y gestión portuaria (artículo 71 de la LPCat), (ii) se aclara que el ámbito de aplicación de esta disposición son las autorizaciones y concesiones “para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre portuario” y (iii) la prórroga no se vincula al régimen general de plazos establecido en la LPCat, sino a legislaciones de costas y de puertos de interés general.

⁶¹ Disposiciones transitorias primera, segunda, tercera y cuarta. La disposición transitoria segunda contiene una disposición específica para las instalaciones náutico-deportivas cuyo título finalice durante los 3 años siguientes a la entrada en vigor de la LPV.

⁶² Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado sobre los artículos 53 y 71 de la LPCat (BOE núm. 71, de 24 de marzo de 2021). La Generalitat se ha comprometido a instar una modificación de la disposición transitoria sexta, que tiene por rúbrica “régimen transitorio de las autorizaciones y concesiones”. La disposición transitoria sexta pasará a tener la siguiente redacción: “1. Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre portuario otorgadas antes de la entrada en vigor de la Ley 10/2019 mantendrán el plazo y las condiciones establecidas en el título de otorgamiento y podrán ser prorrogadas, en virtud de la Disposición transitoria quinta de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, a petición de su titular, siempre que aquel no haya sido sancionado por infracción grave y no se supere en total el plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general. 2. El concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de la ley 10/2019 y, en todo caso, antes de que se extinga el plazo para el que fue concedida. 3. La duración de esta prórroga en ningún caso podrá ser superior a la mitad del plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general. 4. En función de los usos, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal. 5. La posibilidad de prórroga del plazo concesional prevista en esta disposición es independiente de la facultad otorgada al concesionario para solicitar una nueva concesión en los términos previstos en la vigente normativa autonómica portuaria. 6. En cuanto al régimen tributario de aplicación, los titulares de las autorizaciones y concesiones vigentes en el momento de la entrada en vigor de la Ley 10/2019 deben manifestar de forma expresa a la Administración portuaria, en el plazo de seis meses, si optan por mantener el régimen jurídico que les sea de aplicación o por adaptarlo a lo dispuesto a la Ley 10/2019”.

En el País Vasco, la disposición transitoria segunda de la LPV declara que las concesiones de dominio público portuario vigentes a la entrada en vigor de esta norma “mantendrán el plazo y las condiciones establecidas en el correspondiente título de otorgamiento, a excepción del régimen tributario de aplicación, que deberá adaptarse a las disposiciones reguladoras de la presente ley”.

En Galicia, hay que destacar dos disposiciones transitorias aplicables a las concesiones de dominio público portuario. Por un lado, la transitoria primera contiene un conjunto de reglas para las autorizaciones y concesiones vigentes a la entrada en vigor de la LPG y, por otro lado, la transitoria segunda se refiere tanto a la “ampliación inicial” del plazo como a la “prórroga” de las concesiones demaniales otorgadas por la Comunidad Autónoma con anterioridad a la entrada en vigor de del RD-Ley 8/2014.

En Canarias, cabe mencionar dos disposiciones transitorias, una de ellas contenida en la LPCan y otra en una norma cuyo contenido no es de derecho portuario. Lo relevante de ambas disposiciones transitorias es que se refieren de forma expresa a los puertos deportivos. En el primer caso, se aclara que se aplica a las “concesiones para la construcción y explotación de puertos deportivos” y en el segundo a las “concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre portuario” de los puertos deportivos⁶³.

La disposición transitoria tercera de la LPCan establece que el plazo máximo de duración de las concesiones para la construcción y explotación de los puertos deportivos otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley será el “establecido en el respectivo título concesional” sin que pueda “exceder, en ningún caso, los setenta y cinco años desde la fecha de su otorgamiento”⁶⁴.

⁶³ Cabe plantearse si cabe una interpretación conjunta de ambas disposiciones transitorias o si estas disposiciones son contradictorias, al estar contempladas para distintas modalidades bajo la que pueden encontrarse los puertos deportivos. Entiendo que cualquier posible interpretación conjunta debe pasar por que se respete el plazo máximo de duración previsto en cada disposición; que es núcleo esencial de ambas disposiciones transitorias.

⁶⁴ Esta disposición transitoria fue introducida por la disposición final sexta, apartado 1, de la Ley 4/2017, de 13 de julio, de Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias. Debe tenerse en cuenta el Acuerdo de la Comisión Bilateral y Cooperación de la Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, que resolvió las discrepancias competencias manifestadas, con el siguiente compromiso: “En relación con la disposición final sexta, apartado 1, ambas partes convienen en que dicho precepto se interpretará con pleno respeto a lo establecido en la disposición transitoria quinta de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas y disposiciones pertinentes del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto-Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, relativas al plazo y prórroga de concesiones otorgadas en el dominio público portuario” (BOE núm. 119, de 16 de mayo de 2018).

Por su parte, la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014, que regula el régimen de “prórroga de las concesiones de puertos deportivos otorgadas al amparo de la normativa anterior”, señala, en su redacción vigente tras la reforma operada por la Ley 14/2019, de 25 de abril, de ordenación territorial de la actividad turística en las islas de El Hierro, La Gomera y La Palma (en adelante, “Ley 14/2019”), que estas concesiones puedan prorrogarse aunque el título concesional no lo prevea expresamente⁶⁵. El apartado tercero de la disposición transitoria dispone que “la duración de esta prórroga en ningún caso podrá ser superior a la mitad del plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general del Estado”⁶⁶.

⁶⁵ El Preámbulo de la Ley 14/2019 señala que “finalmente, tratándose de una ley de ámbito territorial-turístico, la misma incorpora una modificación de la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014, de 6 de noviembre, para hacer efectiva la posible prórroga de las concesiones portuarias y promover así nuevas inversiones que son necesarias para su buen funcionamiento”.

