

# **La prohibición de viviendas, usos residenciales y habitacionales en los puertos deportivos: ¿Riesgo ante el otorgamiento de nuevas prórrogas?**

## **The prohibition of Housing, residential, and habitational uses in marinas: Risk in granting new extensions?**

*Julio David Moreno Prieto*

Abogado en Cuatrecasas

Doctor en Derecho. Universidad de Sevilla

<https://orcid.org/0009-0003-9867-0685>

**RESUMEN:** Este trabajo analiza la evolución y regulación vigente de la prohibición del uso de residencia o habitación en las normas que se aplican en los puertos deportivos. Seguidamente, se aborda la posibilidad de que la Administración Pública correspondiente pueda prohibir o limitar los usos consolidados y preexistentes a la entrada en vigor de dicha prohibición en un contexto de otorgamiento de nuevas prórrogas de las concesiones administrativas de los puertos deportivos. En este trabajo se presta especial atención a las particularidades de los puertos deportivos de titularidad estatal y a los autonómicos, así como a las distintas especialidades contenidas en las legislaciones portuarias de las Comunidades Autónomas.

**ABSTRACT:** This paper analyzes the evolution and current regulation of the prohibition on the residential and habitational uses that apply to marinas. The following section addresses whether it is possible for the Public Administration to prohibit, or limit consolidated and preexisting uses in the context of granting new extensions for the administrative concessions of marinas. This paper takes into consideration the particularities of state-owned and regional marinas, as well as the special features of the regional port regulations.

**PALABRAS CLAVE:** puertos deportivos, dominio público portuario, prórroga, concesión administrativa y dominio público marítimo-terrestre.

**KEYWORDS:** Marinas, port public domain, extension, administrative concession, and maritime-terrestrial public domain.

---

Recibido: 12-08-2024

Aceptado: 3-10-2024

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. EL COMPLEJO RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS PUERTOS DEPORTIVOS. III. LA PROHIBICIÓN DEL USO DE RESIDENCIA O HABITACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE COSTAS. IV. LA PROHIBICIÓN DEL USO DE RESIDENCIA O HABITACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE PUERTOS. V. LOS USOS HABITACIONAL Y TURÍSTICO EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS DE PUERTOS. VI. LA PRÓRROGA NO SUPONE LA CREACIÓN DE UNA NUEVA CONCESIÓN, PERO LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA PUEDE IMPONER NUEVAS CONDICIONES. VII. LAS ADMINISTRACIONES DE PUERTOS Y COSTAS SE PRONUNCIAN EN LOS EXPEDIENTES DE APROBACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y DE LOS PROYECTOS DE ADSCRIPCIÓN. VIII. CONCLUSIONES. IX. BIBLIOGRAFÍA

## I. INTRODUCCIÓN

Muchos de los puertos deportivos son parte integrante de las ciudades y sus instalaciones ofrecen usos y actividades distintas a las estrictamente portuarias, como turísticas, comerciales y de ocio, pesqueras, culturales y recreativas y, en ocasiones, edificaciones destinadas a residencia o habitación, incluso junto a muchos puertos deportivos existen verdaderas urbanizaciones de lujo. Estas edificaciones pueden formar parte del perímetro de la concesión administrativa del puerto deportivo, al haberse construido bajo el primitivo título concesional, o ser contiguas a esta.

La problemática que se estudia es si resulta posible que todavía coexistan edificaciones con uso habitacional (residencial o turístico) vinculadas a la utilización de los puertos deportivos; esto es, dentro del perímetro de las concesiones administrativas otorgadas. No constituye objeto del presente trabajo aquellas situaciones en las que tales edificaciones no forman parte del perímetro de la concesión del puerto deportivo; todo ello, sin perjuicio de que también se apunte una respuesta a esta situación.

Como veremos, la legislación estatal de puertos (y alguna normativa autonómica) contiene una prohibición general de estos usos, aunque cuenta con algunas excepciones. Por su parte, la legislación de costas también encierra una prohibición general del uso de residencia o habitación en el dominio público marítimo-terrestre y en su zona de servidumbre de protección, pero también tiene excepciones y, algo muy relevante, un régimen transitorio permisivo aplicable a situaciones anteriores a su entrada en vigor.

La cuestión que se pretende resolver en este trabajo no surge tanto respecto a los nuevos puertos deportivos que se vayan a autorizar en el futuro, donde las legislaciones de costas y puertos son meridianamente claras en la actualidad en cuanto a los usos permitidos, prohibidos y condicionados, sino más bien en el contexto del otorgamiento de nuevas prórrogas de las concesiones de puertos deportivos en los que coexisten edificaciones de uso habitacional construidas hace décadas, bajo otro marco normativo y cuyo uso se viene desarrollando con normalidad desde entonces, incluso con cobertura en los propios instrumentos de planeamiento urbanístico.

La problemática que se plantea, y a la que pretende dar respuesta este estudio, es si la concesionaria de un puerto deportivo puede seguir manteniendo el uso habitacional consolidado tras el otorgamiento de una nueva prórroga cuando la legislación sobrevenida lo prohíbe o condiciona o si, por el contrario, la Administración Portuaria puede imponer algún tipo de condición previa al otorgamiento de dicha prórroga, como el cese de dicho uso, el cambio de uso o la desafectación o declaración de innecesariedad de los terrenos que albergan dichas edificaciones.

La cuestión que se presenta no es baladí y se puede plantear en el marco de operaciones de prórrogas de las concesiones de puertos deportivos, principalmente por las Administraciones competentes o por los financiadores que van a participar junto al concesionario en las inversiones que se van a acometer, ligadas a los compromisos de inversión de la prórroga ordinaria o extraordinaria del título concesional del puerto deportivo.

Para proporcionar una respuesta a esta interesante cuestión, y siguiendo un orden cronológico de la entrada en vigor de las legislaciones que se analizan, es necesario ahondar en el régimen de usos permitidos, prohibidos y condicionados en la (i) legislación de costas, (ii) legislación estatal de puertos y (iii) legislaciones de puertos autonómicos, para intentar abarcar el régimen jurídico que aplica a la totalidad de los puertos deportivos existentes (estatales y autonómicos). En último lugar, el presente trabajo analiza la configuración de la prórroga como la misma (o distinta) concesión a los efectos de determinar si la Administración puede (o no) imponer nuevos condicionantes que imposibiliten o condicionen el uso de residencia o habitación. No sin antes arrojar algo de luz en el complejo, pero interesante, régimen jurídico que impregna a los puertos deportivos.

## II. EL COMPLEJO RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS PUERTOS DEPORTIVOS

Desde el punto de vista competencial no todos los puertos deportivos tienen el mismo régimen jurídico. En síntesis, y de acuerdo con lo establecido en

el artículo 149.1. 20ª de la Constitución Española (en adelante, “CE”), el Estado tiene competencia sobre los llamados puertos de interés general y también ostenta competencia sobre los puertos que desarrollen actividad comercial en aquellas Comunidades Autónomas que no hayan asumido su titularidad. En cambio, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 148.1.6ª de la CE, todas Comunidades Autónomas con litoral asumieron en sus respectivos Estatutos de Autonomía competencia sobre los puertos deportivos<sup>1</sup>.

Por otra parte, los artículos 148 y 149 de la CE no atribuyen al Estado ni a las Comunidades Autónomas la competencia sobre el dominio público marítimo-terrestre sobre el que se construyen las infraestructuras portuarias<sup>2</sup>. No obstante, el artículo 132.2 de la CE sí señala que “son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”. Precepto que debe relacionarse con el artículo 45 de la Carta Magna, que es donde gravita la delimitación legal del demanio costero, que necesariamente está conformado por la zona marítimo-terrestre y las playas.

Estos preceptos del texto constitucional son el punto de partida del complejo régimen jurídico que impregna a los puertos deportivos, y que los Legisladores y el Tribunal Constitucional han terminado de perfilar y apuntalar en los Estatutos de Autonomía, en multitud de leyes portuarias aprobadas hasta la fecha y en las sentencias dictadas a raíz de los recursos de inconstitucionalidad presentados.

Sin perjuicio de que excede del objeto de este trabajo analizar pormenorizadamente todo este conglomerado jurídico, sí podemos afirmar que en la actualidad existen puertos y zonas deportivos que dependen de la Administración General del Estado a través de las Autoridades Portuarias, al ubicarse dentro o bajo dependencia de un puerto de interés general en virtud del principio de unidad de gestión, y otros que son gestionados directa o indirectamente por las Comunidades Autónomas con base en su título competencial<sup>3</sup>. Ciertamente, los principales puertos deportivos de

---

<sup>1</sup> Como trabajos de referencia en materia de puertos deportivos puede citarse a ZAMBONINO PULITO, M., *Puertos y Costas: Régimen de los puertos deportivos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 93 a 116. 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.

<sup>2</sup> La zona de servicio de un puerto puede extenderse más allá de ese demanio costero e incluir en su delimitación terrenos de la zona de servidumbre de protección e, incluso, bienes de otras Administraciones Públicas o de propiedad privada.

<sup>3</sup> Esta cuestión fue objeto de debate en la STC núm. 40/1998, de 19 de febrero (ECLI:ES:TC:1998:40). El Tribunal Constitucional analizó el principio de unidad de gestión en relación a las competencias de la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas sobre los puertos deportivos y fijó un criterio objetivo para definir la zona de servicio de un puerto de titularidad estatal, al objeto de permitir a las Comunidades Autónomas reclamar zonas náutico-deportivas incluidas en la Zona II.

nuestro país se han construido y explotado, principalmente, bajo dos modalidades predominantes de la gestión indirecta: la concesión demanial y el contrato de concesión de obra pública (dentro de la modalidad contractual cabe destacar también el contrato de concesión de servicio)<sup>4</sup>.

