

El nuevo marco de los Puertos deportivos: el régimen de las concesiones¹

María Zambonino Pulito

Profesora Titular de Derecho Administrativo
Universidad de Cádiz.

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– I. LOS PUERTOS DEPORTIVOS COMO BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE TITULARIDAD AUTONÓMICA. 1. Régimen jurídico aplicable a las instalaciones náutico-deportivas. 2. La caracterización de los puertos deportivos como bienes de dominio público.– II. NATURALEZA Y OBJETO DE LA CONCESIÓN DE PUERTOS DEPORTIVOS. 1. Su naturaleza como contrato de concesión de obra pública o de gestión de servicios públicos. 2. El objeto de la concesión: construcción y explotación de puertos deportivos. Viabilidad de actividades complementarias.– III. NOTAS DE LAS CONCESIONES DE PUERTOS DEPORTIVOS. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LOS PLAZOS CONCESIONALES.– IV. EL OTORGAMIENTO DE LA CONCESIÓN. ASPECTOS PROCEDIMENTALES E IMPLICACIONES URBANÍSTICAS Y AMBIENTALES DE LOS PROYECTOS.– V. EL CONTENIDO DE LA CONCESIÓN. ESPECIAL REFERENCIA AL RÉGIMEN DE LOS AMARRES. 1. Potestades de la Administración, derechos y deberes del concesionario. 2. Régimen de los amarres.– VI. EXTINCIÓN DE LAS CONCESIONES.– ABREVIATURAS UTILIZADAS.

RESUMEN:

Los puertos deportivos cuentan con un nuevo marco fruto de una labor legislativa y jurisprudencial muy rica en los últimos veinte años. Uno de los aspectos más depurados es el relativo al régimen de las concesiones. En el trabajo se analiza dicho régimen, que se construye a partir de una aplicación integrada de la diversa normativa que confluye en la materia (puertos, costas, contratos, entre otras).

¹ Este trabajo se ha elaborado en el marco del Proyecto de Investigación “Litoral y desarrollo sostenible en el marco del Derecho Administrativo” (SEJ2007-66260), subvencionado por el Ministerio de Educación y Ciencia.

Palabras clave:

Derecho Administrativo. Puertos y costas. Puertos deportivos.

ABSTRACT:

The marinas count a new frame fruit of a legislative and jurisprudential rich labor in the last twenty years. The regime of the dealirship is one of the most refined aspects. In the paper there is analyzed the above mentioned regime, which is constructed from an integrated application of the diverse regulation that converges in the matter (ports, coasts, contracts).

Key words:

Administrative Law. Ports and coasts. Marinas.

I. INTRODUCCIÓN

Si hace veinte años la incertidumbre era una constante en el ejercicio de intentar despejar muchas de las cuestiones que suscitaba el régimen jurídico aplicable a los puertos deportivos, hoy podemos afirmar que el escenario es diametralmente distinto al haber sido aclarados aspectos esenciales de dicho régimen.

Se parte de una situación de asunción de competencias exclusivas en relación a los puertos deportivos por parte de las Comunidades Autónomas que, sin embargo, tardarán en legislar en este materia. En un principio el vacío se resolvía mediante la cláusula de supletoriedad del Derecho estatal, acudiéndose pues a la Ley de Puertos Deportivos de 1969 y al Reglamento que la desarrollaba, de 1980. Esta legislación, con presentar muchas lagunas y en absoluto responder a las nuevas necesidades que plantea el Estado autonómico, al menos, cubría aspectos básicos mediante aquella aplicación supletoria. Sin embargo, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante derogó la Ley de Puertos Deportivos en 1992, fecha en la que, salvo en el caso de Andalucía, las Comunidades Autónomas no habían procedido todavía a dictar leyes que regularan los puertos de su competencia –y los deportivos lo son–. En el caso de la Comunidad Autónoma andaluza, la Ley de Puertos Deportivos de 1988 –actualmente derogada–, además de dejar aspectos importantes sin regular, ciniéndose prácticamente a los procedimentales, generó importantes conflictos competenciales que, en la otra cara de la moneda, han ofrecido la ventaja de contribuir al esclarecimiento de muchas cuestiones de gran interés, aunque no se compartan siempre los resultados. De ahí que tanto en Andalucía, como en el resto de Comunidades Autónomas, hubiera de acudir a la legislación su-

pletoria estatal, constituida, dada la derogación de la Ley de Puertos Deportivos, por el Reglamento de Puertos Deportivos de 1980 y la más general de puertos –que estaba pensada para unas instalaciones, los puertos de interés general, que representan una realidad bien distinta a la que comportan los puertos deportivos–. Construir el régimen jurídico aplicable a los puertos deportivos pasaba por un complejo ejercicio de integración de normas, a las que habían de sumarse la legislación de costas y, en lo que hace al régimen de gestión, la legislación básica estatal de contratos. El impacto de los puertos deportivos en el territorio, el urbanismo y el medio ambiente, por lo demás, hacía necesario tomar en consideración las determinaciones que la legislación aplicable a estas materias imponía a la hora de construir y/o explotar un puerto deportivo.

El panorama, en la actualidad, es, como apuntamos, distinto. Y lo es porque existen ya respuestas a la mayoría de cuestiones que plantea el régimen de los puertos deportivos. A esta labor de esclarecimiento se ha contribuido tanto desde el ordenamiento jurídico positivo –la mayoría de las Comunidades Autónomas costeras disponen de leyes de puertos– como desde la Jurisprudencia, constitucional y contencioso-administrativa, de modo que los esfuerzos conjuntos han supuesto un cambio radical en el contexto. Así, se han definido los principales aspectos sobre los que pivota el régimen de este tipo de instalaciones: régimen competencial –diversos en función del tipo de instalación náutico-deportiva de que se trate–, aspectos demaniales –no se cuestiona ya que sobre el objeto físico puedan existir titularidades demaniales distintas–; régimen de gestión, en especial, el régimen de las concesiones; incidencia en el territorio, en el medio ambiente y en el urbanismo.

Que se haya avanzado no significa, sin embargo, que esté todo el camino hecho. La complejidad de la materia, dada la diversidad de intereses que convergen en este tipo de infraestructuras, hace que sean aún muchas las cuestiones que queden por perfeccionar. Con todo, resulta conveniente revisar el marco a que se sujetan los puertos deportivos en la actualidad. En esta tarea, que por lo demás entiendo como un compromiso², parece justificado abordar en estos momentos uno de los aspectos probablemente más aquilatados, cual es el régimen de la concesión³.

² Continuando así con la investigación materializada en la publicación del trabajo *Puertos y costas: régimen de los puertos deportivos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

³ Se continúa así con este compromiso de revisión emprendido con el análisis de los aspectos relacionados con la ordenación del territorio que se ha publicado recientemente en el trabajo *Los*

En las páginas que siguen se analiza el régimen concesional, partiendo de la determinación de la naturaleza y objeto de la concesión de puertos deportivos. Siendo este último la construcción y/o explotación del puerto, no se descarta la posibilidad de usos complementarios que suelen acompañar al principal, haciendo al puerto especialmente atractivo. Se examinarán igualmente las notas de la concesión, con especial detenimiento en la de la temporalidad y, en concreto, en la problemática de los plazos concesionales –no siempre ajustados a las determinaciones de la legislación de costas–. Por lo que hace a los aspectos procedimentales del otorgamiento de la concesión, prestaremos especial atención a aquellos trámites en los que se intentan articular la convergencia de los diversos intereses implicados, en especial, los de ordenación del territorio, los urbanísticos y los ambientales. De entre las cuestiones relativas al contenido de la concesión, conformado por el haz de potestades, obligaciones y derechos de las partes, es indiscutible la importancia del régimen de los amarres, en el que nos detendremos, para finalizar con una breve exposición del régimen de extinción de las concesiones. Como punto de partida y con carácter previo al tratamiento de cada una de las cuestiones enunciadas, resulta necesario explicar brevemente algunas nociones básicas sin cuyo conocimiento no es posible entender todo el entramado del régimen concesional. En tal sentido, determinarán el régimen jurídico de los puertos deportivos, por una parte, el reparto competencial en relación a las distintas instalaciones náutico-deportivas, pues no todas constituyen puertos deportivos propiamente dichos y, de otro lado, su consideración como bienes de dominio público de titularidad autonómica consumidores, además, de dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal.

puertos deportivos en el marco de la gestión integrada del litoral, en SANZ LARRUGA, F. (Dir.) y GARCÍA PÉREZ, M. (Coord.), *Estudios sobre la ordenación, planificación y gestión del litoral: hacia un modelo integrado y sostenible*, Observatorio del Litoral de la Universidad da Coruña y Fundación Pedro Barrié de la Maza, A Coruña, 2009. En este trabajo, precisamente, mantengo la necesidad de profundizar en los mecanismos que brinda el ordenamiento jurídico para integrar las infraestructuras portuarias a través de la ordenación del territorio, en la consecución de una auténtica gestión integrada del litoral.