⁶⁶ La Ley 14/2019 modificó, mediante una disposición adicional única, la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014. La Administración General del Estado llegó a un acuerdo con la Comunidad Autónoma de Canarias en el seno de la Comisión Bilateral por su presunta inconstitucionalidad (BOE núm. 33, de 7 de febrero de 2020). La Administración autonómica se comprometió a presentar un proyecto de ley de modificación dicha norma transitoria. La redacción acordada fue la siguiente: “Disposición transitoria tercera. Prórroga de las concesiones de los puertos deportivos otorgadas al amparo de la normativa anterior. 1. Las concesiones para la ocupación del dominio público marítimo-terrestre portuario otorgadas antes de la entrada en vigor de la presente ley para los puertos deportivos de la Comunidad Autónoma de Canarias podrán ser prorrogadas, a petición de su titular, por acuerdo del Consejo de Administración de Puertos Canarios, siempre que aquel no haya sido sancionado por infracción grave y no se supere en total el plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general. 2. El concesionario podrá solicitar la prórroga de la concesión desde la entrada en vigor de esta ley y, en todo caso, antes de que se extinga el plazo para el que fue concedida. 3. La duración de esta prórroga en ningún caso podrá ser superior a la mitad del plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general, y deberá realizarse en los mismos términos y condiciones que los previstos en dicha normativa. 4. En función de los usos, la resolución por la que se acuerde la prórroga podrá fijar un plazo de duración inferior y prever, a su vez, prórrogas sucesivas dentro de aquel límite temporal. 5. La posibilidad de prórroga del plazo concesional prevista en esta disposición es independiente de la facultad otorgada al concesionario para solicitar una nueva concesión en los términos previstos en la vigente normativa autonómica portuaria”.

En el Boletín Oficial del Parlamento de Canarias núm. 266/2021 de 2 de junio se publicó la Enmienda 152, que introduce el texto anterior en el Proyecto de Ley de “medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias (procedente del Decreto ley 15/2020, de 10 de septiembre)”. En 27 de diciembre de 2021, se publicó en el Boletín Oficial de Canarias, núm. 265, la Ley 5/2021, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de impulso de los sectores primario, energético, turístico y territorial de Canarias, en la que no aparece el texto introducido por la Enmienda 152.

El Acuerdo de la Comisión Bilateral obliga al ejecutivo autonómico a presentar y tramitar el correspondiente proyecto de ley, pero no a que el Parlamento de Canarias, en uso de su soberanía, apruebe el texto presentado. No obstante, la existencia de dicho acuerdo no afecta a la plena vigencia y eficacia, mientras no se modifique o derogue, del texto en vigor, pudiendo exigirse su plena aplicación ante los juzgado y tribunales del orden contencioso-administrativo.

Ahora bien, lo que la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014 no aclara es si la remisión a la “legislación estatal para concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general del Estado” debe hacerse al artículo 82 del TRLPEMM o a la disposición transitoria segunda. La cuestión no es baladí por cuanto, en el primer caso, el plazo máximo es de 50 años (75 años por la vía excepcional del artículo 82.2.c) y, en el segundo, hasta los 35 años. Habría que descartar esta segunda opción, pues cualquier remisión a otra normativa no debe hacerse al derecho transitorio, que no ha sido previsto para supuestos de hecho que se regulan en otras normas jurídicas. En este caso, el derecho transitorio del TRLPEMM quedaría relegado, únicamente, a las concesiones portuarias a las que se aplica de forma “directa” la legislación estatal de puertos, pero no puede equiparse, por la vía de la “remisión”, a las concesiones autonómicas, pues dicha limitación no ha sido prevista expresamente por el Legislador autonómico⁶⁷.

En Islas Baleares, cabe citar la disposición transitoria cuarta de la LPIB, que agrupa un conjunto de normas aplicables a las concesiones para la construcción o la explotación de puertos y dársenas otorgadas a la entrada en vigor de la LPIB⁶⁸.

Finalmente, para “las concesiones vigentes otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de costas”, la disposición transitoria séptima señala que estas “vencerán de acuerdo con lo previsto en la disposición transitoria quinta de dicha ley y en la decimocuarta del Reglamento General para su desarrollo y ejecución”.

⁶⁷ Los servicios jurídicos del Gobierno de Canarias defienden que la remisión normativa debe hacerse a las normas transitorias; tesis que, como hemos dicho, no compartimos. Así, cabe citar el Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos del Gobierno de Canarias de 2 de julio de 2021 sobre las concesiones de explotación de los puertos deportivos de Canarias vigentes a la entrada en vigor de la LPEMM; plazo máximo y posibilidad de prórroga extraordinaria (SC.I. OTV. 7/21-B, ref. PLATEA:4/21) y el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Obras Públicas, Vivienda y Transporte de 15 de marzo de 2021. En el primero de estos informes se reconoce, incluso, que se trata de una cuestión que “dista mucho de ser pacífica”, por lo que “será de mayor interés conocer el resultado del Procedimiento Ordinario 30/2019, el cual, según informa la Secretaría General Técnica, se sigue ante la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, Sede de Las Palmas, en el que tiene la condición de demandado Puertos Canarios, y en el que, al parecer, se debate precisamente acerca de la cuestión que nos ocupa”.

⁶⁸ El Gobierno autonómico anunció, en 15 de abril de 2020, la decisión de prolongar, de manera inmediata, de 30 a 35 años, las concesiones actuales de clubes náuticos y puertos deportivos, con el objetivo de que las pérdidas ocasionadas por la pandemia del Covid-19 puedan verse minimizadas. Según las declaraciones del Consejero de Movilidad y Vivienda la LPIB tras su modificación por la Ley 6/2014 prevé que las concesiones puedan otorgarse por 35 años (antes era por 30 años). Para equiparar las concesiones otorgadas por 30 años a aquellas otras que fueron otorgadas por 35, al ser posteriores a la modificación legislativa, se permitirá ahora la prórroga concesional por 5 años adicionales.