No es una cuestión controvertida que los puertos deportivos -ya sean estatales o autonómicos- se califican por su normativa específica como bienes de dominio público portuario, en coherencia con la definición que ofrece el artículo 5.1 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (en adelante, “LPAP”). El demanio portuario se determina por la Administración competente en un instrumento de planificación denominado Delimitación de Espacios y Usos Portuarios -al que se hará referencia más adelante- y conforma lo que se conoce como zona de servicio del puerto, a la que están afectos las superficies de tierra y agua y demás bienes que integran el dominio público portuario.

A diferencia de los puertos deportivos de titularidad estatal, en los puertos autonómicos se presenta una complicada situación, por cuanto la infraestructura portuaria se construye sobre zona de dominio público marítimo-terrestre de titularidad de la Administración General del Estado y, en ocasiones, sobre otros terrenos contiguos<sup>5</sup>. Por ello, las Comunidades Autónomas, y a diferencia de la Administración General del Estado, precisan de un título jurídico, la adscripción, el cual se regula en los artículos 49 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, “Ley de Costas”) y 5 del 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”)<sup>6</sup>.

En un mismo espacio tendríamos, por tanto, dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal y otros terrenos que pueden estar afectados por la Ley de Costas (soporte físico), para distinguirlo del dominio público portuario de competen-

<sup>4</sup> MORENO PRIETO, J. D., “Puertos Deportivos: la controvertida cuestión del plazo máximo de duración de las concesiones”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 113, 2022, p.123.

<sup>5</sup> La Exposición de Motivos de la derogada Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (en adelante, “Ley de Puertos de 2003”) expresa, de manera muy ilustrativa, dicha complejidad: “la legislación de costas tiene como objetivo esencial recuperar el uso del litoral por lo que se afirma la necesidad de garantizar el uso común general o uso público de las playas y costas, la finalidad esencial o primordial de los puertos es justamente realizar un conjunto de operaciones económicas complejas y de gran relevancia, que resultan en muchos casos incompatibles con el uso común general. En los puertos se trata de transformar las pertenencias del dominio público litoral a fin de convertirlas en soportes e infraestructuras que garanticen el tráfico marítimo en condiciones de seguridad y eficiencia -lo que, a veces, es difícil de compatibilizar con el mantenimiento inalterado del medio natural”.

<sup>6</sup> La STC núm. 149/1991, de 29 de julio (ECLI:ES:TC:1991:149) analiza la constitucionalidad de la técnica de adscripción del dominio público marítimo-terrestre para la construcción de nuevos puertos de titularidad autonómica.

cia autonómica necesario para la utilización y gestión del propio puerto (bienes afectos al servicio portuario)<sup>7</sup>. No se requiere adscripción demanial alguna para extender la infraestructura portuaria en terrenos colindantes al dominio público marítimo-terrestre, como puede ser la zona de servidumbre de protección. Pero, es evidente, que la actuación que se va a ejecutar sobre este espacio también está condicionada al cumplimiento de las prescripciones establecidas en la Ley de Costas y sus disposiciones de desarrollo.

Sin perjuicio de que existen posiciones doctrinales discrepantes<sup>8</sup>, la tesis mayoritaria -avalada por el Tribunal Constitucional- es la que defiende que en los puertos de titularidad autonómica se superponen dos legislaciones, que vienen a configurar un complejo régimen jurídico: la legislación portuaria autonómica correspondiente (aplicable a la infraestructura portuaria) y la Ley de Costas (se proyecta sobre el espacio de tierra y mar)<sup>9</sup>.

Incluso en algunas legislaciones portuarias autonómicas, como la de la Comunidad Autónoma de Canarias, existe una remisión expresa a la legislación estatal de puertos con carácter supletorio, complicado aún más el régimen jurídico de los puer-

<sup>7</sup> 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), pp. 227-228.

<sup>8</sup> Es el caso de la STSJ de la Comunidad Valenciana de 4 de mayo de 2022 (ECLI: ES:TSJ-CV:2022:2446), que resolvió que la normativa que se le debe aplicar a los puertos es la legislación portuaria que corresponda en función de su titularidad, como normativa especial, y como norma supletoria, podría aplicarse la Ley de Costas: “En cuanto a la normativa aplicable, adelantamos que asumimos la fundamentación que nos ofrece la empresa demandante, entre otras razones, porque la exposición que nos hace la Generalidad Valenciana en la resolución administrativa no tiene sentido. Somos conscientes que los puertos, cualquiera que sea su titularidad, forman parte de la costa española, pero desde el silo XIX tienen su régimen jurídico específico, significa que como fuente de primer grado debemos aplicar su normativa propia y, como fuente de segundo grado, podríamos aplicar la ley de costas”. También puede citarse a GÓNZALEZ-DELEITO DOMÍNGUEZ, N., “El efecto 2018 en los puertos deportivos: un tsunami inexistente”, *Actualidad Administrativa*, núm. 10, 2017; SERNA TORMO, P., “El efecto 2018 se desvanece para los puertos deportivos”, *Actualidad Administrativa*, núm. 6, 2018; y a 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. 1.415-1.434.

<sup>9</sup> Por ejemplo, la STC núm. 34/2014 de 27 de febrero (ECLI:ES:TC:2014:34). También podemos mencionar a 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. 745 a 842. NÚÑEZ LOZANO, M. C., *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 162-163. 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* (Tomo II), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 323-345. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., “Los efectos de la Modificación de la Ley de Costas sobre el régimen jurídico de los puertos autonómicos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 295, 2015, pp. 45-99.

tos de esta Comunidad Autónoma<sup>10</sup> o, como en el caso del Principado de Asturias, no tiene legislación portuaria propia, debiendo aplicarse la estatal. Cuestión distinta, y que excede del objeto de este trabajo, es si puede predicarse la supletoriedad tácita de la legislación estatal de puertos respecto a todas las normas portuarias autonómicas, esto es, de la que, pese a no existir una previsión nominativa que así lo determine, se infiere por vía interpretativa, cuando responde a una función de integrar o completar la norma suplida.

En cambio, en los puertos deportivos de titularidad estatal, el régimen jurídico es menos complejo o, expresado en otros términos, la yuxtaposición con la Ley de Costas no existe en el plano teórico, por cuanto esta normativa tiene una clara vocación supletoria (cada vez más limitada), como se desprende de los artículos 67.1 y 73.1 del TRLPEMM y 4.11 de la Ley de Costas<sup>11</sup>. De manera muy ilustrativa se pronuncia la Exposición de Motivos de la Ley de Costas: “Quedan fuera del ámbito de aplicación de la Ley los puertos de interés general, que, aun formando parte de los bienes de dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal, continuarán rigiéndose por su legislación específica, en atención a la sustantividad y peculiaridades de estas grandes obras públicas”.

Por último, no puede cerrarse este apartado sin hacer una aclaración. Como hemos apuntado determinados preceptos de la Ley de Costas resultan de aplicación directa en los puertos deportivos de titularidad autonómica, lo que viene a significar que, con las apreciaciones a las que se hará referencia más adelante, esta regulación es plenamente aplicable tanto al interior del puerto (perímetro de la concesión) como al exterior (terrenos que no forman parte del perímetro de la concesión), siempre que estos espacios estén dentro del ámbito de aplicación de dicha Ley.

En cambio, en los puertos de titularidad estatal, la Ley de Costas se aplica de forma supletoria en determinados campos, esto implica que en el interior del puerto deportivo (perímetro de la concesión) debe aplicarse, en primer lugar, el TRLPEMM y, posteriormente, y en su caso, la Ley de Costas. En cambio, en el exterior del puerto (terrenos que no forman parte del perímetro de la concesión), la Ley de Costas sí tiene plena aplicación. No obstante, debe tenerse en cuenta que el TRLPEMM contiene la disposición adicional vigésimo quinta, que tiene por rúbrica “limitaciones de la propiedad por razones de protección del dominio público”, que matiza la regla que se acaba de exponer.

Esta disposición señala que “Las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marí-

---

<sup>10</sup> Disposición final tercera de la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias (en adelante, “LPC”).

<sup>11</sup> Sobre esta cuestión puede verse la STS de 15 de diciembre de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:9097).

timo-terrestre previstas en el título II de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, serán de aplicación a los terrenos colindantes con el dominio público portuario que conserve las características naturales del dominio público marítimo-terrestre definido en el artículo 3 de la referida Ley”.

La regulación del Título II de la Ley de Costas, entre ellas, el artículo 25.1.a) al que se hará referencia en el siguiente apartado, que prohíbe el uso de residencia o habitación, solo resulta aplicable en los terrenos contiguos al demanio portuario (es decir, al perímetro de la concesión del puerto deportivo) sí conservan las características naturales del dominio público marítimo-terrestre, al seguir formando parte del demanio natural, sin que haya desaparecido la finalidad de proteger o preservar ese demanio natural. En cambio, si los terrenos colindantes al demanio portuario no conservan las características naturales del artículo 3 de la Ley de Costas -es decir, que no puedan subsumirse en el concepto de ribera del mar- como consecuencia de la infraestructura portuaria no se impone, sobre estos terrenos, la prohibición de uso, pues no hay que preservar ningún demanio marítimo-terrestre<sup>12</sup>.