I. LOS PUERTOS DEPORTIVOS COMO BIENES DE DOMINIO PÚBLICO DE TITULARIDAD AUTONÓMICA

1. Régimen jurídico aplicable a las instalaciones náutico-deportivas

Los puertos marítimos cuyo destino, exclusivo o principal, es prestar servicios a la náutica deportiva o de recreo, deben distinguirse de otras figuras afines que, sin embargo, no constituyen puertos deportivos en sentido estricto. Esta diferenciación conviene tomarla en consideración, pues tiene implicaciones de índole competencial, de modo que las competencias sobre los distintos tipos de instalaciones corresponden al Estado o a las Comunidades Autónomas, según el caso. Y de ahí que sean de aplicación regímenes jurídicos diversos en función del tipo de instalación náutico-deportiva de que se trate, pues tanto el Estado como las Comunidades Autónomas ostentan, en relación a las instalaciones de su titularidad, competencias exclusivas, lo que supone la atribución de funciones tanto legislativas como ejecutivas. Por lo que al concreto objeto de este trabajo interesa, el régimen concesional es distinto para cada uno de los tipos de instalaciones y debe buscarse, igualmente, en una legislación diversa⁴.

Otro tipo de instalaciones náutico-deportivas a las que el ordenamiento jurídico da un tratamiento diferenciado son, de una parte, las que podríamos denominar *zonas deportivas*, o instalaciones destinadas al servicio de la náutica de recreo en un puerto con otro destino principal (*v.gr.*, dársenas deportivas en puertos comerciales) y, de otra, las *instalaciones menores*, o instalaciones marítimas que no llegan a reunir las condiciones que exige el ordenamiento para ser calificadas como puertos⁵. El reparto competencial en la materia es el que a continuación se esboza.

⁴ En general, sobre el régimen de los puertos, pueden verse los trabajos de ACERO IGLESIAS, P., *Organización y Régimen Jurídico de los Puertos Estatales*, Aranzadi, Pamplona, 2002; CARCELLER FERNÁNDEZ, A., “Legislación de puertos. Interés actual de este ordenamiento”, *RAP*, núms. 100–102, Vol. III, (1983); COSCULLUELA MONTANER, L., *Administración portuaria*, Tecnos, Madrid, 1973; ESCRIBANO COLLADO, P., “Las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Puertos”, *RAP* núms. 100–102, Vol. III, 1983; FERNÁNDEZ GUERRA FERNÁNDEZ, R., “Aspectos parciales de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992”, *RGD* núms. 592–593, 1994; NAVAJAS REBOLLAR, M., *Régimen jurídico-administrativo de los puertos*, Marcial Pons, 2000.

⁵ La STS 28 marzo 1990 aporta conceptos útiles para distinguir una instalación menor de un puerto deportivo: *El Plan no contempla la creación de un puerto deportivo sino de un embarcadero, y así lo*

De acuerdo con lo establecido en el art. 148.1.6 CE, todas las Comunidades Autónomas costeras han asumido en sus Estatutos la competencia relativa a los puertos deportivos. Habiendo surgido conflictos competenciales entre el Estado y las Comunidades Autónomas en relación a los otros dos tipos de instalaciones, será la doctrina del Tribunal Constitucional la que haya sentado las soluciones en estos dos casos, a través de las Sentencias que resolvieron los recursos contra la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y su modificación por Ley 62/1997, de 26 de diciembre (en adelante LPEMM), contra la Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de Andalucía (en adelante LPDA, actualmente derogada y que declaraba la titularidad autonómica en relación a los tres tipos de instalaciones) y contra el otorgamiento de una concesión al Ayuntamiento de Gelves en relación a una zona deportiva dentro del puerto de interés general de Sevilla (SSTC 40/1998, de 19 de febrero; 193/1998, de 1 de octubre; 226/1998, de 26 de noviembre, respectivamente).

En relación a las zonas deportivas, cuya titularidad defenderá el Estado si se ubican en puertos de su competencia, la LPDA las consideraría de competencia autonómica, el Tribunal Constitucional ha distinguido entre dos situaciones bien diferenciadas según que se encuentren en la zona de servicio portuario en sentido estricto o no, considerando que las primeras, en base al principio de unidad de gestión, deben ser gestionadas por la Autoridad Portuaria, correspondiendo la competencia a la Comunidad Autónoma en otro caso. El Tribunal se afanará en buscar un criterio objetivo definidor de esa zona de servicio en sentido estricto, identificándola con aquellos espacios bañados por aguas de la Zona I o interior⁶. De ahí que al Estado le corresponda la compe-

confirma el dictamen pericial, que considera esta instalación como obra infraestructural en tierra y mar, concebida como punto de transición de personas y objetos entre uno y otro medio; mientras que el puerto deportivo se define como una instalación náutica de obra marítima permanente con una infraestructura básica dotada de todos los servicios para embarcaciones deportivas y de recreo.

⁶ El Tribunal Constitucional utilizará, pues, la diferenciación de las aguas incluidas en la zona de servicio que se contenía en el art. 15.3 LPEMM, actualmente sustituido por el art. 96 de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General (en adelante LREP), que distingue entre la Zona I, o interior de las aguas portuarias, que abarcará las aguas abrigadas naturalmente que comprendan las dársenas destinadas a operaciones portuarias, incluyendo las zonas necesarias para maniobras de atraque y reviro, y los espacios de agua incluidos en los diques de abrigo, y la Zona II, o exterior, que comprenderá el resto de las aguas.

tencia en relación a las zonas deportivas situadas en el espacio portuario bañado por aguas de la Zona I y a las Comunidades Autónomas aquellas situadas en espacios bañados por aguas de la Zona II. Ahora bien, como el propio TC aclara, la asunción efectiva de la competencia por parte de la Comunidad Autónoma requiere de un acto formal mediante el que se reclame la titularidad de la zona deportiva, por lo que cabe mantener que, ante la falta de reclamación de la Comunidad Autónoma, las zonas náutico-deportivas en Zona II son de competencia del Estado, gestionándose por la Autoridad Portuaria⁷.

Por lo que hace a las instalaciones menores que no llegan a reunir las características físicas y de organización suficientes para que sean consideradas “puerto”, el Tribunal Constitucional, en la STC 193/1998, de 1 de octubre, declara la competencia estatal al no considerarlas de dentro de la categoría legal de puerto, añadiendo, sin embargo que, si la utilización náutico-deportiva *que en ella se realizare, fueran susceptibles, fácticamente de asimilarse a un puerto deportivo siempre será posible iniciar las actuaciones de cooperación interadministrativa que, en su caso, pudieran conducir al cambio de calificación de las instalaciones correspondientes, con el consiguiente cambio de titularidad de las mismas, tras su calificación como puerto deportivo*. Se trata, pues, a juicio del Alto Tribunal, de meras utilizaciones del dominio público marítimo-terrestre.

No obstante existen instalaciones menores que en su día se traspasaron a las Comunidades Autónomas. Estas son, de acuerdo con la STC 40/1998, de competencia autonómica. Admitiendo la tesis que se acaba de exponer⁸, que

⁷ A estas deben añadirse las zonas “segregadas” de acuerdo con el procedimiento incorporado por la disposición adicional decimoséptima creada por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la LPEMM. Se trata de un mecanismo que permite la segregación, por acuerdo del Consejo de Ministros, de los espacios y dársenas pesqueras, así como los destinados a usos náutico-deportivos existentes en un puerto de interés general, siempre y cuando posean “infraestructuras portuarias independientes, espacios terrestres y marítimos diferenciados, no dividan o interrumpan la zona de servicio del puerto afectando a la explotación de éste, no existan usos alternativos previstos en el plan de utilización de los espacios portuarios para dichas zonas, se acredite que la segregación no puede ocasionar interferencia alguna en la gestión de los puertos de interés general y se garantice la reversión si se modifican las causas y circunstancias que den lugar a dicha segregación”.

⁸ Mantuvimos la competencia autonómica en torno a este tipo de instalaciones en el trabajo *Puertos y costas: régimen de los puertos deportivos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

no deja de tener un punto de incoherencia en cuanto que no se aplica a las instalaciones marítimas menores que fueron transferidas, a la misma conclusión habría de llegarse al interpretar el art. 140 del Estatuto de Cataluña, recientemente reformado, en el que se incluye de manera expresa a las instalaciones marítimas menores entre las materias comprendidas en la competencia exclusiva en relación a los puertos que no tengan la calificación legal de interés general, de las instalaciones marítimas menores. Interpretado el art. 140.a) EA Cataluña de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional que se acaba de exponer, debe concluirse que únicamente atribuye competencias exclusivas en relación a las instalaciones menores que en su día fueron traspasadas. La contradicción es evidente en relación a las restantes instalaciones menores, pues en este caso, la competencia autonómica comprenderá únicamente la función de gestión de los títulos de ocupación del dominio público marítimo-terrestre, sin que se entienda muy bien en base a qué criterio la consideración es diversa en uno u otro caso. Idéntica interpretación habría de darse a la referencia a los amarres que se hace en el art. 32.17 EA Baleares.

De todo lo dicho resulta un complejo sistema de distribución competencial en relación a la diversa tipología de instalaciones náutico-deportivas, y teniendo presente que en relación a cada una de ellas la competencia es exclusiva –y que por tanto abarca la función legislativa y la de ejecución–, resulta también que el régimen jurídico aplicable variará en función de que sea de competencia estatal o autonómica quedando, pues, la situación como en el siguiente esquema se indica:

- Puertos deportivos propiamente dichos: son de competencia autonómica, y por tanto la legislación aplicable es la autonómica.
- Zonas deportivas en Zona II: son de competencia autonómica –siempre que haya tenido lugar la declaración formal relativa a la titularidad autonómica–, y por tanto la legislación aplicable es la autonómica.
- Zonas deportivas en Zona I (y en Zona II si la titularidad autonómica no ha sido formalmente reclamada): son de competencia estatal, y por tanto, la legislación aplicable es la estatal de puertos (LPEMM).
- Instalaciones menores: la titularidad de estas instalaciones corresponde a la Administración del Estado, siéndoles de aplicación la legislación de costas (Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en adelante LC y Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, de Costas, en adelante RC).