V. EL IMPACTO DE LA LEGISLACIÓN DE COSTAS EN LA DURACIÓN MÁXIMA DE LAS CONCESIONES DE PUERTOS AUTÓNOMICOS

El dominio público marítimo-terrestre es un bien de titularidad estatal⁶⁹. Como consecuencia de dicha titularidad, y en virtud de la normativa de costas, el Estado ostenta una serie de potestades y prerrogativas exorbitantes propias de los bienes públicos⁷⁰. Dada la titularidad estatal, las Comunidades Autónomas precisan de un título jurídico, la adscripción⁷¹, para la implantación de un puerto deportivo. Como aclara ZAMBONINO PULITO, en un mismo espacio tendríamos dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal (soporte físico), para distinguirlo del dominio público portuario de competencia autonómica (bienes afectos al servicio portuario)⁷².

La LC, desde su entrada en vigor, ha tenido como uno de sus objetivos la modificación del plazo máximo de vigencia de las concesiones que corresponde otorgar a la Comunidad Autónoma sobre el dominio público marítimo-terrestre adscrito. En particular, el artículo 49.1, en su redacción original, ya limitaba el plazo de las concesiones para “la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquellas, o de ampliación o modificación de los existentes” a 30 años⁷³.

Por su parte, el Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por el el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre (en adelante, “RGC de 1989”) contenía una previsión retroactiva (apartado 3º de la disposición transitoria decimocuarta), según la cual las concesiones que fueron otorgadas en los puertos de titularidad de una Comunidad Autónoma con anterioridad a la entrada en vigor de la LC, a perpetuidad, por tiempo indefinido,

⁶⁹ Artículos 132.2 de la CE, 5 del TRLPEMM y 49 y 50 de la LC. El Tribunal Constitucional ha recordado que “condición de dominio público no es un criterio utilizado en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, para delimitar competencias, ni tampoco sirve para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten” (Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 8/2013, de 17 de enero, BOE núm. 37, de 12 de febrero de 2013).

⁷⁰ PONS CÁNOVAS F. «Puertos, urbanismo y medio ambiente» en LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (Coords.). *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 2013. También MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Tomo I. Ed. Civitas. Madrid, 1982, p. 54.

⁷¹ ZAMBONINO PULITO, M. *Puertos y Costas: Régimen de los puertos deportivos*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 1997, pp. 93 a 116. En dichas páginas, esta autora dedica varios apartados a analizar la técnica de la adscripción del dominio público marítimo-terrestre para la construcción, modificación y ampliación de los puertos deportivos de competencia autonómica.

⁷² ZAMBONINO PULITO, M. «Capítulo VII. La incidencia de la reforma de la Ley de Costas en usos específicos del litoral: playas, chiringuitos, puertos autonómicos adscritos y marinas» en PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.). *El nuevo derecho de costas*. Ed. Bosch. Barcelona, 2015, pp. 793 y 794.

⁷³ En términos similares se pronunciaba el artículo 66.2 de la LC para las concesiones de dominio público marítimo-terrestre.

sin plazo limitado o por plazo superior a 30 años, se entendían otorgadas por un plazo máximo de 30 años a contar desde la entrada en vigor de la LC, sin que dicho plazo pudiera ser susceptible de una nueva prórroga⁷⁴.

Puede observarse como la LC no acortaba expresamente el plazo de las concesiones otorgadas antes de su entrada en vigor, sino que dicha limitación había sido operada directamente por una disposición de carácter general (RGC de 1989).

Más tarde, la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, “Ley 2/2013”) da una nueva redacción al artículo 49.1 de la LC, añadiendo, como principal novedad a los efectos que ahora nos interesa, que “En todo caso, 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”⁷⁵.

Cabe resaltar que, a diferencia de la regulación originaria de la LC que establecía un plazo máximo de 30 años, tras su modificación por la Ley 2/2013, la determinación del plazo se remite a lo establecido en la legislación estatal de puertos. La finalidad de la norma no era otra que alcanzar, por esta vía de la remisión, una homogenización de plazos entre las concesiones estatales y autonómicas, por aplicación del máximo que en cada momento contemple la legislación estatal de puertos⁷⁶.

Con la misma finalidad, la Ley 2/2013 introduce la disposición transitoria quinta aplicable al contrato de concesión de obra pública portuaria⁷⁷, ofreciendo una

⁷⁴ Ello supuso, para un sector, que el plazo de las concesiones de los puertos autonómicos en vigor a la entrada de la LC se limitaba a 30 años a contar desde la entrada en vigor de esta ley; esto es, estas concesiones debían concluir en 29 de julio de 2018. Esta consecuencia se bautizó como el “Efecto 2018”. La caducidad de las concesiones no solo tendría un impacto negativo directo en los concesionarios, sino también en los distintos usuarios del puerto, principalmente los cesionarios de derecho de uso de los amarres y locales comerciales. Se generó una confrontación a distintos niveles entre defensores y detractores de la aplicabilidad de esta norma transitoria a los puertos deportivos, que trajo como consecuencia una multitud de estudios sobre la materia.

⁷⁵ ZAMBONINO PULITO, M. «Capítulo VII. La incidencia de la reforma de la Ley de Costas ... pp. 800 a 802 introduce un matiz importante, y es el especial régimen jurídico de los plazos concesionales de los terrenos ganados al mar. Explica esta autora, de manera muy ilustrativa, que las concesiones de puertos autonómicos que incluyan terrenos ganados al mar, “tendrán un doble régimen en lo que respecta a las prórrogas concesionales. En la zona de servicio que no sea terreno ganado al mar, será aplicable el régimen de prórrogas que establece la legislación de puertos. En la parte de la zona de servicio formado por terrenos ganados al mar, se aplicará el régimen de prórrogas previsto en la legislación de costas”.

⁷⁶ En la actualidad, debe estarse a los plazos establecidos en el artículo 82 del TRLPEMM para las concesiones demaniales.

⁷⁷ La disposición transitoria quinta establece 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 tér-

solución similar, es decir, estas concesiones podrán prorrogarse en los mismos términos y condiciones que prevé la legislación de puertos de interés general⁷⁸.

Finalmente, cabe aludir también al Reglamento General de Costas, aprobado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (en adelante, “RGC de 2014”) que deroga, de forma expresa, el RGC de 1989⁷⁹ y “cuantas normas de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo dispuesto en el reglamento que este real decreto aprueba”⁸⁰.