### III. LA PROHIBICIÓN DEL USO DE RESIDENCIA O HABITACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE COSTAS

#### 1. Régimen jurídico general

La Ley de Costas diferencia entre los bienes de dominio público marítimo-terrestre de las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar por razones de protección del dominio público marítimo-terrestre.

En la actualidad, esta norma prevé una serie de prohibiciones y limitaciones que se aplican con distinta intensidad sobre las distintas zonas, que son el dominio público marítimo-terrestre y las servidumbres de protección, de tránsito y de acceso al mar, así como la zona de influencia y otras limitaciones sobre la propiedad.

La problemática de la prohibición del uso de residencia o habitación se plantea, principalmente, en las zonas marítimo-terrestre y de servidumbre de protección (anteriormente denominada servidumbre de salvamento), según disponen los artículos 32.2 y 25.1.a) de la Ley de Costas, que el artículo 46.a) del Reglamento General de Costas, aprobado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre (en adelante, “Reglamento General de Costas”) extiende a edificaciones “hoteleras, cualquiera que

---

<sup>12</sup> Sobre esta cuestión puede verse el Dictamen de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado de 20 de octubre de 2022, sobre el alcance y efectos de la aplicación supletoria de la Ley de Costas respecto de la legislación portuaria.

sea su régimen de explotación”<sup>13</sup>. Prohibición que se reproduce, desde el año 2013, en el artículo 49.4 de la Ley de Costas y, desde el año 2014, en el artículo 105.1 de su Reglamento para la zona de servicio portuaria de los bienes de dominio público marítimo-terrestre adscritos que no reúnan las características definidas en el artículo 3 de la citada Ley<sup>14</sup>.

Por el contrario, se pueden autorizar en la zona de servidumbre de protección obras, instalaciones y actividades que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación o aquellas que presten servicios necesarios o convenientes para el uso del dominio público marítimo-terrestre (apartado 2º del artículo 25 de la Ley de Costas), sin que ni esa Ley ni su Reglamento aclare qué se entiende por “conveniente”.

Excepcionalmente, y por razones debidamente acreditadas, la Ley de Costas permite que el Consejo de Ministros pueda autorizar edificaciones destinadas a residencia o habitación cuando no concurran los requisitos del apartado anterior (artículo 25.3)<sup>15</sup>. Esto quiere decir que las edificaciones destinadas a residencia o habitación

---

<sup>13</sup> La STC núm. 149/1991, de 29 de julio (ECLI:ES:TC:1991:149) reconoce el carácter básico de los artículos 23 a 26 de la Ley de Costas, y vino a señalar que “el apartado primer del art. 25 enumera en seis párrafos una serie de prohibiciones, referidas todas ellas a la zona de servidumbre de protección y cuya finalidad evidente es la protección de la integridad espacial del demanio [párrafo c] y de sus valores naturales y paisajísticos [párrafos a), b) y d) a f)]. Estas últimas, de acuerdo con lo antes dicho, han de ser valoradas en relación con los ámbitos competenciales propios del Estado y de las Comunidades Autónomas, como normas de legislación básica para la protección del medio ambiente, puesto que ésta es, evidentemente, su finalidad inmediata. Una norma prohibitiva como es la que ahora analizamos tiene, por lo demás, por su propia naturaleza carácter básico, sin necesidad de que tal carácter sea explícitamente declarado”.

<sup>14</sup> El apartado 4º del artículo 49 de la Ley de Costas se añadió por el artículo 1.16 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 (en adelante “Ley 2/2013”). Esta modificación fue objeto de impugnación por el Gobierno de Canarias, que fue resuelta mediante la STC núm. 57/2016, de 17 de marzo (ECLI:ES:TC:2016:57), que resolvió la constitucionalidad de este apartado: “el dilema radica en si el art. 49.4 LC diseña un marco normativo que, orientado por fines ambientales y de preservación de la integridad del demanio, condiciona al legislador autonómico portuario o, por el contrario, impone a éste unos concretos usos en la zona de servicio portuario de los bienes del demanio costero adscritos. Este es precisamente el planteamiento que hace el recurrente en el recurso de inconstitucionalidad resuelto por la STC 28/2016, de 18 de febrero, por lo que, de acuerdo con lo razonado en su fundamento jurídico cuarto, debe desestimarse la impugnación del art. 49.4 LC porque no impone al legislador autonómico ningún uso concreto para la zona de servicio de los puertos de su competencia. Se ciñe a señalar, en atención a la tutela de los intereses ambientales (art. 149.1.23 CE) y de la integridad del dominio público marítimo-terrestre (art. 132.2 CE), un marco dentro del cual el legislador autonómico podrá, con entera libertad, hacer sus legítimas opciones. Las mismas razones se extienden, por conexión, a la disposición final segunda de la Ley 2/2013”.

<sup>15</sup> La ya citada STC núm. 149/1991, de 29 de julio (ECLI:ES:TC:1991:149) también señala que “el tercero y último de los apartados prevé, por último, la posibilidad de que, por razones de utilidad pública, el Consejo de Ministros levante, para obras e instalaciones determinadas, algunas de las prohibiciones contenidas en el apartado primero o excepcione, para alguna instalación industrial concreta, la regla general del apartado segundo, de manera tal que mediante este precepto se completen las normas que en aquellos otros apartados quedan sólo parcialmente enunciadas. La atribución concedida al Consejo de

están, de partida, prohibidas, pero que es posible que el máximo órgano colegiado de la estructura organizativa del Estado levante dicha prohibición, mediante una autorización; prohibición que aplica, por cierto, con independencia de la clasificación urbanística del suelo<sup>16</sup>.

El Tribunal Constitucional confirmó que las limitaciones al uso -entre ellas la prohibición destinada a residencia o habitación- que el artículo 25 de la Ley de Costas establece en el dominio público marítimo terrestre y en la servidumbre de protección, tienen por objeto la conservación de los valores naturales y paisajísticos, por lo que las mismas tienen la consideración de normas básicas dictadas al amparo de los artículos 149.1.1ª y 23ª de la CE. La autorización excepcional que se atribuye al Consejo de Ministros en el artículo 25.3 de la citada Ley actúa como complemento indispensable de la citada normativa protectora, por lo que se integra, asimismo, en la citada competencia estatal.

Por eso, como confirmó el Tribunal Constitucional, “en el dominio público marítimo terrestre adscrito a las Comunidades Autónomas, y en la zona de servidumbre de protección quedan prohibidos los usos hoteleros, esto es, de residencia o habitación, salvo los supuestos excepcionales de autorización que se atribuyen con carácter exclusivo al Consejo de Ministros”<sup>17</sup>.

Queda claro que desde que entró en vigor la Ley de Costas no se pueden autorizar estos usos, pero la cuestión clave por resolver es qué ocurre con los usos ya consolidados y preexistentes a la entrada en vigor de esta Ley. La problemática por estudiar se refiere, por tanto, al uso de residencia o habitación preexistentes y que ya estaba consolidado a la entrada en vigor de la Ley de Costas (o si se apura de la Ley 2/2013, que es la que extiende esta prohibición al demanio adscrito).

## 2. Disposiciones transitorias

La preexistencia del uso de residencia o habitación aparece, de manera más o menos precisa, regulada en la Ley de Costas, tanto en la zona de dominio público marítimo-terrestre (títulos concesionales) como en su zona de servidumbre de protección.

En estos casos, el régimen transitorio de la Ley de Costas introduce determinadas excepciones aplicables a estos usos, construcciones y concesiones, que dulcifican el rigor de los preceptos antes mencionados y detallan las condiciones en que estos podrían subsistir después de la entrada en vigor de la propia Ley de Costas.

---

Ministros no es, en consecuencia, un acto de ejecución de aquellas otras normas fragmentarias, sino parte integrante del contenido total de las normas”.

<sup>16</sup> Extremo aclarado por la STS de 6 de noviembre de 2008 (ECLI:ES:TS: 2008:5922).

<sup>17</sup> STC núm. 34/2014 de 27 de febrero (ECLI:ES:TC: 2014:34).

Comenzando por las concesiones de dominio público marítimo-terrestre ya otorgadas a la entrada en vigor de la Ley de Costas que tengan edificaciones destinadas a residencia o habitación, el Tribunal Supremo confirmó, en aplicación del régimen transitorio, que pueden ser objeto de prórroga, al no estar incluida este tipo de situación en el veto de la disposición transitoria sexta de la Ley de Costas, que prohíbe, con carácter general, que se otorguen prórrogas en condiciones que se opongan a esta norma.

El Alto Tribunal recuerda que una de las novedades más significativas de la Ley de Costas y que supuso un giro radical frente a la legislación anterior -Ley de Costas de 1969- es que esta no limitaba los usos para los que podría otorgarse título administrativo, de manera que se podían obtener concesiones para cualquier uso, incluido el residencial. Lo relevante de vigente Ley de Costas (y sus posteriores reformas) es que se intentó conciliar la prohibición general de determinados usos -antes descrita-, necesaria para la protección de las costas, con el respeto a determinadas situaciones consolidadas.

El Tribunal Supremo confirmó que tanto las concesiones compensatorias como las concesiones preexistentes pueden ser objeto de prórroga ordinaria y extraordinaria (esta última a raíz del artículo 2 de la Ley 2/2013), aunque alberguen uso de residencia o habitación, pues la finalidad del Legislador, insistimos, es prohibir estos usos con proyección hacia el futuro, sin incidir en aquellas situaciones consolidadas, a las que habrá que aplicar el régimen transitorio y consecuencias allí previstas<sup>18</sup>.