Por lo que hace a la legislación autonómica, debe apuntarse que esta es escasa y dispersa. La única norma con rango legal específicamente dictada para regular los puertos deportivos fue la Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de Andalucía, derogada por la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, siguiéndose pues, en esta Comunidad Autónoma la pauta generalmente adoptada de dictar leyes con pretensión de regular genéricamente el régimen de los puertos de su competencia; Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de Murcia, modificada por Ley 6/2005, de 1 de julio y por Ley 1/2007, de 1 de marzo; Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña, modificada por diversas leyes de medidas administrativas⁹; Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias, modificada por Ley 5/2007, de 16 de marzo, en la última modificación citada se da un especial tratamiento a los puertos deportivos¹⁰; Ley 5/2004, de 16 noviembre, de Puertos de Cantabria; Ley 10/2005, de 21 de junio, de Puertos de las Islas Baleares, modificada por Leyes 13/2005, de 27 de diciembre y 25/2006, de 27 de diciembre, ambas de medidas tributarias y administrativas¹¹.

En el resto Comunidades autónomas, la legislación es fragmentaria, y de carácter reglamentario, regulándose aspectos parciales del régimen de los puertos deportivos. Pero en estos casos existe una legislación supletoria estatal, pues la LPEMM sólo derogó la Ley de Puertos Deportivos 55/1969 de 26 de

⁹ Artículos 68.7 y 93 y Anexo I, modificados por Ley 4/2000, de 26 de mayo, de Medidas Fiscales y Administrativas; Anexo I (apdos. 4.1.4, 4.1.6, 4.2.4, 4.3.5 y 4.4), modificados por Ley 15/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Artículos 12 (apdo. 2) y 14, modificados por Ley 21/2001, de 28 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Anexo I (apdos. 3.5.2, punto 3.a y cuantías de los apdos. 3.1.4, 3.2.4, 3.3.4.a, 3.3.4.b, 3.5.4, 4.1.4, puntos 1, 2 y 3, 4.2.4, punto 1, y 4.4.4, letras a, b, c, d y e), modificado por Ley 31/2002, de 30 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Anexo I (apdo. 4.5), suprimido también por Ley 31/2002.

¹⁰ *Vid.*, Capítulo II del Título IV LP Canarias 2003.

¹¹ Arts. 3 y 5, modificados por Ley 13/2005, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas. Art. 11 (apdo. 4), añadido también por Ley 13/2005. Arts. 28 (apdo. 1.d), 30 (apdo. 2), 93 (apdos. 1 y 2.a), 94 (apdo. 1), 98 y 104; Disposiciones transitoria segunda y transitoria cuarta (apdo. 2.c), modificados por Ley 25/2006, de 27 de diciembre, de medidas tributarias y administrativas. Art. 93 (apdo. 2.k), añadido también por Ley 25/2006, que al propio tiempo derogó la Disposición adicional séptima.

abril (en adelante LPD). Esta última sería desarrollada por Reglamento de Puertos Deportivos, aprobado por Real Decreto de 26 de septiembre de 1980 (en adelante RPD), que en la medida en que solo ha sido derogado parcialmente por el Reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, debe considerarse en vigor¹², y que resulta especial respecto a la también supletoria, en lo que sea posible, legislación estatal de puertos, constituida por las Leyes 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante —modificada por la 62/1997, de 26 de diciembre y por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios Portuarios de Puertos de Interés General¹³, ambas modificadas por la Ley 33/2010, de 5 de agosto. Por otra parte, y en materia de concesiones, debe tenerse presente la aplicación prevalente, en cuanto legislación básica, de la legislación de contratos del Estado, y en concreto, de la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público (en adelante LCSP), en los términos que posteriormente se expondrán.

2. La caracterización de los puertos deportivos como bienes de dominio público

En función del tipo de instalación náutico-deportiva de que se trate, la titularidad corresponderá, pues, al Estado o a la Comunidad Autónoma. En cualquier caso, la normativa que los regula los califica como bienes de domi-

¹² Expresamente se remite a la Ley 55/1969, de 26 de abril, de Puertos Deportivos (debe tenerse presente la fecha de esta remisión, en la que aún no la Ley 55/1969 no había sido derogada) y al Reglamento de la Ley de puertos deportivos de 1980, en lo que hace a la tramitación de las concesiones, el art. 4 del Decreto 79/1989, de 30 mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Puertos e Instalaciones Náutico-Deportivas de la Comunidad.

¹³ En este sentido, la Disposición final tercera LP Canarias, a cuyo tenor, *supletoriamente, en lo relativo a la materia de puertos, será de aplicación lo establecido en la legislación estatal vigente*. En la misma línea, arts. 4.1 Art. Ley 5/1994, de 29 de noviembre, de creación del ente público Puertos de Galicia: legislación estatal de puertos y 5.4 Decreto 227/1995, de 20 julio, por el que se aprueba el reglamento para el desarrollo y ejecución de la Ley 5/1994, de 29 de noviembre, de creación del ente público Puertos de Galicia.

¹⁴ Para los puertos estatales, *vid.*, El artículo 4.11 Ley de Costas así como los arts. 14 LPEMM y 93 LREPSI. Sobre la titularidad del dominio público me remito, *in totum*, al trabajo de GONZÁLEZ GARCÍA, J.V., *La titularidad de los bienes del dominio público*, Marcial Pons, 1998.

nio público¹⁴. De este modo, corresponde a las Comunidades Autónomas la titularidad del dominio público de los puertos deportivos propiamente dichos así como de las zonas deportivas que se hallen en puertos de interés general y en espacios bañados por aguas de la Zona II o exterior, siempre que dicha titularidad haya sido debidamente reclamada en los términos señalados más atrás. La titularidad de las zonas deportivas en puertos de interés general en las que no se den las circunstancias anteriores, así como la de las instalaciones menores, corresponde al Estado.

La declaración demanial parte del entendimiento de la afectación de los puertos deportivo al servicio público¹⁵, y trae causa en la regulación tradicional de estas instalaciones¹⁶. En este sentido, algunas leyes autonómicas han declarado expresamente el carácter de servicio público del que se presta en los puertos de su competencia. Es el caso del art. 52.1 LP Cataluña 1998¹⁷ o del art. 41 LP Andalucía 2007¹⁸. En otros supuestos, sin llegar a emplearse la expresión “servicio público”, sí se utiliza, en la línea iniciada por la legislación estatal de puertos, la de “servicios portuarios”. Así, los arts. 5.2 LP Canarias 2003, 5.3 LP Cantabria, 5 LP Baleares 2005 basan la afectación del puerto al dominio público en la prestación que en el mismo se realiza de los servicios portuarios.

A la declaración de la titularidad autonómica no es obstáculo el que los puertos deportivos hayan de ocupar espacios que se integran en el dominio pú-

¹⁵ Los bienes de dominio público se definen como aquellos que, siendo de titularidad pública, se encuentren afectados al uso general o al servicio público (art. 5 Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas).

¹⁶ El art. 12.1 RPD establecía su carácter de servicio público: *Todos los puertos y zonas deportivas construidas, tanto por el Estado como en virtud de concesiones otorgadas con arreglo a la Ley, serán instalaciones de servicio público, regulados por los Reglamentos de Explotación y Tarifas que se determinen, que en ningún caso contemplarán usos exclusivos de amarre, y si derechos de uso preferente. El pago de la tarifa de atraque permitirá únicamente un uso preferente del mismo, pudiendo autorizarse amarras de tránsito en los períodos en que aquél no se utilizare, en la forma que se determine en el correspondiente Reglamento de Explotación y Tarifas.*

¹⁷ *Todos los puertos construidos en virtud de una concesión administrativa son instalaciones de servicio público y otorgan al concesionario el derecho a la ocupación del dominio público necesario para la ejecución y explotación de las obras.*

¹⁸ El art. 41.1.e) declara como tales los servicios a embarcaciones deportivas o de recreo.

blico marítimo-terrestre, de titularidad estatal, *ex art.* 132 CE, pudiendo afirmarse, a la luz de la doctrina constitucional anteriormente expuesta, que en los espacios marítimo-terrestres pueden convivir titularidades demaniales diversas. En el caso concreto que nos ocupa, debe tenerse presente que el puerto no es lo mismo que el demanio marítimo-terrestre que ocupa, son objetos jurídicos distintos, debiéndose distinguir entre el soporte físico –dominio público de titularidad estatal– y el bien afecto a la prestación de servicios portuarios –puerto de titularidad de la Comunidad Autónoma–¹⁹. La legislación autonómica de puertos, en esta línea, parte de la compatibilidad de la titularidad autonómica del puerto con la titularidad estatal del dominio público marítimo-terrestre que debe adscribirse a la Comunidad Autónoma para que esta pueda ejercitar sus competencias en materia de puertos²⁰.

En cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre necesario para la construcción del puerto deportivo, el Estado dispone de un importante título de intervención que se articula mediante una técnica concreta: la adscripción, o puesta a disposición, por parte del Estado, del dominio público maríti-

¹⁹ Esta es, por lo demás, la doctrina que ha sentado el Tribunal Constitucional. En este sentido, ya la STC 149/1991, de 4 de julio, que resolviera los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la LC, reconocería la titularidad de la Comunidad Autónoma sobre obras e instalaciones, y sobre la franja dominio público marítimo-terrestre, la del Estado: *De ahí se sigue que las obras e instalaciones del puerto son creadas y gestionadas por la Comunidad Autónoma, que ostenta sobre ellas una titularidad plena, o diferida a la reversión tras la extinción de la concesión que pudiera existir sobre la obra o instalación. Ahora bien, la indudable titularidad autonómica de las obras e instalaciones portuarias no conlleva la plena titularidad demanial de aquella franja de terreno que es de titularidad estatal, por mandato expreso de la Constitución...* Esta tesis ha sido confirmada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia que resolviera el recurso de inconstitucionalidad planteado contra la Ley 8/1998, de 2 noviembre, de Puertos Deportivos de la Comunidad Autónoma de Andalucía, STC 193/1998, de 1 de octubre, declarando la posibilidad de que la titularidad del dominio público portuario correspondiera a la Comunidad Autónoma. Esta tesis es la que mantuve en mi trabajo *Puertos y costas: régimen de los puertos deportivos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997.

²⁰ En las leyes cántabra y balear, se expresa claramente esta distinción entre bienes demaniales (arts. 5 LP Cantabria y 5 LP Baleares). Más confusa, sin embargo, es la redacción del art. 3 LP Murcia, de cuya lectura podría entenderse que todo el puerto es un bien de dominio público marítimo-terrestre (lectura que, a mi entender, debe ser no obstante interpretada de acuerdo con la tesis, constitucional, de la compatibilidad de titularidades demaniales sobre el mismo espacio físico). En fin, la LP Andalucía 2007 determina la integración en el dominio público portuario de *los bienes de dominio público marítimo terrestre adscritos por la Administración del Estado, sin perjuicio de la titularidad dominical del mismo* (art. 15.3).

mo-terrestre necesario para que las Comunidades Autónomas ejerciten sus competencias en materia de puertos y que se articula mediante la emisión de un informe favorable a la ocupación que se inserta dentro del procedimiento de aprobación del proyecto de construcción, ampliación o modificación de los puertos de competencia autonómica²¹. Así se pone de manifiesto en el art. 14.3 LPEMM, regulándose la adscripción en los arts. 49 y 50 LC y 103 a 107 RC. El título de intervención que comporta la titularidad del dominio público marítimo-terrestre necesario para construir, ampliar o modificar un puerto de titularidad autonómica va a modular el régimen de estos y, desde esta perspectiva, existen determinaciones de la legislación de costas de necesaria observancia en el régimen de los puertos autonómicos. Son de destacar, en este sentido, el límite de los plazos concesionales o la exigencia del canon demanial a favor del Estado en los supuestos de puertos creados a partir de la entrada en vigor de la LC, aspectos de los que se dará cumplida referencia al hilo del análisis del régimen de la concesión.

Por lo que al dominio público portuario respecta y en lo que hace a su delimitación, los puertos se conforman por una serie de terrenos, obras, instalaciones y espacios de agua que se destinan a las finalidades características de aquellos. La afectación de los concretos bienes que integran el demanio portuario tiene lugar a través de la delimitación de la zona de servicio portuario, que podría definirse como el conjunto de espacios, terrestres y de agua, que integran el puerto. El concepto de zona de servicio es tradicional en nuestra legislación de puertos²². En el ámbito autonómico, pueden encontrarse defini-

²¹ Del análisis de esta técnica nos hemos ocupado en el siguiente trabajo: ZAMBONINO PULITO, M., “La adscripción del dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núms. 271/272, 1996, pp. 609 ss.

²² Para los deportivos, puede verse el art. 8 RPD, que la definiría como el espejo de agua en una o varias dársenas, más la superficie en tierra dedicada a los muelles, instalaciones y servicios. En el marco de la legislación reguladora de los puertos de competencia estatal, el art. 96.1 LREP, al definirla, incluye los espacios de tierra y de agua necesarios para el desarrollo de los usos portuarios, los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria y aquellos que puedan destinarse a usos no portuarios. Su determinación corresponde al Ministerio de Fomento a través de la aprobación de la “Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios” mediante un procedimiento complejo, en el que se da participación a las Administraciones con competencias en materia urbanística, pesca en aguas interiores, ordenación del sector pesquero y deportes y, en general, en aquellos ámbitos sectoriales sobre los que pueda incidir el plan (art. 96.3 LREP).

ciones diversas de la zona de servicio portuaria²³, variando la amplitud de los usos, portuarios o no, y la extensión que pueda tener dicha zona. De este modo, en algunos supuestos, se define la zona de servicio como el espacio destinado a la prestación de las actividades típicamente portuarias, de los servicios portuarios²⁴; en otros casos, la zona de servicio comprende espacios destinados a actividades complementarias a las portuarias²⁵ y espacios de reserva²⁶, previéndose también su destino a usos no portuarios²⁷. Por lo que hace a la delimitación de la zona de servicio, con carácter general se prevé que tenga lugar a través de una norma de carácter reglamentario –en algún caso denominada Plan de delimitación de la zona de servicio– que, aprobada por el órgano competente, viene llamada a definir los espacios, usos y actividades del puerto, en cuyo procedimiento de aprobación generalmente intervendrán los órganos de las Administraciones competentes en materias relacionadas²⁸.

²³ Aunque no la define, se parte del concepto de zona de servicio, aludiéndose a ella en el art. 2.3 de la Ley 5/1994, de 29 noviembre Creación del ente público «Puertos de Galicia».

²⁴ Decreto 61/1994, de 13 de mayo, por el que se aprueba el Plan director de los puertos deportivos e instalaciones náuticas de la Comunidad Autónoma valenciana; art. 2.3 Ley 3/1996, de 16 mayo, de Puertos de Murcia.

²⁵ Art. 27 Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña. La ley catalana, en el art. 94 define también los elementos que constituyen la zona de servicio en el supuesto peculiar de las marinas.

²⁶ Arts. 6 LP Cantabria, 6 LP Canarias y 6 LP Baleares.

²⁷ Art. 28 Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña.

²⁸ *V.gr.*, pesca, medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo. *Vid.*, en este sentido art. 29 LP Cataluña, 6 LP Cantabria; 6.2 LP Canarias; 6 LP Baleares. El art. 9 LP Andalucía 2007, por su parte, distingue las situaciones de gestión directa e indirecta. En el primer caso, la ordenación funcional del puerto se delimita a través del Plan de Usos de los Espacios Portuarios, entre cuyos contenidos, habrá de incluirse la asignación de usos para los diferentes espacios incluidos en la zona de servicio, mientras que la ordenación funcional de los puertos en régimen de gestión indirecta forma parte del título concesional tomando como base el anteproyecto y el proyecto de obra pública aprobados.

II NATURALEZA Y OBJETO DE LA CONCESIÓN DE PUERTOS DEPORTIVOS

En la diversa legislación sectorial que en el ámbito autonómico se ha dictado en la materia que nos ocupa, el título que se prevé para la construcción y/o explotación de un puerto deportivo por terceros es la concesión. Siendo en algunos supuestos tal previsión expresa, en otros se hacen referencias implícitas, que traen causa en nuestra legislación tradicional de puertos deportivos, que establecía la concesión como título habilitante para la construcción y/o explotación de puertos deportivos²⁹. En el resto de Comunidades Autónomas en las que no existe una ley que con carácter general regule el régimen de los puertos de su competencia, se reconoce la concesión como fórmula de gestión indirecta en las diversas normas que regulan aspectos tangenciales de la materia³⁰.

1. Su naturaleza como contrato de concesión de obra pública o de gestión de servicios públicos

Siendo la concesión pues el título previsto para la gestión de los puertos deportivos, la naturaleza que pueda predicarse de la misma va a variar en fun-

²⁹ Arts. 5 y 6.1 LP Murcia, 38 y 40 LP Cataluña, 76.1 LP Baleares, 18 LP Andalucía.

³⁰ En el caso de Galicia, en el art. 11 de la Ley 5/1994, de 29 noviembre Creación del ente público «Puertos de Galicia», entre la relación de competencias de la Consellería competente en materia de puertos, se incluye la otorgar las concesiones y autorizaciones por ocupación de dominio público adscrito a la Comunidad Autónoma dentro del recinto portuario y aplicar los correspondientes cánones. En el caso del País Vasco, ha de estarse al art. 6 del Decreto 236/1986, de 21 octubre, por el que se aprueba el Reglamento de actividades portuarias, en cuya virtud, *la ocupación del dominio público portuario con obras o instalaciones de carácter permanente que supongan uso privativo de la zona ocupada o condicionen de forma determinante el futuro portuario del espacio ocupado, estará sujeta a la oportuna concesión administrativa, que será tramitada de conformidad con la legislación vigente*. En la Comunidad Valenciana, el Decreto 79/1989, de 30 de mayo, por el que se aprueba definitivamente el Plan de Puertos e Instalaciones Náutico-Deportivas de la Comunidad Valenciana, parte de la concesión como título jurídico para la gestión indirecta de los puertos deportivos (art. 4), aprobándose el Pliego de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones demaniales en la zona de servicio de los puertos de la Comunidad de Valencia a través de la Orden de 1 de agosto de 1996, de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes. La concesión, por lo demás, es también el título que facultaría la construcción o gestión de una marina por terceros (en este sentido, arts. 96 LP Cataluña 1998, 64.2 LP Canarias 2003 y 52 LP Cantabria 2004).