El RGC de 2014 contiene una previsión general en su artículo 104, similar a la redacción actual del artículo 49.1 de la LC, y una norma transitoria (disposición transitoria decimosexta) que es idéntica a la que se preveía en la disposición transitoria decimocuarta, apartado tercero, del derogado RGC de 1989.

Como puede observarse, el Legislador estatal ha pretendido, por medio de la normativa de costas -entendida en un sentido amplio-, establecer un marco común (unos plazos de vigencia máximos) de las concesiones que se otorguen en los puertos autonómicos sobre bienes adscritos⁸¹. Tan es así que incluso ha forzado acuerdos en ese sentido en el seno de las Comisiones Bilaterales de Cooperación Administración del Estado-Comunidades Autónomas⁸². Destacamos los acuerdos adoptados en el

minos 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”.

⁷⁸ La Exposición de Motivos de la Ley 2/2013 señala que “las concesiones que amparan la ocupación de puertos que no sean de interés general, o las que se derivan de los contratos de concesión de obra pública para la construcción de estos, puedan prorrogarse en los mismos términos y condiciones que prevé la legislación de puertos de interés general”. Habrá que estar, por tanto, a lo establecido en el artículo 101 del TRLPEMM para las concesiones de obra pública portuaria.

⁷⁹ Lo relevante del reglamento es que zanjó la polémica del “Efecto 2018”, debido a la derogación expresa del RGC de 1989.

⁸⁰ Disposición derogatoria única.

⁸¹ El informe de Puertos del Estado (ref. P/2018/6366) de 3 de julio de 2018 dictado a propósito de la Proposición de ley relativa a la modificación de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía ofrece una interpretación de cómo deben aplicarse el derecho general y el transitorio contemplado en las distintas leyes y reglamentos dictados en materia de costas; es decir, aborda el régimen que resulta de aplicación (i) a las concesiones que se otorguen a partir de la aplicación de la Ley 2/2013; (ii) a las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LC y (iii) a las concesiones otorgadas entre la entrada en vigor de la LC y la entrada en vigor de la Ley 2/2013.

⁸² Cabe plantearse incluso si es posible acceder a la prórroga extraordinaria del artículo 82.2.c) del TRLPEMM por la vía de la remisión de la legislación de costas o, incluso, a través de los propios acuerdos de las Comisiones Bilaterales de Cooperación Administración del Estado-Comunidades Autónomas, los cuales se remiten al plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general.

caso de Región de Murcia⁸³, Cataluña⁸⁴ y Canarias⁸⁵ que inciden sobre la materia objeto de este estudio⁸⁶. En estos casos, debe tenerse en cuenta que las Administraciones que han suscrito los acuerdos deberán interpretar y aplicar sus respectivas legislaciones autonómicas de puertos conforme a lo pactado⁸⁷.

En cualquier caso, como desarrollaremos más adelante, una de los aspectos más controvertidos y que mayores problemas está generado en la práctica es si la normativa de costas -entendida en un sentido amplio- puede condicionar el plazo máximo de duración de las concesiones de puertos deportivos autonómicos otorgadas sobre bienes adscritos⁸⁸.

⁸³ En la Región de Murcia, la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de la Región de Murcia se pronunció sobre el artículo 12.d) de la LPM (Boletín Oficial del Estado -en adelante, “BOE”- núm. 87, de 12 de abril de 2006), que es el precepto que regula el plazo máximo de duración de la concesión de obra pública portuaria y de la concesión de dominio público portuario. La Administración autonómica se comprometió a incorporar en el desarrollo reglamentario una referencia expresa a la adscripción prevista en la LC, con la siguiente redacción “El plazo máximo de duración de las concesiones de obra pública y de las concesiones demaniales no podrá exceder del previsto en la legislación estatal reguladora del contrato de concesión de obra pública y en la de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos respectivamente. En todo caso, el plazo de las concesiones se condicionará al mantenimiento de la adscripción conforme a la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas”. En el citado acuerdo se indica, también, que en tanto no se produzca el desarrollo reglamentario, las partes de comprometen a interpretar y aplicar el artículo 12.d) en los mismos términos que el texto propuesto.

⁸⁴ Acuerdo de la Subcomisión de Seguimiento Normativo, prevención y Solución de Conflictos de la Comisión Bilateral Generalitat-Estado sobre los artículos 53 y 71 de la LPCat (BOE núm. 71, de 24 de marzo de 2021). Las partes han acordado que “Las concesiones y los contratos de construcción y gestión portuaria, previstas en los artículos 53 y 71, en virtud de lo previsto en la Disposición transitoria quinta de la Ley 2/2013 de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, podrán prorrogarse en los mismos términos y condiciones que los previstos en la legislación estatal de puertos de interés general y en la legislación estatal de contratos del sector público y tal interpretación se incorporará por la Generalitat al desarrollo reglamentario de la Ley”.

⁸⁵ Finalmente, en la Comunidad Autónoma de Canarias, cabe mencionar dos acuerdos de la Comisión Bilateral y Cooperación de la Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias relacionados con la materia objeto de estudio (BOE núms. 33, de 7 de febrero de 2020 y 119, de 16 de mayo de 2018).

⁸⁶ No nos consta acuerdos en Andalucía, Comunidad Valenciana y Galicia. En cambio, las normas Portuarias del País Vasco (BOE núm. 54, de 4 de marzo de 2019), Cantabria (BOE núm. 46, de 23 de febrero de 2005) y de Islas Baleares (BOE núm. 297, de 13 de diciembre de 2005) sí fueron objeto de discrepancias, aunque por cuestiones distintas al objeto del presente estudio.

⁸⁷ El artículo 153.4 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público señala que “Las decisiones adoptadas por las Comisiones Bilaterales de Cooperación revestirán la forma de Acuerdos y serán de obligado cumplimiento, cuando así se prevea expresamente, para las dos Administraciones que lo suscriban y en ese caso serán exigibles conforme a lo establecido en la Ley 29/1998, de 13 de julio. El acuerdo será certificado en acta”.