Ahora bien, para la prórroga extraordinaria del artículo 2 de la Ley 2/2013, la disposición vigesimoquinta del Reglamento General de Costas exige que las concesiones prorrogadas de manera extraordinaria se adapten “a las prescripciones de este reglamento en el primer tercio del plazo previsto en la prórroga del título concesional. Si transcurrido este plazo no se hubiera procedido a la adaptación, la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar acordará la caducidad del título”.

En lo que respecta al uso de residencia o habitación consolidado en la zona de servidumbre de protección, debe acudirse a la regulación contenida en las disposiciones transitorias tercera y cuarta de la Ley de Costas, que también amparan su mantenimiento. En estos casos, añade el apartado 3º de la disposición transitoria tercera, “se respetarán los usos y construcciones existentes, así como las autorizaciones ya otorgadas, en los términos previstos en la disposición transitoria cuarta”<sup>19</sup>.

---

<sup>18</sup> STS de 2 de marzo de 2023 (ECLI: ES:TS: 2023:803).

<sup>19</sup> La disposición transitoria décima del Reglamento General de Costas desarrolla la disposición transitoria tercera de la Ley de Costas. La redacción dada por el Real Decreto 668/2022, de 1 de agosto, por el que se modifica el Reglamento General de Costas fue anulada por la STS de 31 de enero de 2024

Finalmente, la disposición transitoria cuarta de la Ley de Costas recoge una serie de consecuencias, asimilables a la potestad de restablecimiento de la legalidad urbanística, para las obras e instalaciones construidas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley, en función de si se otorgó o no título de ocupación, así como si aquellas habían sido construidas al amparo de licencia municipal o, cuando fuera exigible, autorización administrativa del Estado<sup>20</sup>.

#### IV. LA PROHIBICIÓN DEL USO DE RESIDENCIA O HABITACIÓN EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE PUERTOS

##### 1. Régimen jurídico general

Es menester comenzar recordando que en la derogada Ley 55/1969, de 26 de abril, sobre puertos deportivos (en adelante, “LPD”) no se hacía referencia al uso de residencia o habitación en los puertos deportivos, es decir, el punto de partida era su permisibilidad. Recordemos que en aquel momento esta norma se aplicaba en todo el territorio nacional, y los principales puertos deportivos se construyeron con el amparo de esta disposición normativa.

Por eso, el artículo 6 del Reglamento de la Ley de Puertos Deportivos, aprobado por el Real Decreto 2486/1980, de 26 de septiembre (en adelante, “RPD”), permitía, de forma expresa, unidades de habitación para uso de las tripulaciones<sup>21</sup>. Además, como recuerda JIMÉNEZ DE CISNEROS, en la tradición portuaria estaba permitida también las viviendas y usos residenciales y habitaciones en la zona de servicio de los puertos, “pues la vivienda de los Directores de los puertos y del personal al servicio de las Juntas de Puerto y de los cuatro puertos autónomos (Huelva, Barcelona, Bilbao y Valencia) se incluía como parte del salario de aquéllos”<sup>22</sup>.

El uso residencial existente en mucho de los puertos deportivos parte de este régimen jurídico de permisibilidad, pues esta norma es anterior a la Ley de Costas y a

---

(ELCI: ES:TS:2024:481), recobrando vigencia la redacción anterior, cuyo apartado 3. 2º se refiere expresamente a las edificaciones destinadas a residencia o habitación.

También debe tenerse en cuenta la disposición transitoria primera de la Ley 2/2013 permite que se aplique el apartado 3º de la disposición transitoria tercera igualmente a los núcleos o áreas que, a su entrada en vigor, no estuvieran clasificados como suelo urbano pero que, en ese momento, reunieran alguno de los requisitos tasados en dicha disposición. La disposición transitoria primera de la Ley 2/2013 ha sido objeto de desarrollo por la disposición transitoria vigesimosegunda del Reglamento General de Costas.

<sup>20</sup> La disposición transitoria tercera de la Ley de Costas se desarrolla en las disposiciones octava a décima y duodécima del Reglamento General de Costas y la disposición transitoria cuarta en las disposiciones decimotercera a decimoquinta del Reglamento General de Costas.

<sup>21</sup> La disposición derogatoria de la Ley de Costas derogó el artículo 6 del RPD.

<sup>22</sup> JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., “A propósito del dominio público...”, *Op. cit.*, pp. 323-345.

la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, “LPEMM de 1992”), que fueron las que incorporación, por primera vez, la prohibición del uso de residencia o habitación<sup>23</sup>.

La LPEMM de 1992 cambió el rumbo de la permisibilidad de determinados usos y se aproximó, en cierta medida, a su antecesora, la Ley de Costas. Así, el artículo 55.2 de la LPEMM de 1992 señalaba que “En concreto, quedan prohibidas aquellas ocupaciones y utilizaciones del dominio público portuario que se destinen a edificaciones para residencia o habitación, al tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión y a la publicidad comercial a través de carteles o vallas, medios acústicos o audiovisuales”.

No obstante, el Legislador quiso dejar claro desde el primer momento que la regulación de los usos en el demanio portuario era distinta en los terrenos de dominio público marítimo-terrestre (incluida sus servidumbres). Por eso, incorporó en el artículo 55 el apartado 3º: “El régimen de prohibiciones establecido en la Ley de Costas para la utilización del dominio público marítimo-terrestre no resultará de aplicación a las instalaciones y actividades a realizar en el dominio público portuario”<sup>24</sup>.

Este precepto no pasó inadvertido para la doctrina. Al respecto, IGLESIAS SEVILLANO destaca que un ejemplo distintivo de los regímenes de costas y puertos de interés general es la prohibición de viviendas, usos residenciales y habitaciones del artículo 55.2 de la LPEMM de 1992, tradicionalmente permitido, y que se ha traducido de nuevo en una flexibilización en el vigente artículo 72.4 del TRLPEMM<sup>25</sup>.

ZAMBONINO PULITO explica que la regulación de los usos permitidos y prohibidos en el demanio portuario ha sido objeto de una evolución constante a lo largo de los años, iniciada tras la entrada en vigor de la LPEMM de 1992, que los prohibió. Más tarde, en el año 1997, se permitió que excepcionalmente, y previa autorización del Consejo de Ministros, se pudieran implantar instalaciones hoteleras en demanio portuario. Ciertamente, aclara la profesora, las sucesivas reformas legales

---

<sup>23</sup> El artículo 6 del RPD se derogó con la entrada en vigor del Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre.

<sup>24</sup> Pese a la prohibición, a nadie con el más mínimo conocimiento de las entrañas portuarias se le escapa que en algunos de los puertos de interés general han existido (y siguen existiendo) viviendas gratuitas para ex altos cargos, un privilegio que mantenían desde hace décadas, y que alguna Autoridad Portuaria ya ha intentado remediar. El fraude de ley se hace patente en el uso que tienen estas edificaciones, que lógicamente no es el de residencia o habitación.

<sup>25</sup> IGLESIAS SEVILLANO, H., “El dominio público portuario y la teoría demanial. Claves de un modelo regulatorio”, *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, núm. 13, 2024, p. 18.

de esta normativa han ampliado las posibilidades de levantamiento de las prohibiciones inicialmente impuestas en la LPEMM de 1992<sup>26</sup>.

Es cierto, como la doctrina apunta, que la prohibición impuesta en el año 1992 en el artículo 55.2 de la LPEMM de 1992 se ha ido diluyendo con el paso de los años, por cuanto el artículo único.23 de Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante, “Ley 62/1997”) permitió que, excepcionalmente, y por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, el Consejo de Ministros pudiera autorizar instalaciones hoteleras en aquellos espacios de los puertos de interés general que estén destinados a las actividades complementarias, siempre y cuando tales usos hoteleros se acomoden al plan especial o instrumento equivalente.

En términos parecidos a la redacción modificada del artículo 55.2 de la LPEMM de 1992, el vigente artículo 72.3 del TRLPEMM prohíbe, en demanio portuario estatal, las edificaciones destinadas a residencia o habitación y permite, en su apartado 4º, que excepcionalmente el Consejo de Ministros pueda autorizar instalaciones hoteleras en demanio portuario, bajo determinadas condiciones y cautelas<sup>27</sup>:

“3. Están prohibidas aquellas ocupaciones y utilizaciones del dominio público portuario que se destinen a edificaciones para residencia o habitación, al tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión y a la publicidad comercial a través de carteles o vallas, medios acústicos o audiovisuales situados en el exterior de las edificaciones. A estos efectos, no se considera publicidad los carteles informativos y rótulos indicadores de los propios establecimientos o empresas titulares de una autorización o concesión administrativa de la Autoridad Portuaria.

4. Excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado, el Consejo de Ministros podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras en espacios del dominio público portuario destinados a zonas de actividades logísticas y a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, debiendo tales usos hoteleros acomodarse al plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto

---

<sup>26</sup> ZAMBONINO PULITO, M. “Comentarios al artículo 72 del TRLPEMM” en PETIT LAVALL, M<sup>a</sup>. V., BLASCO DÍAZ, J.L., PUETZ, A. Y OLLER RUBERT, M. (Dir.), *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y normativa de desarrollo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 565 a 573.

<sup>27</sup> El levantamiento de las prohibiciones de los usos habitacionales y hotelero comenzó con la Ley de Puertos de 2003 y continuó con la Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley de Puertos de 2003 y con la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

o instrumento equivalente. Dichas instalaciones no podrán ubicarse en los primeros 20 metros medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle. [...]»<sup>28</sup>.