ción de cuál sea su objeto, puesto que dicha gestión puede consistir exclusivamente en la explotación del puerto y, por tanto, en la prestación de los servicios a la navegación deportiva y de recreo, o en la construcción y posterior explotación del mismo. Por ello, si bien el régimen del dominio público va a determinar, como se ha apuntado, muchos de los caracteres de la concesión, la concreción de su naturaleza va a pivotar sobre otras dos instituciones típicas nuestra disciplina: la obra pública y el servicio público. De este modo, si el objeto de la concesión es la construcción y la explotación del puerto, su naturaleza, por expresa determinación de la LCSP, sería la de un contrato de concesión de obras públicas³¹. En los casos en los que el objeto de la concesión sea únicamente la explotación del puerto, el contrato sería el de gestión de servicios públicos, puesto que estaría comprendido en la definición que del mismo se recoge en el art. 8.1 LCSP: *el contrato de gestión de servicios públicos es aquél en cuya virtud una Administración Pública encomienda a una persona, natural o jurídica, la gestión de un servicio cuya prestación ha sido asumida como propia de su competencia por la Administración encomendante*, estableciéndose, en el art. 253 LCSP las modalidades de contratación, entre las que se encuentra la concesión. Es esta una de las novedades de la LCSP con respecto al TRLCAP, pues de acuerdo con el art. 220 TRLCAP se conceptuaba como contrato de concesión de obras públicas la

³¹ En efecto, de acuerdo con la definición que del contrato de concesión de obras públicas proporciona el art. 7 LCSP, que se construye sobre el doble criterio del objeto y la contraprestación del contrato, entrarían en este concepto los supuestos de construcción y explotación de puertos deportivos. En este sentido, el precepto citado define al contrato de concesión de obras públicas como aquel que *tiene por objeto la realización de alguna de las prestaciones a que se refiere el artículo 6, incluidas las de restauración y reparación de construcciones existentes, así como la conservación y mantenimiento de los elementos construidos, y en el que la contraprestación a favor de aquél consiste, o bien únicamente en el derecho a explotar la obra, o bien en dicho derecho acompañado del de percibir un precio*. De acuerdo con el art. 6.1 LCSP, son contratos de obras aquéllos que tienen por objeto la realización de una obra o la ejecución de alguno de los trabajos enumerados en el Anexo I o la realización por cualquier medio de una obra que responda a las necesidades especificadas por la entidad del sector público contratante. Además de estas prestaciones, el contrato podrá comprender, en su caso, la redacción del correspondiente proyecto. Por su parte, el segundo apartado del mismo precepto define el concepto de obra como *el resultado de un conjunto de trabajos de construcción o de ingeniería civil, destinado a cumplir por sí mismo una función económica o técnica, que tenga por objeto un bien inmueble*. Y aunque los puertos marítimos no se encuentran incluidos en el Anexo I LCSP, es claro que su construcción conlleva una *obra*, en el sentido expresado y que consistiría en la realización de trabajos especificados por la Administración. De lo anterior cabe concluir también que en aquellos supuestos en los que se encomienda por la Administración a un tercero simplemente la construcción del puerto, el título jurídico de cobertura sería el contrato de obras.

concesión mediante la que se otorgara únicamente la explotación del puerto deportivo³²—

La LCSP exige pues, para que un servicio se considere que debe ser contratado mediante esta figura, que su prestación haya sido asumida como propia de la competencia de la Administración contratante. Este requisito, aún con confusa redacción, es el que lleva a concluir que las concesiones cuyo objeto sea la explotación del puerto deportivo han de ser consideradas como contratos de gestión de servicios públicos, ya que la legislación autonómica de puertos, aún en términos distintos, efectivamente declara la gestión de los puertos deportivos como propia de la competencia de la Administración concesionaria. Tal declaración tiene lugar, en determinadas leyes autonómicas a través de la caracterización de los servicios que se prestan en los puertos deportivos como servicios públicos o como servicios portuarios. En este sentido, se partirá de la publicación de la actividad por el art. 12 RPD, que se reiterará en las algunas normas autonómicas. En cualquier caso, la asunción de estos servicios como “propios” de la Administración contratante tiene lugar mediante la declaración de la titularidad o de la competencia de las instalaciones en las que se prestan, sin perjuicio de que se gestionen directa o indirectamente³³, mediante la oportuna concesión.

³² El precepto definía al contrato de concesión de obras públicas como aquel *en cuya virtud la Administración pública o entidad de derecho público concedente otorga a un concesionario, durante un plazo, la construcción y explotación, o solamente la explotación, de obras relacionadas en el artículo 120 o, en general, de aquellas que siendo susceptibles de explotación, sean necesarias para la prestación de servicios públicos de naturaleza económica o para el desarrollo de actividades o servicios económicos de interés general, reconociendo al concesionario el derecho a percibir una retribución consistente en la explotación de la propia obra, en dicho derecho acompañado del de percibir un precio o en cualquier otra modalidad establecida en este título.* Y entre las obras relacionadas en el art. 120 TRLCAP, se encontraban los puertos, a los que debían añadirse otras obras características en el ámbito que nos ocupa y que también se mencionaban en el último precepto citado: canales, defensa del litoral y señalización marítima, así como cualquier otra obra análoga de ingeniería civil; la realización de trabajos que modifiquen la forma o sustancia del terreno o del subsuelo, como dragados, sondeos, prospecciones, inyecciones, corrección del impacto medioambiental, regeneración de playas, actuaciones urbanísticas u otros análogos.

³³ *Vid.*, arts. 1 LP Murcia; 1 LP Cataluña; 2 LP Canarias; 1 LP Cantabria; 1 LP Baleares; 1 LP Andalucía; 1 Ley 5/1994, de 29 de noviembre, de creación del ente público Puertos de Galicia; 1 Decreto 236/1986, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Portuarias del País Vasco.

De todo ello puede concluirse la doble naturaleza de la concesión de puertos deportivos, según que lo que se contrate sea la construcción y la explotación, o únicamente la explotación del puerto. Este es el sentido en el que deben reinterpretarse las leyes autonómicas que califican a las concesiones de puertos deportivos como de concesiones de obra pública –leyes cántabra y balear, aunque de la lectura de las leyes canarias y catalana, puede deducirse que de tal naturaleza se parte también³⁴– y el que se contiene ya en la legislación estatal de puertos, aplicable, como ya es sabido, a las que hemos denominado zonas deportivas³⁵. Esta doble naturaleza que, como puede preverse, tendrá

³⁴ Tal consideración es, por lo demás, lógica en las tres leyes sectoriales posteriores a la Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas, que añadió el Título V, en el que se regula el contrato de concesión de obras públicas, al Libro II de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas. En este sentido, el art. 34.1 LP Cantabria habilita a la entidad pública empresarial Puertos de Cantabria para *otorgar en régimen de concesión de obra pública la construcción y explotación de puertos, instalaciones portuarias o infraestructuras portuarias de su competencia*, remitiéndose de manera expresa y en lo que hace a su régimen a lo establecido en *la legislación básica estatal para el contrato de concesión de obra pública con las especialidades previstas en la presente Ley* (art. 36 LP Cantabria). De forma similar, el art. 76.1 LP Baleares (denominado “Concesiones de obra pública portuaria”), determina que Puertos de las Illes Balears *podrá promover la construcción y la explotación o sólo la explotación de obras públicas portuarias en régimen de concesión administrativa*, delimitándose en el segundo apartado del mismo precepto el objeto de los contratos de concesión de obras públicas: la construcción y la explotación o sólo la explotación, siempre que se encuentren abiertas al uso público o al aprovechamiento general de: a) un puerto existente, un nuevo puerto o la ampliación de un puerto existente que sea susceptible de explotación totalmente independiente, b) infraestructuras portuarias e instalaciones náuticas deportivas. En cuanto al régimen jurídico aplicable, el art. 76.4 LP Baleares establece que *en materia de obras públicas portuarias 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*. De la lectura del art. 54.1 LP Canarias, de la redacción utilizada, parece claro que se está pensando también en el contrato de concesión de obras públicas: *La construcción y explotación de obras e instalaciones destinadas a la prestación de los servicios portuario-deportivos podrá realizarse de forma directa por Puertos Canarias o por los cabildos insulares, o mediante concesión por personas naturales o jurídicas, públicas y privadas*. A idéntica conclusión, por lo demás, cabría llegar tras la lectura del art. 39.1 LP Cataluña, a cuyo tenor: La Generalidad, de acuerdo con la normativa reguladora de la contratación de las Administraciones públicas, puede convocar concursos públicos con los objetos siguientes: a) La selección de proyectos de construcción de puertos y de dársenas. b) El otorgamiento de una concesión para la construcción o bien para la construcción y la explotación de un puerto o una dársena.

³⁵ La LREP, en el Título IV, en el que regula el dominio público portuario estatal, contiene un Capítulo (VIII) en el que se regula el contrato de concesión de obras públicas portuarias, que tiene por objeto la construcción y explotación de un nuevo puerto o una parte nueva de un puerto que sean susceptibles de explotación totalmente independiente siempre que se encuentren abiertas al público al aprovechamiento general.

como consecuencia la aplicación de un doble régimen, debe concluirse igualmente en relación a la concesión de marinas³⁶. Así lo ha entendido, por lo demás, la LP Andalucía 2007, en cuyo art. 35.1 se determina la aplicación de una u otra modalidad de contrato público en función del objeto de la concesión³⁷

El régimen de la concesión que se analizará en las páginas que siguen se regula en la legislación autonómica sectorial. Ahora bien, habrán de tenerse presentes las determinaciones de la legislación básica estatal de contratos que correspondan de acuerdo con la naturaleza de cada contrato contenidas en la LCSP. Por otra parte, en el supuesto de vacío normativo, habrá de estarse a la legislación estatal supletoria, constituida por la legislación estatal de puertos citada más atrás.