⁸⁸ En la práctica se generan muchas consultas de concesionarios sobre qué plazo debe primar, si el contemplado en el título concesional, en la legislación autonómica de puertos, en la normativa estatal de puertos (que podría aplicarse por remisión de la LC) o, incluso, en las normas transitorias (si la concesión

VI. LÍMITES A LA DURACIÓN MÁXIMA DE LAS CONCESIONES DE PUERTOS DEPORTIVOS

1. La naturaleza jurídica del título debe tenerse en cuenta para fijar el plazo máximo de vigencia

Una de las claves para dilucidar el plazo máximo de duración y la posibilidad de prórroga de un título jurídico de un puerto deportivo es determinar adecuadamente su naturaleza jurídica. Solo así podrá establecerse correctamente el régimen jurídico aplicable.

En muchas ocasiones, resulta muy complejo esclarecer la naturaleza jurídica y, por tanto, el régimen jurídico de un título determinado, para lo que será de gran ayuda analizar no solo el propio título de otorgamiento, sino también la normativa y el contexto bajo el que se concedió, así como los actos posteriores de la Administración portuaria, tales como las posibles renovaciones, tasas, canon o impuestos abonados, etc.⁸⁹

No debe aplicarse a una concesión demanial de un puerto deportivo el régimen jurídico de un contrato de concesión de obra pública, ni a la inversa.

2. Las normas portuarias deben respetar la normativa básica de contratos públicos o del demanio público, según el caso

Pese a que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre los puertos deportivos (artículo 148.1.6^a de la CE), el Estado mantiene determinadas competencias exclusivas, como la “legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas” (artículo 149.1.18^a de la CE).

No puede darse el mismo tratamiento en las normas portuarias a un puerto deportivo que opera bajo una modalidad contractual que demanial⁹⁰. Hemos visto como, en la actualidad, las normas portuarias diferencian, con más o menos acierto, entre el contrato de concesión de obra pública portuaria y la concesión de dominio

es anterior a la entrada en vigor de la legislación correspondiente que aplique); cuestión que en muchas ocasiones no es sencilla de responder y que requiere de un análisis caso por caso.

⁸⁹ La Ministra de Transporte, Movilidad y Agenda Urbana ha elevado al Consejo de Estado una petición para que analice si el Real Club Náutico de Palma tiene derecho a ampliar su concesión, después de que la Abogacía del Estado haya paralizado el expediente de ampliación del plazo concesional, al haber dictaminado en marzo de 2021 que la naturaleza jurídica del título de otorgamiento (contrato de gestión de servicios público) impide la posibilidad de prórroga.

⁹⁰ El Gabinete Jurídico de Servicios Centrales de la Junta de Andalucía ha sostenido que “las concesiones para la construcción y explotación de los puertos deportivos tienen una naturaleza puramente contractual” (Informe SSPI00033/10-F).

público portuario, disciplinando un conjunto de reglas distintas respecto al plazo máximo de duración y sus posibles prórrogas.

Ahora bien, las normas europea y nacional en materia de contratos públicos han limitado a 40 años el plazo máximo de duración del contrato de concesión de obra pública portuaria⁹¹. Este límite temporal debe tener, también, su reflejo en la regulación de puertos deportivos.

En cambio, la concesión de dominio público portuaria ha quedado “extra muros” de la legislación en materia de contratos públicos⁹². No obstante, las normas portuarias, en los preceptos dedicados a los puertos deportivos, deben ajustarse en este extremo a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, “LPAP”), cuyo artículo 93.3, que tiene carácter básico conforme a la disposición final segunda de la citada ley, fija un plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, de 75 años, “salvo que se establezca otro menor en las normas especiales que sean de aplicación”⁹³.

3. Insuficiencia de normas transitorias previstas para las distintas modalidades de puertos deportivos

Analizada las distintas normas transitorias, la mayoría no regulan previsiones específicas para las distintas modalidades bajo la que están operando en la actualidad los puertos deportivos. De hecho, es muy llamativo que incluso las legislaciones portuarias estatales posteriores a la Ley de Puertos Deportivos de 1969 no contemplen ninguna regla transitoria concreta sobre las concesiones de puertos deportivos otorgadas a su amparo⁹⁴.

En la mayoría de las normas portuarias sigue siendo, por tanto, una cuestión pendiente la regulación de las normas de derecho transitorio que se ajusten a las diversas modalidades de puertos deportivos, principalmente concesión de dominio público portuario y contrato de concesión de obra pública⁹⁵.

⁹¹ *Vid.* pie de página 19.

⁹² Considerando 15 de la Directiva 2014/23/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la adjudicación de contratos de concesión.

⁹³ JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. «Los efectos de la modificación de la ... pp. 55 y 56. Este autor puntualiza que “Como es obvio, la especialidad de la Ley de Costas sobre la generalidad recogida en la LPAP y el plazo menor allí establecido, hacen que resulte claramente de aplicación lo establecido en el art. 49 de la Ley de Costas, que se remite a su vez a lo regulado en el TRLPEMM”.

⁹⁴ La única norma legal posterior sobre Puertos Deportivos fue la Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, derogada por la LPA.

⁹⁵ Téngase en cuenta que la Ley de Puertos Deportivos de 1969 no contemplaba la figura contractual de la concesión de obra pública portuaria.

4. Las normas de derecho transitorio también deben respetar las normas de contratación pública o del demanio público, según el caso

Ante la ausencia de normas transitorias apropiadas para los puertos deportivos, las Administraciones competentes en materia de puertos tienden, mediante normas transitorias configuradas para otros títulos jurídicos, reducir o extender los plazos de las concesiones de puertos deportivos.