Posibilidad permitida, también, por el apartado 1º junto con albergues u hospedajes en los espacios de dominio público portuario afectos al servicio de señalización marítima, así como en otras infraestructuras en desuso que se integren en el patrimonio histórico:

“Con el objeto de preservar el patrimonio arquitectónico que constituyen los faros, en los espacios del dominio público portuario afectados al servicio de señalización marítima se podrán autorizar usos y actividades distintos de los de señalización marítima, de acuerdo con lo previsto en los párrafos anteriores, siempre que los mismos no condicionen o limiten la prestación del servicio que en cada momento sea el apropiado, teniendo en cuenta las necesidades del tráfico y de la tecnología, sin que en ningún caso sean indemnizables las modificaciones que se impongan por dicho motivo. Excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado y de la Administración competente en materia de costas, el Consejo de Ministros podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como albergues u hospedajes que pudieran favorecer el desarrollo de actividades culturales, o similares, de interés social, en espacios del dominio público portuario destinados al servicio de señalización marítima que se encuentren situados en la zona de 100 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar o de 20 metros si los suelos tienen la clasificación de suelo urbano, siempre que no se realicen nuevas edificaciones y no se condicione o limite la prestación del servicio.

En el caso de que las instalaciones de señalización marítima, en las que se pretendan los citados usos, se ubiquen fuera de la zona de 100 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar, o de 20 metros, si los terrenos tienen la clasificación de suelo urbano, el Ministro de Fomento, previo informe de Puertos del Estado, podrá levantar la mencionada prohibición.

---

<sup>28</sup> Existen algunos pronunciamientos judiciales que se pronuncian sobre la extinción de arrendamiento de viviendas y concesiones administrativas habitacionales en dominio público portuario. Al respecto, dejamos citadas las STSJ del País Vasco de 19 de julio de 2010 (ECLI: ES:TSJVP:2010:5483) y de Galicia de 9 de junio de 2023 (ECLI: ES:TSJGAL:2023:4424).

Las obras que supongan incremento de volumen sobre la edificación ya existente sólo podrán ubicarse fuera de la zona de 100 o 20 metros respectivamente a que se ha hecho referencia.

También excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y con el fin de su preservación, en otras infraestructuras en desuso distintas de los faros, situadas dentro del dominio público portuario sujetas a protección siempre que formen parte del patrimonio histórico, se podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como albergues u hospedajes, siempre que no condicionen o limiten la prestación de los servicios portuarios o el control aduanero. El levantamiento de la prohibición se llevará a cabo en los mismos términos y condiciones que las establecidas para los faros”.

Si se analiza con detalle el levantamiento de la prohibición y se compara con el recogido en la legislación de costas -antes analizado- puede avanzarse una primera conclusión: el único órgano competente para ello es el Consejo de Ministros. Este precepto, que recordemos se incorporó por primera vez en la LPEMM de 1992 mediante la reforma operada por la Ley 62/1997, ha sido reproducido, como veremos, por algunas legislaciones portuarias autonómicas, con distinto recorrido.

Una controversia muy sonada fue el recurso de inconstitucionalidad que planteó la Abogacía del Estado en nombre del Presidente del Gobierno contra los artículos 4.b); 16.2 y 3 y 20.3 de la LRJEA. En particular, el artículo 16.3 autorizaba al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a levantar la prohibición de uso hotelero, siempre que no se emplace en los primeros 20 metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle. En cambio, como hemos visto, la Ley de Costas y el TRLPPEMM reservan esta competencia al Consejo de Ministros. El Tribunal Constitucional acabó resolviendo que la inconstitucionalidad que se predica de la norma andaluza deriva de su contradicción con lo establecido, con carácter básico, en los artículos 25 y 32 de la Ley de Costas<sup>29</sup>. Por eso, la redacción vigente del artículo 16.2 de la legislación portuaria andaluza señala que “Excepcionalmente, por razones de utilidad pública debidamente acreditadas, el Consejo de Gobierno podrá instar al Consejo de Ministros que autorice instalaciones hoteleras, en los espacios de dominio público portuario destinados a usos compatibles”.

Otro aspecto también llamativo es que el artículo 55.3 de la LPEMM de 1992, que señalaba que el régimen de prohibiciones establecido en la Ley de Costas no aplica en el demanio portuario fue derogado por la Ley de Puertos de 2003, lo que en aquel momento dio lugar a distintos posicionamientos doctrinales sobre la exten-

---

<sup>29</sup> STC núm. 34/2014 de 27 de febrero (ECLI:ES:TC: 2014:34).

sión o no del régimen de prohibiciones del demanio costero al portuario estatal. No obstante, como acabó reconociendo la Abogacía del Estado, la norma del artículo 55.3 de la LPEMM de 1992 quedó expresa y formalmente abrogada por la Ley de Puertos de 2003, razón por la cual no pasó al vigente TRLPEMM. Pero “no por ello cabe entender que el principio a que aquella responde ha quedado actualmente superado o abandonado en términos tales que a los espacios de tierra de la zona de servicio de un puerto de interés general hayan de aplicarse las limitaciones y servidumbres que establece el Título II de la LC. Al contrario, la regla del artículo 55.3 de la Ley 27/1992, que se mantuvo inherente al nuevo régimen jurídico de utilización del dominio público portuario introducido por la Ley 48/2003, se eliminó por resultar innecesaria. Ha de tenerse en cuenta que la Ley 48/2003 supuso un avance en la progresiva independización del régimen jurídico del dominio público portuario con respecto al régimen del dominio público marítimo-terrestre”<sup>30</sup>.

## 2. Disposiciones transitorias

Lo llamativo de todo este conglomerado jurídico que se acaba de exponer es que, desde la entrada en vigor de la prohibición del artículo 55.2 de la LPEMM de 1992 y las sucesivas reformas legales, no se ha previsto un régimen transitorio similar al de la Ley de Costas, que aclare cualquier atisbo de duda interpretativa sobre el mantenimiento de los usos preexistentes y consolidados.

Es evidente que tras la entrada en vigor de estas prohibiciones o limitaciones no pueden autorizarse nuevas viviendas, usos residenciales o habitacionales en el demanio portuario, salvo por el cauce excepcional del Consejo de Ministros para los supuestos expresamente previstos en la normativa portuaria.

La cuestión por resolver es qué ocurre con los usos preexistentes a la entrada en vigor de estas prohibiciones o limitaciones y, particularmente, en el contexto de otorgamiento de nuevas prórrogas de las concesiones portuarias de puertos deportivos, que es cuando esa cuestión se vuelve a poner sobre la mesa, bien por la propia Administración, bien por los sujetos que van a participar junto al concesionario en las nuevas inversiones de la prórroga.

Si los puertos deportivos operan mediante una concesión administrativa otorgada con anterioridad a la LPEMM de 1992 (que es cuando estos usos se permitían en el demanio portuario), considero que habría que acudir a la disposición transitoria segunda del TRLPEMM, apartado 1º. a). Uno, que confirma que a las concesiones portuarias preexistentes “seguirán sujetas a las mismas condiciones en que se otorgaron hasta que transcurra el plazo por el que fueron otorgadas”.

---

<sup>30</sup> Nuevamente, cabe citar el Dictamen de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado de 20 de octubre de 2022.

En este sentido se pronuncia la STS de 13 de diciembre de 2021 (ECLI: ES:TS:2021:4907), que dispone “El sustrato negocial de las concesiones administrativas determina que éstas se rijan en cuanto a su otorgamiento, desenvolvimiento y efectos por la regulación vigente al tiempo de su adjudicación [...] Y ello, salvo que una norma posterior disponga otra cosa [...] Así deriva de la regla contenida en el art. 2.3 del Código Civil, conforme al cual, las leyes no tienen efecto retroactivo salvo que dispongan lo contrario, y ello significa que la nueva regulación contenida en esta norma sólo es de aplicación a las concesiones otorgadas tras su entrada en vigor, salvo que la propia norma prevea su aplicación a las otorgadas con anterioridad y en los términos en que lo prevea”.

En el mismo sentido, la STSJ de la Comunidad Valenciana de 6 de junio de 2023 (ECLI: ES: TSJCV:2023:1907) afirma que “no existe duda de que nos encontramos ante una concesión otorgada antes de la entrada en vigor de la Ley 27/1992 y se rige por las normas que fueron otorgadas”.

Si no se comparte este razonamiento, no quedaría otra opción que concluir que el TRLPMM no ofrece una respuesta a este interrogante. Esto no llevaría a plantearnos la necesidad de acudir a alguna de las normas supletorias que conforman el sistema de fuentes del demanio portuario y, especialmente, a la Ley de Costas, cuya supletoriedad de primer rango se predica en los artículos 67.1 y 73.1 del TRLPMM y 4.11 de la Ley de Costas.

Si asumimos que no resulta de aplicación la transitoria segunda del TRLPMM -extremo que expresamente se niega-, habría que acabar reconociendo que se cumplen los presupuestos que permiten aplicar supletoriamente la Ley de Costas en esta parte: (i) la ausencia de una regulación transitoria en el TRLPMM que permita resolver esta problemática (norma suplida), (ii) la regulación de unas normas transitorias en la Ley de Costas que permitirían resolver esta problemática (norma supletoria), (iii) las reglas contenidas en las normas de derecho transitorio de la Ley de Costas operarían como auténtico complemento del TRLPMM para integrar sus disposiciones transitorias y (iv) las normas transitorias de la Ley de Costas que resuelven esta problemática no resultan incompatible con la especificidad y finalidad de la legislación portuaria.