2. El objeto de la concesión: construcción y explotación de puertos deportivos. Viabilidad de actividades complementarias

En el ámbito de los puertos deportivos, el objeto de la concesión vendrá constituido por la construcción y la explotación del puerto, o únicamente su explotación, aspecto este último que ha de identificarse con la prestación de los servicios portuarios a las embarcaciones deportivas y de recreo, lo que comprende la gestión de los servicios y prestaciones, de las infraestructuras necesarias y de los espacios sobre los que el puerto se asienta, que no debe olvidarse

³⁶ Esta consideración está implícita en los arts. 96 LP Cataluña y 64 Ley Canarias 2003 al remitirse ambos preceptos, al régimen general previsto para las concesiones de puertos deportivos. El art. 52 LP Cantabria 2004, sin embargo, la califica como concesión de utilización del dominio público, calificación que, a mi juicio, debe entenderse desplazada por los arts. 220 y 120 TRLCAP, citados en nota anterior.

³⁷ *Se entiende por concesión de obra pública portuaria aquella en la que la persona concesionaria asume, en los términos de un contrato que se celebre con la Consejería competente en materia de puertos, la construcción, reparación, mantenimiento y explotación de la obra pública portuaria. La concesión que tenga por exclusivo objeto la mera explotación de un puerto se someterá al régimen de la concesión de gestión de servicio público, en los términos de la legislación de contratación administrativa.* El apartado cuarto del precepto citado añade, como posible objeto de la concesión de obra pública portuaria, las instalaciones portuarias de defensa, de abrigo, de accesos marítimos y obras de atraque de carácter fijo, siempre que sean susceptibles de explotación independiente.

se integran, al menos en parte, en el dominio público marítimo-terrestre³⁸. Cabe plantearse la posibilidad de que, junto a los servicios estrictamente necesarios para las embarcaciones náutico-deportivas, se desarrollen en el puerto otro tipo de actividades, cuestión esta que ha sido causa de tradicionales conflictos en los espacios portuarios –no solo en los puertos deportivos– y que ha sido resuelta por la legislación sectorial.

Los servicios portuarios que han de prestarse a las embarcaciones deportivas y de recreo vienen determinados por las actividades encaminadas a satisfacer las necesidades de dichas embarcaciones en puerto, tales como la puesta a disposición de las aguas, dársenas y canales de acceso; el atraque, el amarre, el fondeo; la puesta disposición de las vías de circulación y aparcamientos; el suministro de agua, de hielo, de energía eléctrica o de productos similares; la reparación y conservación de embarcaciones, etc.³⁹.

Ya se ha puesto de manifiesto la diferente categorización que en la legislación autonómica se lleva a cabo respecto a estos servicios, calificándose como servicios públicos o como servicios portuarios. Por lo que aquí interesa, en uno u otro caso, se trata de prestaciones que resultan objetivamente indispensables para los usuarios. Esta idea ha llevado a algunas leyes autonómicas a diseñar mecanismos tendentes a garantizar el servicio. Se acude así a instrumentos como la categorización de determinados servicios de obligatoria prestación –“servicios portuarios de uso público”⁴⁰ o “servicios portuarios básicos” – o a la habilitación para la imposición de “obligaciones de servicio público”⁴¹, esta-

³⁸ El art. 18.2 LP Andalucía 2007 define la explotación como la *puesta a disposición de los bienes que integran el dominio público portuario para su ocupación, utilización o aprovechamiento, así como la prestación de los servicios portuarios a las personas usuarias, a cambio de la correspondiente contraprestación económica*.

³⁹ En este sentido, pueden verse las definiciones que al efecto se realizan, en relación a los servicios que han de prestarse en los puertos, en los arts. 88 LP Cataluña; 38 LP Canarias; 25 LP Cantabria; 37 LP Baleares y, en especial, para los puertos deportivos en el art. 49 LP Baleares.

⁴⁰ *Vid.*, art. 59 LP Cataluña.

⁴¹ En este sentido, y en lo que hace a las prestaciones específicamente dirigidas a la náutica deportiva y de recreo, la continuidad y la regularidad del servicio se configuran en las leyes balear (art. 42 LP Baleares) y cántabra (art. 31.4 LP Cantabria) como obligaciones de servicio público, a las que este último precepto añade el libre acceso en condiciones de igualdad y no discriminación, la colaboración con la Administración portuaria y el sometimiento a la potestad tarifaria.

bleciéndose, asimismo, la obligatoriedad de la prestación de servicios concretos⁴². La garantía de la prestación del servicio, sea cual fuere la naturaleza, de servicio público o de servicio portuario, que le otorgue la legislación sectorial, obliga a que se aseguren la continuidad, la regularidad, la calidad y el precio asequible de la prestación. Y en este sentido, muchas leyes autonómicas han deparado en la necesidad de garantizar determinados servicios, como el amarre –cuyo régimen se expondrá en páginas posteriores–, estableciendo la prohibición de derechos de uso exclusivos, aunque sí se determina la posibilidad de establecer derechos preferentes⁴³.

Los puertos deportivos son instalaciones en las que habitualmente se ofrecen otras prestaciones distintas a las estrictamente portuarias. Estas actividades, avaladas por nuestra legislación tradicional de puertos y también por la jurisprudencia que no obstante la someterá a determinados requisitos, han venido a dar respuesta a distintos planteamientos: en unos casos son complementos que se establecen para rentabilizar el puerto, en otros, se han utilizado como elementos dinamizadores de la vida local por parte de los municipios. La variedad de usos posibles puede considerarse desde perspectivas diversas: como zona de expansión –uso público, actividades culturales y recreativas del municipio– como zona de desarrollo comercial y como zona de desarrollo turístico, cuestión que va ligada a la posibilidad de urbanizaciones en los puertos deportivos. De acuerdo con la tradicional tipología de usos del dominio público y partiendo de que el uso normal del dominio público portuario es el de proporcionar las prestaciones, ya conocidas, que requieren las embarcaciones náuticas y de recreo, se trata en este lugar de determinar el alcance del uso anormal, distinto al destino principal del bien, y en este punto, habrán de examinarse las posibilidades de uso común general y especial y de uso privativo.

Estos usos, por lo demás, están previstos como posible objeto del contrato de concesión de obra pública en el art. 231 LCSP, que se refiere a las actividades complementarias, comerciales o industriales, citando a modo de enunciativo, los establecimientos de hostelería, las estaciones de servicio, las zonas de ocio, los estacionamientos, los locales comerciales y otros susceptibles de explotación. El precepto nos ofrece ya los primeros límites del alcance de tal posibilidad, al determinar, por una parte, que dichas actividades han de ser ne-

⁴² *Vid.*, arts. 53 LP Canarias y 49 LP Baleares.

⁴³ Siguiendo la línea ya iniciada por el art. 12 RPD, ya citado.

cesarias o convenientes por la utilidad que prestan a los usuarios de las obras y ser susceptibles de un aprovechamiento económico diferenciado, sujetándola al principio de unidad de gestión, de modo que las zonas o espacios han de ser explotados conjuntamente con la obra por el concesionario directamente o a través de terceros en los términos establecidos en el oportuno pliego de la concesión. Finalmente, el precepto citado establece la necesidad de que la implantación de estas actividades tenga lugar de conformidad con los pliegos y, en su caso, con lo que determine el planeamiento urbanístico o la legislación que resulte de aplicación, a la que seguidamente me refiero.

La legislación autonómica recaída en materia de puertos también ha sido receptiva a la implantación de actividades en los puertos que van más allá de las que pueden definirse como estrictamente portuarias, admitiéndose, con carácter general, las actividades complementarias o instrumentales⁴⁴. Se exponen a continuación, de forma sistematizada, las diversas tipologías de usos susceptibles de darse en los puertos deportivos. Para ello, debe partirse del marco que a estos efectos ofrece la legislación de costas y en concreto del régimen de usos permitidos y excluidos en el dominio público marítimo-terrestre⁴⁵.

⁴⁴ En este sentido, arts. 6.3 LP Murcia 1996, 6.5 LP Canarias 2003 y 52 LP Baleares 2005.