Cabe pensar que la reducción o extensión de plazos por esta vía también podría plantear problemas desde la perspectiva de la normativa de contratación pública o de bienes de las Administraciones Públicas. Así, por ejemplo, cuando un puerto deportivo se otorgó bajo una modalidad contractual, a dicho título le resulta de aplicación supletoria la norma de contratos públicos vigente en ese momento⁹⁶. La reducción de plazos mediante una norma de derecho transitorio prevista en la legislación autonómica de puertos podría entrar en colisión con la norma de contratación pública aplicable.

5. ¿Desplaza la normativa de costas el plazo máximo de duración de las concesiones de los puertos deportivos de competencia autonómica?

Sin duda una de las preocupaciones de los concesionarios y asociaciones de puertos deportivos ha sido (y es) el impacto que la legislación de costas puede tener sobre las concesiones otorgadas en los bienes adscritos, principalmente en aquellas que están próximas a su vencimiento.

La yuxtaposición de normas con plazos máximos que pueden no coincidir -legislaciones autonómica de puertos, estatal de puertos y de costas- junto con las deficiencias técnicas -continuas remisiones a la legislación estatal de puertos- no facilitan el consenso en la aplicación e interpretación de las normas portuarias. Ni siquiera en la doctrina existe unanimidad en cuanto a la aplicación de la Ley de Costas, aunque sí es cierto que la tesis mayoritaria -parece que avalada por el Tribunal Constitucional⁹⁷- es la que aboga por la modulación o limitación de los plazos concesionales en

⁹⁶ En este sentido, por ejemplo, el artículo 15 de la Ley de Puertos Deportivos de 1969 disponía, en su apartado cinco, que “en lo no regulado expresamente en este artículo será aplicable a la concesión de Ley de Contratos del Estado”. Además, las normas transitorias de las sucesivas leyes de contratos públicos se remiten a la normativa aplicada originalmente al contrato, cuya ultraactividad consagran de manera constante las sucesivas leyes de contratos.

⁹⁷ Entre otras, la Sentencia del Tribunal Constitucional núm. 34/2014, de 27 de febrero, BOE núm. 73, de 25 de marzo de 2014.

los puertos autonómicos⁹⁸; tesis que también comparte, como no podía ser de otro modo, los Servicios Jurídicos del Estado⁹⁹.

Como resume con maestría ZAMBONINO PULITO en su estudio sobre los puertos deportivos de competencia de Euskadi, “Conviene, no obstante detenernos en una cuestión clave para los titulares de concesiones de puertos deportivos: los plazos concesionales, que el art. 36 LPTMPV limita a cincuenta años, incluyendo las prórrogas. El número de años no es casual, pues responde a los condicionantes que la legislación de costas establece en relación al dominio público adscrito. En efecto, el 49.1 LC limita los plazos de las concesiones que se otorguen por las Comunidades Autónomas en dominio público adscrito. La constitucionalidad de esta limitación, que ya se introducía en la LC en 1988, fue avalada por la STC 149/1991, que consideró que el precepto se ciñe a recordar la regla general relativa al plazo máximo de las concesiones establecida en el art. 66.2 LC, precepto este último cuyo contenido, de acuerdo con la mencionada Sentencia, refleja una determinación legislativa que corresponde a la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre. A nuestro juicio el fundamento último de esta limitación vendría constituido por la propia definición de la adscripción, ya que el legislador, respecto de las potestades cuyo ejercicio traslada a la Comunidad Autónoma, puede conformar y establecer su contenido y condiciones de ejercicio, entre estas últimas, el plazo máximo de los títulos que habiliten la utilización del dominio público sobre el que se podrán ejercitar”¹⁰⁰.

En este mismo sentido, JIMÉNEZ DE CISNEROS CID se pregunta “de dónde surge el fundamento y la legitimidad para que el Estado determine el plazo de las concesiones en los puertos autonómicos, aunque estos integren en sus zonas de servicio e instalaciones bienes y pertenencias de dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal, en virtud de lo establecido en el art. 132 de la Constitución. La aplicación a los puertos autonómicos de esta previsión del plazo máximo previsto en la legislación reguladora del dominio público marítimo-terrestre se viene justificando por la explícita atribución competencial en favor del Estado del régimen de

⁹⁸ Entre ellos, ZAMBONINO PULITO, M. «Capítulo VII. La incidencia de la reforma de la Ley de Costas ...»; NÚÑEZ LOZANO, M. C. *La reforma de la Ley de Costas de 2013*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2013, pp. 162 y 163; y JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. «A propósito del dominio público portuario» en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. (dir.) *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*. Ed. Aranzadi Thomson Reuters (1ª Ed), Navarra, 2018, Tomo II, pp. 323-345. Parece que el Tribunal Supremo también ha apoyado esta interpretación en su Sentencia de 28 de abril de 2004, de la Sala de lo Contencioso-administrativo, Sección 5ª (rec. 6.994/2001).

⁹⁹ Buena muestra de ello son los Acuerdos adoptados en las Comisiones Bilaterales de Cooperación Administración del Estado-Comunidades Autónomas anteriormente citados.

¹⁰⁰ ZAMBONINO PULITO, M. «Régimen de los puertos deportivos de competencia de Euskadi», *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Arduralaritzako Euskal Aldizkaria*, núm. 115 (septiembre-diciembre 2019), p. 249.

utilización de los bienes adscritos, así como por el carácter básico de los preceptos de la Ley de Costas que regulan el régimen jurídico de utilización de este demanio y de las posibles limitaciones a la propiedad privada en los terrenos colindantes¹⁰¹.

Aun así, JIMÉNEZ DE CISNEROS CID advierte que “la nueva regulación de la adscripción de bienes de dpm-t para la construcción y explotación de puertos autonómicos (art. 49 de la LC) y, en especial, la remisión que se hace a la legislación reguladora de los puertos de interés general de titularidad del Estado para fijar la duración de las concesiones a otorgar por las Comunidades Autónomas sobre el dpm-t adscrito y sus posibles prórrogas, ha producido paradójicamente un acercamiento en el régimen jurídico de ambas modalidades del dominio público, pero más bien por la pérdida del contenido «medioambiental» de la legislación de costas y la interiorización de los parámetros de «rentabilidad» y economía –propios de la legislación de puertos– que por la fusión o integración de la legislación de puertos en la normativa de costas¹⁰².”