## V. LOS USOS HABITACIONAL Y TURÍSTICO EN LAS LEGISLACIONES AUTONÓMICAS DE PUERTOS

### 1. Régimen jurídico general

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas con litoral cuentan con su propia legislación de puertos autonómicos, a excepción del Principado de Asturias<sup>31</sup>.

Las legislaciones portuarias de las Comunidades Autónomas de Andalucía, Canarias, Baleares, Región de Murcia, Comunidad Valenciana, Cataluña, País Vasco y Cantabria no se pronuncian, dentro de los usos admitidos en el demanio portuario, sobre los usos de residencia o habitación<sup>32</sup>.

La única legislación que los prohíbe expresamente es la de la Comunidad Autónoma de Galicia en su artículo 56.1: “Están prohibidas aquellas ocupaciones y utilizaciones del dominio público portuario que se destinen a edificaciones para residencia o habitación, a tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión y a publicidad a través de carteles o vallas, medios acústicos o audiovisuales”<sup>33</sup>.

---

<sup>31</sup> En Andalucía la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía (en adelante, “LRJEPA”); en Canarias la LPC; en la Región de Murcia la Ley 3/1996, de 16 de mayo, de puertos de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (en adelante, “LPRM”); en la Comunidad Valenciana la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat (en adelante, “LPG”); en Islas Baleares la Ley 10/2005 de 21 de junio, de puertos de las Illes Balears (en adelante, “LPIB”), en Cataluña la Ley 10/2019, de 23 de diciembre, de puertos y de transporte en aguas marítimas y continentales (en adelante, “LPTAMC”); en País Vasco la Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco (en adelante, “LPTMPV”); en Cantabria la Ley 5/2004, de 16 de noviembre, de Puertos de Cantabria (en adelante, “LPCant”); y en Galicia la Ley 6/2017, de 12 de diciembre, de puertos de Galicia (en adelante, “LPGA”). En Canarias debemos tener en cuenta también la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014, de 6 de noviembre, de medidas tributarias, administrativas y sociales de Canarias (en adelante, “Ley 9/2014”), referida a las prórrogas de las concesiones de puertos deportivos.

<sup>32</sup> Artículos 16 de la LRJEPA, 6 de la LPC, 57 de la LPIB, 7 de la LPRM, 19 de la LPG, 11 de la LPTAMC, 34 de la LPTMPV y 5 de la LPCant.

<sup>33</sup> En lógica coherencia con la legislación estatal, la LPGA contiene una disposición transitoria primera aplicable a las concesiones y autorizaciones vigentes a la entrada en vigor de esta Ley: “1. Sin perjuicio de su posible modificación cuando se dieran los supuestos legalmente previstos, las concesiones y autorizaciones sobre bienes adscritos que supongan ocupación del dominio público portuario vigentes a la entrada en vigor de la presente ley seguirán sujetas a las mismas condiciones en las cuales se otorgaron, salvo en lo que atañe a las tasas que sean de aplicación, que se adaptarán a lo dispuesto en la presente ley y en la legislación autonómica vigente en materia de tasas (que en la actualidad viene constituida por la Ley 6/2003, de 9 de diciembre, de tasas, precios y exacciones reguladoras de la Comunidad Autónoma de Galicia), y al plazo de vigencia, que conforme a lo contemplado en esta disposición deberá observar en todo caso lo establecido en la legislación básica estatal en materia de dominio público marítimo-terrestre”.

En las legislaciones portuarias de Andalucía y Región de Murcia sí parece desprenderse que el uso habitacional o residencial se puede implantar dentro de los puertos autonómicos, pero siempre en el marco de la Ley de Costas<sup>34</sup>.

Las legislaciones portuarias de Andalucía, Canarias, Cataluña y Galicia sí permiten, con carácter excepcional, y bajo autorización, el uso hotelero o turístico<sup>35</sup>.

Resulta sumamente llamativo el caso de la Comunidad Autónoma de Canarias, que permitía mediante una norma reglamentaria (artículo 6.3 del Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley de Puertos de Canarias, aprobado por el Decreto 52/2005, de 12 de abril) el uso alojativo turístico en la zona de servicios del puerto, pero dicho precepto fue declarado nulo, no por vulnerar la Ley de Costas como la parte recurrente pretendía, sino precisamente porque se trataba de un desarrollo reglamentario *contra legem*, no comprendido en la habilitación contenida en la LPC<sup>36</sup>. Tras este pronunciamiento judicial muy sonado en las Islas Canarias, se aprobó la Ley 5/2007, de 16 de marzo, de modificación de la LPC que incorpora esta previsión en el propio artículo 6.5 de la LPC, pero matizando que dicho uso se permite con carácter excepcional “fuera” de la zona de dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal y de la zona de servidumbre de protección, pero “dentro” de la zona de servicio del puerto correspondiente (claramente el Legislador estaba pensando en los puertos deportivos).

En último lugar, mencionar la normativa de Cataluña que va un paso más allá y aborda una problemática en auge en algunos de sus puertos deportivos, al prohibir, con carácter general, y salvo autorización expresa concedida por la Administración Portuaria, los usos habitacionales, residenciales, hoteleros u otro tipo de usos y actividades turísticas en cualquier tipo de “artefactos” dentro de los puertos; concepto que está diseñado para incluir todo tipo de embarcaciones ante una problemática existente en dicha Comunidad Autónoma<sup>37</sup>. La Exposición de Motivos aclara que “de esta forma se evita que se desvirtúe la finalidad para la que se pone en servicio una infraestructura portuaria”.

<sup>34</sup> Artículos 63.5.b) y 63.6.b) de la LRJEPa y 6.1 LPRM.

<sup>35</sup> Artículos 16.2 de la LRJEPa, 6.5 de la LPC, 11.2.b) de la LPTAMC y 56.2 de la LPGA.

<sup>36</sup> STSJ de Canarias de 7 de marzo de 2006 (ECLI:ES:TSJICAN:2006:919), confirmada por la STS de 15 de enero de 2009 (ECLI:ES:TS:2009:6).

<sup>37</sup> Artículo 105.6 de la LPTAMC.

## 2. Disposiciones transitorias

Por otra parte, las normas portuarias del País Vasco y Cataluña contienen, además, referencias expresas a los usos residenciales consolidados en la zona de servicio de los puertos<sup>38</sup>.

Al respecto, la disposición transitoria tercera de la LPTMPV señala que “Los usos residenciales existentes en la zona de servicio de los puertos a la entrada en vigor de esta ley se entenderán consolidados”.

Todas las normas portuarias de las Comunidades Autónomas con litoral cuentan con una regulación para las prórrogas de las concesiones portuarias<sup>39</sup>. Las normas de puertos de las Comunidades Autónomas de Galicia, Cataluña, País Vasco, Islas Baleares y Comunidad Valenciana, y al igual que el TRLPMM, contienen una previsión que indica que las concesiones más antiguas seguirán sujetas a las mismas condiciones en las cuales se otorgaron, salvo a lo que atañe a determinadas cuestiones, entre las que no se encuentra la prohibición de uso, lo que refuerza el argumento de la compatibilidad del uso en un expediente de prórroga y su permisibilidad hasta que se extinga el título concesional<sup>40</sup>.

Volviendo al interrogante principal de este trabajo, la respuesta a la permisibilidad del uso de residencia o habitación preexistente en los puertos deportivos no se encuentra en tales normas autonómicas, precisamente porque su prohibición viene impuesta por la Ley de Costas.

Por tanto, la permisibilidad o no de estos usos el demanio portuario adscrito debe resolverse en aplicación del Título II de la Ley de Costas y sus disposiciones transitorias, que, recordemos, resultan de aplicación directa en el demanio marítimo-terrestre adscrito a las Comunidades Autónomas y sus zonas de servidumbre de protección, al formar parte del régimen jurídico de los puertos de titularidad autonómica.

En todo caso, la normativa autonómica, y, especialmente, las normas transitorias mencionadas, coadyuvan en la defensa del posicionamiento objeto del presente

---

<sup>38</sup> Disposiciones transitorias tercera de la LPTMPV y segunda del Decreto 258/2003, de 21 de octubre de aprobación del reglamento del desarrollo de la Ley 5/1998, de 17 de abril, de puertos de Cataluña.

<sup>39</sup> Artículos 24.2 de la LRJEP, 48.bis de la LPC; 26 de la LPRM, 32.3 de la LPG, 73.3 de la LPIB, 53 de la LPTAMC, 36 de la LPTMPV, 41 de la LPCant y 67.3 y 95 de la LPGA. En Canarias debemos tener en cuenta también la disposición transitoria tercera de la Ley 9/2014, referida a las prórrogas de las concesiones de puertos deportivos.

<sup>40</sup> Disposición transitoria primera de la LPGA, disposición transitoria sexta de la LPTAMC, disposición transitoria segunda de la LPTMPV, disposición transitoria cuarta de la LPIB y la disposición transitoria primera LPG.

trabajo, que es la consolidación del uso residencial o alojativo en las concesiones de puertos deportivos preexistentes.

## VI. LA PRÓRROGA NO SUPONE LA CREACIÓN DE UNA NUEVA CONCESIÓN, PERO LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA PUEDE IMPONER NUEVAS CONDICIONES

Como complemento de lo anterior, llegamos a otro apartado clave de este trabajo, que es precisamente donde cobra sentido todo el análisis anterior. La cuestión a la que se le da respuesta en este apartado es bien sencilla, pues las dudas sobre la permisibilidad del uso residencial o alojativo preexistente se puede plantear, en el contexto del otorgamiento de nuevas prórrogas de concesiones de puertos o zonas deportivas.