⁴⁵ De acuerdo con el art. 25 LC, únicamente se permite la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para aquellas actividades o instalaciones que, por su naturaleza, no puedan tener otra ubicación y quedan expresamente prohibidas las siguientes actividades (pudiéndose exceptuar las relacionadas en el apartado b), previa declaración de utilidad pública por el Consejo de Ministros, y el vertido de escombros utilizables en rellenos, debidamente autorizados): a) las edificaciones destinadas a residencia o habitación; b) la construcción o modificación de vías de transporte interurbanas y las de intensidad de tráfico superior a la que se determine reglamentariamente, así como de sus áreas de servicio; c) las actividades que impliquen la destrucción de yacimientos de áridos; d) el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión; e) el vertido de residuos sólidos, escombros y aguas residuales sin depuración; f) la publicidad a través de carteles o vallas o por medios acústicos o audiovisuales. Estas prohibiciones, tal y como determina el art. 61.2 RC, se han de aplicar a todos los bienes de dominio público marítimo-terrestre y a todos los regímenes de utilización del mismo, incluyendo reservas, **adscripciones**, concesiones y autorizaciones, cualquiera que sea la Administración competente. Por ello entiendo que la exclusión de las prohibiciones establecidas por la LC que hace el art. 30.6 LP Cataluña 1998 en relación al dominio público portuario, ha de ser interpretada en el sentido de que no afectan a aquella parte del dominio público portuario que forme parte del dominio público marítimo-terrestre. Por lo demás, han de tenerse presente las prohibiciones que se incluyen en el art. 53 LP Baleares 2005 (tendido aéreo de líneas eléctricas y telefónicas y vertidos contaminantes y aquéllos que no sean autorizados), así como la expresa permisión de la publicidad en los casos que se concretan, para el dominio público portuario, en los arts. 6.5 LP Murcia 1996 y 52 LP Baleares 2005.

a) Cabría plantearse la sujeción de los puertos deportivos, en cuanto que ocupan dominio público marítimo terrestre, al uso común general, o en los términos previstos en el art. 31 LC, a la utilización libre, pública y gratuita del puerto⁴⁶. La normativa especial ha previsto, en efecto, el acceso libre y gratuito a los puertos deportivos, supeditándolo –y en este sentido deben interpretarse las distintas posibilidades enunciadas en el art. 31 LC transcrito en nota anterior–, a la garantía del servicio portuario, de modo que se permite siempre y cuando no obstaculice la actividad principal del puerto, lo que supone en términos generales una prohibición de acceso a los muelles y zonas de operaciones⁴⁷.

b) Con las lógicas limitaciones que imponga la adecuada y correcta explotación del puerto, la legislación autonómica permite, con carácter general, los usos de recreativos, de ocio, deportivos, culturales, comerciales⁴⁸, siguiendo también la pauta introducida por nuestra tradicional legislación en materia de puertos deportivos y continuada en la vigente legislación estatal de puertos, avalada por una constante jurisprudencia⁴⁹.

⁴⁶ El precepto enuncia usos tales como *pasear, estar, bañarse, navegar, embarcar y desembarcar, varar, pescar, coger plantas y mariscos y otros actos semejantes que no requieran obras e instalaciones de ningún tipo y que se realicen de acuerdo con las leyes y reglamentos o normas aprobadas* conforme a la propia LC.

⁴⁷ *Vid.*, art. 28.2 LP Cataluña 1998. Por su parte, el art. 17 LP Andalucía 2007 determina que los puertos destinados a usos náuticos deportivos son de acceso libre, *sin más limitaciones que las requeridas por razón de seguridad o explotación*. En contra, el Decreto 236/1986, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Portuarias del País Vasco, en el que se limita el acceso a las zonas portuarias a las personas y vehículos que intervengan en las operaciones que se desarrollan en las mismas. Sobre lo cuestionable de esta limitación genérica en unos espacios que son, al cabo, dominio público marítimo-terrestre, *vid.* ZAMBONINO PULITO, M., *Puertos y costas: régimen de los puertos deportivos*, Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 192 y 193.

⁴⁸ Arts. 6.4 LP Murcia 1996; 30 LP Cataluña 1998; 6.5 LP Canarias 2003; 52 LP Baleares 2005, 16.2 LP Andalucía 2007. Las tres últimas leyes citadas vinculan esta posibilidad a su carácter complementario a la actividad principal y al favorecimiento del equilibrio económico y social del puerto. Por otra parte, y sin profundizar en esta cuestión por lógicas razones de extensión, interesa señalar que estas actividades se encontrarían sujetas a licencia municipal previa, encontrándose únicamente exentas las obras o instalaciones propiamente portuarias, de acuerdo con la doctrina mantenida en la STC 40/1998, doctrina que, por otra parte, queda reflejada en el art. 30 LP Cataluña 1998.

⁴⁹ El art. 6 RPD, derogado por el RC, exigía, en los puertos de base, la existencia de edificios de servicios con establecimientos comerciales, oficinas bancarias si fueran solicitadas por en-

c) La concreción de cuáles sean los usos residenciales que pueden darse en un puerto deportivo viene determinada por las peculiaridades propias del bien que ocupa: el dominio público marítimo-terrestre. Y si bien nuestra legislación tradicional de puertos deportivos partiría no sólo del principio de permisividad del uso residencial, sino del de exigencia de existencia de unidades de habitación⁵⁰, en la actualidad se encuentran, si no absolutamente prohibidos, sí claramente limitados y ello en función del espacio del puerto en el que pretendan ubicarse. En el espacio de dominio público marítimo-terrestre que ocupen los puertos construidos tras la entrada en vigor de la LC, sea zona marítimo-terrestre u otros bienes demanializados *ex art. 4 LC* –*v.gr.*, terrenos ganados al mar⁵¹–, se encuentran prohibidos los usos residenciales, prohibición que se ex-

tidades bancarias. Por su parte, la legislación estatal de puertos permite la incorporación de equipamientos culturales y recreativos (art. 3.6 LPEMM) y actividades industriales y comerciales (art. 15.6 LPEMM). Pueden verse a este respecto y a título de ejemplo, las SSTs 24 febrero 1962, 9 abril 1966, 15 junio 1990 y la STSJ Andalucía 15 mayo 1991. Ahora bien, de acuerdo con la STS 17 noviembre 1999, las autorizaciones o concesiones de una utilización en el recinto concesional, debe compatibilizarse con el obligado respeto al contenido del pacto concesional y a la consecuente obligación de no agravar la posición del concesionario. La Sentencia citada declara por estos motivos la improcedencia de una autorización para un mercadillo ambulante en el Puerto Deportivo de Marbella.

⁵⁰ El art. 6 RPD, derogado por el RC, exigía, en los puertos de base, la existencia de unidades de habitación para uso de las tripulaciones en número no inferior al 5% del número de atraques.

⁵¹ Los terrenos ganados al mar como consecuencia directa o indirecta de obras se incluyen en el dominio público marítimo-terrestre por el art. 4.2 LC. Pero debe tenerse presente que, de conformidad con la legislación tradicional de puertos, podía ganarse la propiedad de los mismos, circunstancia que ha sido respetada por la disposición transitoria segunda, 2, LC, en cuya virtud se mantienen en su situación jurídica –siempre y cuando se ganaran al mar con título administrativo suficiente–, siendo, por tanto, de propiedad privada. En este caso, pues, son posibles las edificaciones residenciales en terrenos ganados al mar, por no formar parte del dominio público marítimo-terrestre. Sin embargo ha de distinguirse a su vez, dentro del espacio ganado al mar, entre sus playas y su zona marítimo-terrestre, que seguirán siendo de dominio público por expresa determinación de la disposición transitoria segunda, 2, LC, y el resto de dicho espacio, efectivamente de propiedad privada. La titularidad dominical de los terrenos ganados al mar, sin embargo, tampoco debe considerarse con carácter absoluto, pues está sometida a las limitaciones impuestas por la legislación de costas. En este sentido, la STS 17 enero 2002, declaró la improcedencia de indemnizar a los propietarios por las limitaciones que la legislación entonces vigente imponía en dichos terrenos. Sobre el régimen de los terrenos ganados al mar, *vid.*, LEGUINA VILLA, J., y DESDENTADO DAROCA, E., “El régimen jurídico de los terrenos ganados al mar y la preservación del demanio costero”, en *RAP* núm. 167 (2005), pp. 7 a 45.

tiende a la zona de servidumbre de protección⁵². En esta parte del puerto, esto es, en la zona de servicio portuaria que ocupe dominio público marítimo-terrestre o se incluya en la zona de servidumbre de protección, los usos residenciales, en principio, están prohibidos. En el resto del puerto, por tanto, dichos usos residenciales son susceptibles de darse siempre y cuando se adecuen a la legislación y al planeamiento urbanístico⁵³. En consonancia con lo anterior, la legislación autonómica ha previsto expresamente los usos residenciales. En particular, la ley canaria, en sentido muy similar al que se acaba de exponer⁵⁴. Por su parte, la legislación estatal de puertos, que debe aplicarse a las zonas deportivas, prohíbe las ocupaciones y utilizaciones del dominio público portuario que se destinen a edificaciones para residencia o habitación, aunque cabe la excepción, pues el propio precepto añade la posibilidad de que el Consejo de Ministros, por razones de interés general debidamente acreditadas y previo in-

⁵² *Vid.*, arts. 32.2 y 25.1 LC. Aunque cabe la excepción, cuando la edificación se pretenda levantar en la zona de servidumbre de protección, por acuerdo del Consejo de Ministros cuando sean de excepcional importancia y que, por razones económicas justificadas, sea conveniente su ubicación en el litoral, siempre que se localicen en zonas de servidumbre correspondientes a tramos de costa que no constituyan playa, ni zonas húmedas u otros ámbitos de especial protección.

⁵³ Ahora bien, respecto a los primeros 500 metros colindantes con la ribera del mar, como mínimo, que conforman la zona de influencia, la LC ha establecido también ciertas limitaciones en cuanto a las construcciones, como son su necesaria adaptación a la legislación urbanística, debiéndose, en todo momento, evitar la formación de pantallas arquitectónicas o acumulación de volúmenes, sin que, a estos efectos, la densidad de edificación pueda ser superior a la media del suelo urbanizable. Cuestión distinta y merecedora de un especial tratamiento sería la relativa a la titularidad de esas edificaciones que no puede ser privada si se encuentran en la zona de servicio y por ende en el dominio público portuario, que entiendo debe resolverse en este punto conforme a fórmulas jurídicas que garanticen la posesión pero que no transmitan la titularidad.