En cambio, otros autores no comparten la tesis que se acaba de exponer¹⁰³. GONZÁLEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ sostiene que existen firmes razones constitucionales y legales que excluyen la posibilidad de aplicar la legislación de costas para limitar retroactivamente el plazo máximo de las concesiones de puertos deportivos autonómicos otorgadas sobre bienes adscritos. En síntesis, esta autor señala que (i) la LC no regula el régimen jurídico de las concesiones de construcción y explotación de puertos, sino el dominio público marítimo-terrestre, que es una realidad distinta, “luego difícilmente se podrá encontrar en ella ningún criterio de ocupación del dominio marítimo terrestre referido a estas concesiones”; (ii) la adscripción del demanio natural se otorga a las Comunidades Autónomas por plazo indefinido, por lo que carece de sentido que se limite el plazo de las concesiones de puertos autonómicos sobre bienes adscritos; (iii) la reducción de plazos en las concesiones de dominio público marítimo-terrestre introducida por la LC obedece a la preservación de las condiciones naturales de la costa y su uso público, lo que “no se da en las concesiones para la construcción y explotación de puertos deportivos”; (iv) los puertos son instalaciones permanentes y que lo único que opera a la extinción de la concesión es la reversión del puerto a la Administración titular del mismo, para que otorgue otra concesión o

¹⁰¹ JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. «Los efectos de la modificación de la Ley de Costas sobre el régimen jurídicos de los puertos autonómicos», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 295, 2015, p. 50

¹⁰² JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. «A propósito del dominio público portuario» en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J. (dir.) *Homenaje al profesor ...* Tomo II, p. 326.

¹⁰³ GÓNZALEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ, N. «El efecto 2018 en los puertos deportivos: un tsunami inexistente» *Actualidad Administrativa*, núm. 10, 2017; y SERNA TORMO, P. «El efecto 2018 se desvanece para los puertos deportivos» *Actualidad Administrativa*, núm. 6, 2018; RIVAS ANDRÉS, R. «En los puertos no se aplica ni la Ley de Costas ni sus servidumbres» *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 4, 2007, pp. 1415-1434.

lo gestione de manera directa; (v) no existe una doble concesión, conformada por una de ocupación del demanio natural y otra de construcción y explotación del puerto, pues carece de fundamento alguno en la Ley de Puertos Deportivos de 1969, ni es compatible con la CE y (vi) la Ley de Puertos Deportivos de 1969 se remitía, como normativa supletoria, a la Ley de Contratos del Estado entonces vigente, cuya ultra-actividad ha sido establecida por las leyes de contratos posteriores¹⁰⁴.

SERNA TORMO aclara que “el régimen transitorio de la normativa de costas que define el denominado «efecto 2018» se diseñó para limitar la duración de concesiones que legitimaban la construcción de obras privadas en el dominio público por un amplio plazo, dando con ello preferencia a la preservación de las condiciones naturales de la costa y su uso público frente al interés particular que subyacía en estas concesiones. Sin embargo, en el dominio público marítimo-terrestre conviven concesiones de distinta naturaleza y, entre ellas, las concesiones para la construcción de puertos deportivos, promovidas por la Administración. En ese caso, no existen razones medioambientales que justifiquen la limitación de su plazo concesional con el objetivo de restaurar las condiciones iniciales del litoral: la construcción del puerto que instrumentan estas concesiones supone, por definición, dotar a la Administración de una instalación permanente destinada a la prestación de un servicio público y a la que se adscribe indefinidamente la porción de demanio correspondiente. En la mayoría de las Comunidades Autónomas, las instalaciones portuarias destinadas al servicio de titularidad autonómica se construyeron y gestionan en la actualidad mediante este sistema de gestión indirecta. En estos casos, el plazo de la concesión para la construcción y explotación de puertos deportivos tiene el carácter de remuneración al concesionario por las obras realizadas en interés de la Comunidad Autónoma, sobre la cual revertirán las instalaciones portuarias una vez transcurrido el plazo pactado. El efecto 2018, por tanto, no alcanza a los puertos deportivos”¹⁰⁵.

Finalmente, hay autores que, sin posicionarse, critican la inseguridad jurídica que se está generando con la aplicación de la LC en un sector tan importante para la economía como es el de los puertos deportivos¹⁰⁶.

Sin perjuicio de que existen razones fundadas para considerar válidas cualquiera de las posturas antes expuestas, lo cierto es que la normativa de costas, que regula una realidad radicalmente distinta al demanio portuario como es el demanio

¹⁰⁴ GÓNZALEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ, N. «El efecto 2018 en los puertos...

¹⁰⁵ SERNA TORMO, P. «El efecto 2018 se desvanece para...

¹⁰⁶ Hay autores que sin posicionarse en la aplicabilidad o no de la Ley de Costas en los puertos deportivos sobre bienes adscritos, critican la inseguridad jurídica que las Administraciones Públicas han generado en la regulación del plazo máximo de las concesiones. Cabe citar, entre otros, a RODRÍGUEZ GUTIÉRREZ, J. M. «Modificación de la Ley de costas y Puertos deportivos» *La Toga*, núm. 186, 2012, pp. 51-54.

natural, no debería entrar a regular el plazo máximo de duración de las concesiones de puertos, ni siquiera con el fundamento último de alcanzar una homogenización en los plazos máximos de duración de las concesiones de puertos autonómicos sobre bienes adscritos. Considero que habría que buscar otra alternativa menos controvertida y que contara con el consenso de todos los actores implicados.

6. Existencias de ventajas competitivas de unas concesiones de puertos deportivos frente a otras

Por último, cabe hacer otra reflexión de las normas portuarias de puertos deportivos desde la perspectiva de la libre competencia y concurrencia. Los puertos deportivos constituyen un sector que reviste un interés económico relevante y donde el Estado y las Comunidades Autónomas cuentan con sus propias reglas para fijar los plazos máximos y la posibilidad de otorgar prórrogas.