La pregunta es, por tanto, la posibilidad o previsibilidad de mantener hasta la extinción de la concesión el uso de residencia o habitación incluido en el propio título concesional y que fue ejecutado conforme a la legalidad entonces vigente, pero que no se ajusta en todo o en parte a las sobrevenidas prohibiciones de usos que ya hemos analizado en otros apartados de este trabajo (podríamos utilizar el símil urbanístico de “fuera de ordenación”).

Sin perjuicio de que ya se ha avanzado una respuesta afirmativa al otorgamiento de prórrogas con base en las normas de derecho transitorio de la Ley de Costas y del TRLPEMM, lo anterior debe completarse, necesariamente, con la configuración de la institución jurídica de la prórroga como la “misma” concesión, lo que permite seguir manteniendo los usos de residencia o habitación, al menos, hasta la extinción de la concesión, y no como una “nueva” concesión, a la que debe aplicarse una nueva legislación sobrevenida de usos permitidos, prohibidos y condicionados<sup>41</sup>.

El tratamiento de una prórroga como una “nueva” concesión fue el posicionamiento seguido por el Legislador de la Comunidad Autónoma de Canarias en la Ley 9/2014, cuyo apartado 2º de la disposición transitoria tercera estableció que “El plazo de la prórroga se computará desde la finalización del plazo de concesión

---

<sup>41</sup> Esta es una cuestión que suele pasar desapercibida, pero que indudablemente tiene consecuencias prácticas. Piénsese, por ejemplo, en una concesión de un puerto deportivo (por seguir con el ejemplo) en la que la empresa concesionaria tiene suscritos multitud de contratos con terceros (derechos de uso, arrendamiento, amarres, etc.). La respuesta al mantenimiento de estos contratos o la imposición de nuevas condiciones puede ser distinta si el tratamiento que se le da a la prórroga es como si fuese la misma o una nueva concesión.

otorgada previamente, iniciándose esta frente a terceros como una nueva concesión a todos los efectos<sup>42</sup>.

Analizada con perspectiva esta previsión transitoria parece decir algo que realmente no dice, y es que la prórroga de la concesión supone una “nueva” concesión. Lo que realmente expresa es que “frente a terceros” (este calificativo no es casual y es clave) la prórroga supone una nueva concesión y ello, precisamente, porque toda prórroga lleva asociado importantes inversiones para el concesionario y este sujeto tiene que disponer de libertad para poder renegociar con sus usuarios nuevos contratos, acordes a la nueva realidad económica de la concesión. Es decir, el concesionario debe tener cierta libertad negocial para fijar nuevos precios y condiciones en los contratos privados que suscriba con tercero, por eso se utiliza el calificativo “frente a terceros”.

Este apartado fue cuestionado por la Abogacía del Estado que planteó, en nombre del Presidente del Gobierno, su inconstitucionalidad, por cuestiones competenciales (entre otras, la legislación civil). Finalmente, ambas Administraciones llegaron a un acuerdo en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Canarias-Estado, en el que esta última se comprometió a instar una modificación legislativa, que finalmente llegó con la aprobación de la disposición final XIV de la Ley 7/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Canarias para 2023.

Por el contrario, el posicionamiento doctrinal predominante es el que aboga por la configuración de la prórroga de una concesión portuaria como la “misma” concesión. En este sentido, FERNÁNDEZ ACEVEDO afirmó que “parece más conveniente calificar a la prórroga o renovación de la concesión como una modificación que no produce una nueva relación concesional, sino únicamente la variación de la existente en uno de sus elementos, el *quantum* del plazo”.

Ahora bien, como advierte este autor, la concesión portuaria, y a diferencia de otras concesiones demaniales, la prórroga no se limita a modificar el elemento del plazo en el título concesional, sino que sirve como pretexto para modificar o introducir nuevos condicionantes, que deben ser aceptados por el concesionario, pero esto no supone que estemos ante una concesión distinta<sup>43</sup>.

La modificación del título concesional puede determinar la imposición, por parte de la Administración Portuaria, de nuevas condiciones, que deberán ser acep-

---

<sup>42</sup> La disposición adicional única de 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 modificó la disposición transitoria tercera de la citada Ley 9/2014, de 6 de noviembre, dando la redacción que se acaba de extractar.

<sup>43</sup> FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., *Las concesiones administrativas de dominio público*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2007, pp. 292 y 293. Esta monografía cuenta con una segunda edición, publicada en el año 2012.

tadas por el concesionario con anterioridad a la resolución del otorgamiento de la prórroga.

En este sentido, por ejemplo, el artículo 82.2.b) del TRLPEMM (recientemente reformado por la Ley 2/2024, de 1 de agosto, de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil) señala que “La prórroga de la concesión determinará la modificación de las condiciones de la misma, que deberán ser aceptadas por el concesionario con anterioridad a la resolución de otorgamiento de la prórroga”.

O, por citar una norma autonómica, el artículo 67.5 de la LPGA, que establece que “El otorgamiento de prórroga podrá determinar la modificación de las condiciones de la concesión administrativa, en particular con la adaptación de las tasas a la normativa vigente, que deberán ser expresamente aceptadas por el concesionario con anterioridad a la resolución de otorgamiento de la prórroga, si bien no implicará la reversión de las instalaciones y de la superficie ocupada por la concesión”.

Como recuerda EGUINO DE SAN ROMÁN, la discrecionalidad que rige en el otorgamiento de la concesión portuarias (y sus prórrogas) “abarca también la discrecionalidad en las condiciones de ese otorgamiento, que va a determinar el alcance de los derechos y obligaciones” del concesionario. Ahora bien, como advierte este autor, ni tendría sentido, ni sería conforme a Derecho, imponer en este momento procedimental condiciones absurdas, caprichosa, ilegales o que hagan inviable la concesión demanial<sup>44</sup>. Huelga señalar que, al igual que la discrecionalidad del otorgamiento de una concesión (y sus prórrogas) puede ser objeto de fiscalización ante la jurisdicción contencioso-administrativa, también puede serlo la imposición de nuevas condiciones.

A mi modo de ver, ambos posicionamientos no son incompatibles, sino que se complementan, pero siempre bajo el paraguas de que toda prórroga supone en el plano teórico en mantenimiento de la “misma” concesión (a menos que las nuevas condiciones impuestas la hagan irreconocible). La prórroga no supone una nueva concesión, pues esta no se extingue, sino que se extiende hasta la finalización del nuevo plazo concedido. Pero esto no obsta para que, frente a terceros, y en un plano estrictamente civil, el concesionario tenga libertad para negociar nuevos contratos con los usuarios, acorde a los nuevos compromisos de inversión que también se incorporan el título concesional.

---

<sup>44</sup> EGUINO DE SAN ROMÁN, R., *La gestión de los puertos de interés general*. Ed. Atelier libros, Barcelona, 2012, pp. 291 y 292.

Desde esta perspectiva, el otorgamiento de una prórroga no debe ser un obstáculo para el mantenimiento de los usos preexistentes a las nuevas prohibiciones sobrevenidas. Ello en la medida en que no se entendería como una nueva concesión, que se oponga a lo establecido en la legislación vigente, al ser usos preexistentes, que en su caso cesarán una vez que se extinga la concesión (incluida sus prórrogas). Ni la Ley de Costas aplicable en los puertos deportivos autonómicos, ni el TRLPEMM que se proyecta sobre los puertos estatales impiden que pueda otorgarse una prórroga de una concesión demanial por incompatibilidad de usos. Por tanto, cualquier condicionante que pueda imponerse en este sentido por parte de la Administración Portuaria o por una legislación autonómica pugnaría con las legislaciones de costas y puertos, y sería susceptible de reproche ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Cuestión distinta es el otorgamiento de nuevas concesiones de puertos deportivos, en las que el régimen de usos permitidos, prohibidos y condicionados de las legislaciones examinadas en este trabajo sí resultaría de plena aplicación, al ser la normativa vigente al momento de su otorgamiento.

## VII. LAS ADMINISTRACIONES DE PUERTOS Y COSTAS SE PRONUNCIAN EN LOS EXPEDIENTES DE APROBACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN Y DE LOS PROYECTOS DE ADSCRIPCIÓN

Por último, no puede cerrarse este trabajo sin hacer una mención, siquiera sea de soslayo, a una cuestión que no debe pasar inadvertida.

Además del título concesional que habilita la construcción y/o explotación del puerto deportivo y que define el perímetro de la concesión, en todos los puertos deberían existir dos instrumentos de planificación: uno portuario y otro urbanístico, que tienen que estar coordinados. En la actualidad, el primero se suele denominar Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (o término similar) y el segundo Plan Especial del Puerto (o instrumento equivalente). Sirva de ejemplo los artículos 56 y 69 del TRLPEMM o los artículos 9 y 12 de la LRJEA.

En el seno de la aprobación de estos instrumentos de planificación participan tanto la Administración Portuaria, que formula ambos instrumentos e interviene en determinados momentos, y la Administración de Costas, mediante la emisión de los correspondientes informes en materia de su competencia. Así, por ejemplo, el artículo 6.3 de la LPIB señala que “Antes de la aprobación de la delimitación de la zona de servicio será necesario contar con el informe favorable de adscripción previsto en

la legislación de costas en el supuesto de afectación de nuevo dominio público marítimo-terrestre”.

Informe de la Administración competente en materia de costas que también se recaba en los proyectos de adscripción de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas para la construcción de nuevos puertos y vías de transporte de titularidad de aquellas, o de ampliación o modificación de los existentes. Al respecto, el apartado 2º del artículo 49 de la Ley de Costas establece que “A los efectos previstos en el apartado anterior, los proyectos de las Comunidades Autónomas deberán contar con el informe favorable de la Administración del Estado, en cuanto a la delimitación del dominio público estatal susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público, sin cuyo requisito aquellos no podrán entenderse definitivamente aprobados”.

Además, la disposición transitoria undécima del Reglamento General de Costas obligaba a la ordenación urbanística existente a la entrada en vigor de la Ley de Costas a adaptarse a sus determinaciones<sup>45</sup>.

Esto quiere decir que, si los usos preexistentes se trasladaron a los instrumentos de planificación (urbanístico y portuario), lo más probable es que cuentan con pronunciamientos previos de las Administraciones con competencia en puertos y costas, y que cualquier incompatibilidad o controversia sobre tales usos debería haberse puesto de manifiesto en tales expedientes. También puede resultar interesante consultar los expedientes de adscripción del dominio público marítimo-terrestre.

## VIII. CONCLUSIONES

**Primera.** Los puertos deportivos cuentan con un complejo régimen jurídico cuyas diferencias parten de la existencia de puertos de titularidad de la Administración General del Estado y otros de las Comunidades Autónomas.

**Segunda.** En los puertos deportivos de titularidad estatal se aplica el TRLPEMM y, en lo no previsto, la Ley de Costas, cuya supletoriedad -que no puede ser ciega y automática- se predica en los artículos 67.1 y 73.1 del TRLPEMM y 4.11 de la Ley de Costas.

---

<sup>45</sup> “Sin perjuicio de lo dispuesto en las disposiciones anteriores, la ordenación territorial y urbanística del litoral existente a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de 28 de julio, deberá adecuarse a las normas que se aprueben conforme a lo previsto en los artículos 22 de la citada ley y 42 y 43 de este reglamento”.

En cambio, en los puertos deportivos de titularidad autonómica se superponen dos legislaciones, que conforman un complejo régimen jurídico: la legislación portuaria autonómica correspondiente y la Ley de Costas.

**Tercera.** La Ley de Costas y, más tarde, la LPEMM de 1992 prohibieron el uso de residencia o habitación. No obstante, esta prohibición se ha ido relajando con el paso de los años, a través de distintas reformas que se han proyectado sobre ambos textos legales, con distinto alcance.

En la actualidad, en el dominio público marítimo-terrestre adscrito a las Comunidades Autónomas y en la zona de servidumbre de protección quedan prohibido el uso de residencia o habitación (incluido el uso hotelero), salvo autorización expresa del Consejo de Ministros (artículos 25.1, 25.3, 32.2 y 49.4 de la Ley de Costas y preceptos concordantes del Reglamento General de Costas).

La Ley de Costas cuenta con un conjunto de normas transitorias que permiten la continuación del uso de residencia o habitación preexistente a la entrada en vigor de esta norma, tanto en terrenos demaniales concesionados (disposición transitoria sexta), como en zona de servidumbre de protección (disposiciones transitorias tercera y cuarta).

Incluso dispone de una regulación favorable al otorgamiento de prórrogas extraordinarias en aquellas concesiones de dominio público marítimo-terrestre preexistentes que alberguen un uso de residencia o habitación ya consolidado (artículo 2 de la Ley 2/2013), pero exige que se adapten en el primer tercio del plazo previsto en la prórroga (disposición vigesimoquinta del Reglamento General de Costa). Dicha adaptación se impone para las concesiones de dominio público marítimo-terrestre, no para las de puertos autonómicos que se asientan sobre demanio adscrito y otros terrenos como la zona de servidumbre de protección, que cuentan con su regulación propia (el matiz es importante).

**Cuarta.** El uso de residencia o habitación se prohibió, por primera vez, en el demanio portuario de titularidad estatal mediante el artículo 55.2 de la LPEMM de 1992.

En la actualidad, el vigente artículo 72 del TRLPEMM prohíbe las edificaciones destinadas a residencia o habitación en el demanio portuario (apartado 3º); prohibición que puede levantarse por el Consejo de Ministros para instalaciones hoteleras que cumplan una serie de presupuestos (apartado 4º) y para instalaciones hoteleras, albergues u hospedajes en los faros y en otras infraestructuras en desuso que se integren en el patrimonio histórico (apartado 1º).

El uso de residencia o habitación preexistentes a la LPEMM de 1992 no debería cesar en las concesiones de puertos deportivos de titularidad estatal como conse-

cuencia de un expediente de prórroga, pues la disposición transitoria segunda permite que estas concesiones sigan estando sujetas a las mismas condiciones en que se otorgaron.

**Quinta.** De otro lado, y salvo alguna excepción, las legislaciones portuarias autonómicas no se pronuncian, dentro de los usos admitidos en el demanio portuario de titularidad autonómica, sobre el uso de residencia o habitación. En las legislaciones portuarias de Andalucía, Canarias, Cataluña y Galicia sí se permiten, con carácter excepcional, y bajo autorización, el uso hotelero o turístico.

La respuesta a la permisibilidad del uso de residencia o habitación preexistente en los puertos deportivos no se encuentra en las legislaciones portuarias autonómicas, precisamente porque su prohibición viene impuesta por la Ley de Costas. Por tanto, el mantenimiento de este uso el demanio portuario adscrito debe resolverse en aplicación de la Ley de Costas y, muy especialmente, de sus disposiciones transitorias.

Considero que el uso de residencia o habitación preexistente a la Ley de Costas tendría que concluir en su caso cuando se extinga la concesión del puerto deportivo de titularidad autonómica, pero no en el seno del otorgamiento de una nueva prórroga.

**Sexta.** La prórroga no supone la creación *ex novo* de una nueva concesión, esta sigue siendo la misma, aunque se incorpore en el *corpus* concesional junto al nuevo plazo otros condicionantes.

Esto significa que no puede equipararse el otorgamiento de una prórroga al de una nueva concesión, a la que sí se le tiene que aplicar la normativa actualmente vigente. Esto refuerza la idea del mantenimiento de los usos preexistentes en aplicación del régimen jurídico conforme al cual se otorgó la concesión y no la regulación sustantiva sobrevenida y vigente al momento del otorgamiento de la prórroga.

Cualquier condicionante que se imponga en sentido contrario sería, en mi opinión, de dudosa legalidad.

## IX. BIBLIOGRAFÍA

**Trabajos académicos**

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

FERNÁNDEZ ACEVEDO, R., *Las concesiones administrativas de dominio público*, Ed. Aranzadi, Navarra, 2012.

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

IGLESIAS SEVILLANO, H., “El dominio público portuario y la teoría demanial. Claves de un modelo regulatorio”, *WPS Review International on Sustainable Housing and Urban Renewal*, núm. 13, 2024, pp. 5–25.

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J., “Los efectos de la Modificación de la Ley de Costas sobre el régimen jurídico de los puertos autonómicos”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 295, 2015, pp. 45-99.

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* (Tomo II), Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 323-345.

MORENO PRIETO, J. D., “Puertos Deportivos: la controvertida cuestión del plazo máximo de duración de las concesiones”, *Revista Andaluza de Administración Pública*, núm. 113, 2022, pp. 121-154.

NÚÑEZ LOZANO, M. C., *La reforma de la Ley de Costas de 2013*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 162- 163

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. 1.415-1.434.

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, pp. 45 a 98.

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. 745 a 842.

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), pp. 215-261.

ZAMBONINO PULITO, M. “Comentarios al artículo 72 del TRLPEMM” en PETIT LAVALL, M<sup>a</sup>. V., BLASCO DÍAZ, J.L., PUETZ, A. Y OLLER RUBERT, M. (Dir.), *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y normativa de desarrollo*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 565 a 573.

### **Sentencias y otras resoluciones**

STS de 31 de enero de 2024 (ELCI: ES:TS: 2024:481).

STSJ de Galicia de 9 de junio de 2023 (ECLI: ES: TSJGAL: 2023:4424).

STSJ de la Comunidad Valenciana de 6 de junio de 2023 (ECLI: ES: TSJCV: 2023:1907).

STS de 2 de marzo de 2023 (ECLI: ES:TS: 2023:803).

Dictamen de la Abogacía General del Estado-Dirección del Servicio Jurídico del Estado de 20 de octubre de 2022, elaborado por D<sup>a</sup>. Mónica Moraleda Saceda, Subdirectora General de Coordinación y Apoyo de los Servicios Consultivos de la Dirección General de Consultivo.

STSJ de la Comunidad Valenciana de 4 de mayo de 2022 (ECLI: ES: TSJCV: 2022:2446).

STS de 13 de diciembre de 2021 (ECLI: ES:TS: 2021:4907).

STC núm. 57/2016, de 17 de marzo (ECLI:ES:TC:2016:57).

STC núm. 34/2014 de 27 de febrero (ECLI:ES:TC: 2014:34).

STS de 15 de diciembre de 2011 (ECLI:ES:TS: 2011:9097).

STSJ del País Vasco de 19 de julio de 2010 (ECLI: ES: TSJPV: 2010:5483).

STS de 15 de enero de 2009 (ECLI:ES:TS: 2009:6).

STS de 6 de noviembre de 2008 (ECLI:ES:TS: 2008:5922).

STSJ de Canarias de 7 de marzo de 2006 (ECLI:ES: TSJICAN: 2006:919).

STC núm. 40/1998, de 19 de febrero (ECLI:ES:TC:1998:40).

STC núm. 149/1991, de 29 de julio (ECLI:ES:TC:1991:149).