La evolución legislativa muestra que las normas portuarias ha acabado con las concesiones otorgadas a perpetuidad, por tiempo indefinido o por plazos muy extensos. Pero, como hemos analizado, no existe ni uniformidad en cuanto al plazo máximo de duración de las concesiones de puertos deportivos en los distintos territorios, ni, tampoco, en las normas de derecho transitorio, lo que genera ciertas ventajas competitivas de unos operadores económicos frente a otras en función de la normativa aplicable, su ubicación territorial o la fecha de otorgamiento.

VII. CONCLUSIONES

Los puertos deportivos es un sector muy importante en nuestro país, incluso cuenta con una relevancia muy significativa en ciertas Comunidades Autónomas. Tanto el Estado como las Comunidades Autónomas gestionan, en virtud de distintos títulos, puertos y zonas deportivas.

Los puertos deportivos están operando en la actualidad bajo distintas modalidades, predominando el contrato de concesión de obra pública y la concesión de dominio público. Se trata de dos instituciones jurídicas distintas que, actualmente, también prevén las distintas normas portuarias (estatal y autonómicas).

El plazo máximo de duración del contrato de concesión de obra pública portuaria y de la concesión de dominio público portuario se contiene en todas las legislaciones portuarias en vigor, aunque no existe homeneidad en los mismos -en particular, en el régimen de prórrogas extraordinarias-.

En cambio, las normas de derecho transitorio presentan mayores indefiniciones sobre el plazo máximo de duración, al no establecer una clara dicotomía entre la mo-

dalidad contractual y concesional. A las deficiencias legislativas habría que añadir una creciente preocupación en el sector de puertos deportivos por la limitación a la duración de ciertas concesiones impuesta por el derecho transitorio más reciente y por la aplicación de la legislación de costas.

Sin perjuicio de que debería existir una homogenización de plazos en las concesiones de puertos deportivos -con independencia de la naturaleza jurídica del título de otorgamiento y la ubicación territorial del puerto deportivo, pues todos operan en el mismo mercado-, las normas portuarias también deberían contener un régimen jurídico completo dedicado a los puertos deportivos, lo que ha de llevar aparejado la necesidad de introducir las correspondientes normas de derecho transitorio que otorguen seguridad jurídica a los operadores económicos y usuarios de los puertos.

Por último, en este artículo se ha dedicado un apartado específico a los límites a la duración máxima de las concesiones impuestos por otras normas no portuarias (“ad extra”). Huelga señalar que la regulación general y transitoria del plazo máximo de duración de las concesiones de puertos deportivos también se ve condicionada por otras normas, principalmente las legislaciones de contratos públicos, bienes demaniales y costas, que son competencia del Estado. Estas normas no solo deben tenerse en cuenta cuando se legisle sobre la materia de puertos deportivos, sino también cuando se aplique o interprete el derecho portuario por las distintas Administraciones públicas para solventar casos concretos.

VIII. BIBLIOGRAFÍA

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

CONCHA JARABA, M. «Un acercamiento a la Concesión de Obra Pública Portuaria regulada en el artículo 126 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y prestación de servicios en puertos de interés general» *Reflexiones: Revista de Obras Públicas, Transporte y Ordenación Territorial*, núm. 1, 2007.

CUERNO LLATA, J. R. «Los puertos deportivos: modalidades de aprovechamiento. Especial consideración a los modelos de gestión. Sus aspectos prácticos» *El Consultor de los Ayuntamientos, Sección Colaboraciones, Quincena del 15 al 29 de diciembre 2001*, núm. 23 (ref. 3850/2001).

DE FUENTES BARDAJÍ J. (Dir.). *Manual de Dominio Público Marítimo-Terrestre y Puertos del Estado*. Ed. Aranzadi. Navarra, 2011.

EGUINO DE SAN ROMÁN, R. *La gestión de los puertos de interés general*. Ed. Atelier. Barcelona, 2012.

GÓNZALEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ, N. «El efecto 2018 en los puertos deportivos: un tsunami inexistente» *Actualidad Administrativa*, núm. 10, 2017.

GONZALO RODRÍGUEZ, I. «Concesiones y autorizaciones portuarias» *Revista de Administración Pública*, núm. 46, 1965.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. «A propósito del dominio público portuario» en JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. (dir.) *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*. Ed. Aranzadi Thomson Reuters (1ª Ed.), Navarra, 2018.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. «Los efectos de la modificación de la Ley de Costas sobre el régimen jurídicos de los puertos autonómicos», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 295, 2015

LÓPEZ RAMÓN, F. y ESCARTÍN ESCUDÉ, V. (Coords.). *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*. Ed. Marcial Pons. Madrid, 2013.

MUÑOZ MACHADO, S. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Tomo I. Ed. Civitas. Madrid, 1982.

NÚÑEZ LOZANO, M. C. *La reforma de la Ley de Costas de 2013*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 2013.

NÚÑEZ LOZANO, M. C. «Informe: la reforma de los plazos concesionales en los puertos de Andalucía», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 108, 2020.

PÉREZ GÁLVEZ, J.F. (Dir.). *El nuevo derecho de costas*. Ed. Bosch. Barcelona, 2015.

RIVAS ANDRÉS, R. «En los puertos no se aplica ni la Ley de Costas ni sus servidumbres» *La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía*, núm. 4, 2007.

SERNA TORMO, P. «El efecto 2018 se desvanece para los puertos deportivos» *Actualidad Administrativa*, núm. 6, 2018.

ZAMBONINO PULITO, M. *Puertos y Costas: Régimen de los puertos deportivos*. Ed. Tirant lo Blanch. Valencia, 1997.

ZAMBONINO PULITO, M. «El nuevo marco de los Puertos deportivos: el régimen de las concesiones», *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 77, 2010.

ZAMBONINO PULITO, M. «Régimen de los puertos deportivos de competencia de Euskadi», *Revista Vasca de Administración Pública. Herri-Ardularitzako Euskal Aldizkaria*, núm. 115 (septiembre-diciembre 2019).