⁵⁴ El art. 6.5 LP Canarias 2003, efectivamente, permite los usos alojativos turísticos ubicados fuera de la zona de dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal y de la zona de servidumbre de protección, aunque los dota de un carácter excepcional. El art. 30 LP Cataluña 1998, tras permitir las ocupaciones y utilizaciones que se destinen a residencia o habitación, remite a la legislación estatal aplicable en lo que se refiere a los términos concretos de tal permisión. Finalmente, el art. 16.3 LP Andalucía 2007, admite los usos hoteleros con carácter excepcional, sujetándolos a autorización del Consejo de Gobierno, siempre que no se emplacen en los primeros 20 metros medidos a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle.

forme de Puertos del Estado, levante la prohibición de instalaciones hoteleras en espacios destinados a zonas de actividades logísticas y a usos no portuarios, siempre que no se ubiquen en los primeros veinte metros medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle⁵⁵.

III. NOTAS DE LAS CONCESIONES DE PUERTOS DEPORTIVOS. ESPECIAL CONSIDERACIÓN DE LOS PLAZOS CONCESIONALES

La concesión de puertos deportivos viene caracterizada por determinadas notas, tales como que su otorgamiento tiene lugar sin perjuicio de tercero y dejando a salvo los derechos preexistentes⁵⁶; su transmisibilidad, que se sujeta a autorización de la Administración portuaria y que implica la subrogación del nuevo titular en todos los derechos y obligaciones del transmitente⁵⁷; la posibi-

⁵⁵ *Vid.*, art. 94. 3 y 4 LREP.

⁵⁶ *Vid.* arts. 17 LP Murcia 1996, 82.2 LP Cataluña 1998, 46.2 LP Canarias 2003 y 67.3 LP Baleares 2005.

⁵⁷ *Vid.*, art. 16 Decreto 236/1986, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Portuarias del País Vasco; Condición Segunda de la Orden de 1 de agosto de 1996, de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba el Pliego de condiciones generales para otorgar concesiones demaniales en la zona de servicio de los puertos de la Comunidad de Valencia y arts. 21.1 LP Murcia 1996, 62 LP Cataluña 1998, 79 LP Baleares 2005 y 39 LP Andalucía 2007. En la normativa autonómica se ha establecido, además, el derecho de tanteo y retracto en favor de la Administración (art. 21.1 LP Murcia 1996⁵⁸, Condición Segunda de la Orden de 1 de agosto de 1996, de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba el Pliego de condiciones generales para otorgar concesiones demaniales en la zona de servicio de los puertos de la Comunidad de Valencia; art. 62 LP Cataluña 1998; art. 45 LP Canarias 2003; art. 19 LP Andalucía 2007). Las leyes de Murcia y Andalucía prevén también la posibilidad de que los causahabientes de la persona concesionaria se subroguen *mortis causa* en el título, previa autorización administrativa en el plazo de un año, transcurrido el cual sin que se haya presentado la solicitud o sin manifestación expresa, se entiende que se renuncia a la subrogación en la concesión, produciéndose la extinción del título (arts. 21.4 LP Murcia 1996 y 28 LP Andalucía 2007). Por lo demás, el art. 209 LCS supedita la cesión de los derechos y obligaciones dimanantes de los contratos del sector público siempre que las cualidades técnicas o personales del cedente no hayan sido razón determinante de la adjudicación del contrato y que se cumplan, a su vez, los siguientes requisitos: a) que el órgano de contratación autorice, de forma previa y expresa, la cesión; b) que el cedente tenga ejecutado al menos un 20 por 100 del importe del contrato o, cuando se trate de la gestión de servicio público, que haya efectuado su explotación durante al menos una quinta parte del plazo de duración del

lidad de que sobre las mismas se constituyan hipotecas u otros de derechos de garantía, previa autorización administrativa⁵⁸; la realización de su ejecución a riesgo y ventura del concesionario, quien de esta manera, asume los riesgos económicos derivados de la explotación⁵⁹; su inscribibilidad en el Registro de la Propiedad⁶⁰.

La indivisibilidad de las concesiones se establece expresamente en los arts. 55.3 LP Canarias 2003 y 39 LP Andalucía 2007⁶¹. En el resto de los supues-

contrato; c) que el cesionario tenga capacidad para contratar con la Administración y la solvencia que resulte exigible, debiendo estar debidamente clasificado si tal requisito ha sido exigido al cedente, y no estar incurso en una causa de prohibición de contratar; d) que la cesión se formalice, entre el adjudicatario y el cesionario, en escritura pública. En estos supuestos el cesionario queda subrogado en todos los derechos y obligaciones que corresponderían al cedente.

⁵⁸ Arts. 21.2 LP Murcia 1996, 62 LP Cataluña 1998, 45 LP Canarias 2003, 45 LP Cantabria 2004, 79 LP Baleares 2005, 28 LP Andalucía 2007 y Condición Tercera de la Orden de 1 de agosto de 1996, de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba el Pliego de condiciones generales para otorgar concesiones demaniales en la zona de servicio de los puertos de la Comunidad de Valencia. Para el contrato de concesión de obra pública, el art. 228.f) LCSP, por su parte, establece el derecho del concesionario a hipotecar la concesión en las condiciones establecidas en la Ley, previa autorización del órgano de contratación.

⁵⁹ Con carácter general para todos los contratos del sector público, *vid.*, art. 199 LCSP y en especial, para los contratos de concesión de obras públicas, arts. 214 y 225 LCSP (y en este sentido y para los contratos de concesión de obras públicas portuarias, art. 126 LREP). En la legislación autonómica, expresamente hacen mención al principio de riesgo y ventura los arts. 34.2 LP Cantabria 2004 y 76.3 LP Baleares 2005.

⁶⁰ En la legislación autonómica el tratamiento de la publicidad registral es diverso desde el punto de vista de la obligatoriedad de la inscripción de las concesiones en el Registro de la Propiedad. En este sentido, la establecen como obligatoria los arts. 20 LP Murcia 1996, 51.5 LP Cataluña 1998, 57 LP Canarias 2003, 41.5 LP Cantabria 2004; por el contrario, el art. 80 LP Baleares 2005, la contempla como mera posibilidad. El art. 38 LP Andalucía 2007 la ha previsto como obligatoria, si bien sólo hace referencia a la concesión de obra pública, lo que en mi opinión ha sido un olvido del legislador andaluz que si bien ha tenido presente la nueva Ley de Contratos del Sector Público en gran parte del contenido de la Ley reguladora de los puertos, en este aspecto concreto no la ha adaptado (lo demuestra el antecedente legislativo directo, puesto que el art. 20 de la Ley de Puertos Deportivos de Andalucía de 1988, establecía el carácter obligatorio de la inscripción de la concesión de puertos deportivos, por parte del titular de la misma, en el Registro de la Propiedad.

⁶¹ La Ley andaluza, nuevamente, restringe esta declaración a las concesiones de obra pública portuaria, olvidándose también en esta ocasión, de extenderla a las concesiones de servicio público, de acuerdo con el nuevo régimen de las concesiones de puertos deportivos que debe concluirse tras la nueva regulación introducida por la LCSP.

tos, de acuerdo con lo establecido en el art. 71.1 LC que a estos efectos es el único precepto que puede encontrarse en la legislación estatal supletoria, la divisibilidad es la regla general, siempre que la concesión se haya otorgado para una pluralidad de usos con instalaciones separables y previa la autorización de la Administración concedente. Es en este sentido es en el que parece deben interpretarse los arts. 15 LP Murcia 1996 y 100 LP Cataluña 1998 que, por otra parte y desde la perspectiva de la posible cesión de los elementos separables de la concesión, se ajusta a la posibilidad, contemplada en el art. 209 LCSP –ya citado en nota anterior–, de que los derechos y obligaciones dimanantes del contrato se cedan por el adjudicatario en las condiciones igualmente señaladas⁶². De ahí que, en la diversa legislación autonómica se haya dispuesto la posibilidad –incluso compatible con el carácter indivisible de la concesión, en el caso de la Ley andaluza– de ceder elementos portuarios, cuestión que entra directamente en conexión con uno de los elementos clave en la realidad de las instalaciones náutico-deportivas: el régimen de los amarres y las posibilidades de ceder los derechos de uso sobre los mismos. Por el especial tratamiento que merece esta materia, y como se ha adelantado, le dedicaremos especial atención en páginas posteriores.

Dada la naturaleza de las concesiones que nos ocupan, en principio y en cuanto contratos de concesión de obras públicas o de gestión de servicios públicos, según corresponda, la regulación que de los mismos se haga en la legislación sectorial de puertos, habrá de estar a los plazos máximos fijados por la legislación básica estatal, que se establecen en los arts. 244 y 254, respectivamente, de la LCSP y que se concretan en el plazo máximo de cuarenta años para los contratos de concesión de obras públicas y de cincuenta o veinticinco

⁶² De acuerdo con el art. 15 LP Murcia 1996, *La celebración de contratos entre el concesionario y otra persona física o jurídica para la gestión de la concesión, o parte de ella, deberán ser sometidos a aprobación de la Consejería de Política Territorial y Obras Públicas, que los denegará si del perfeccionamiento pudiera derivarse la división (sic) efectiva de aquella o suponga menoscabo para la explotación.* Por su parte, el art. 100 LP Cataluña 1998 establece lo siguiente:

1. *El concesionario inscribirá la concesión en el Registro de la Propiedad, junto con el reglamento de explotación y el régimen jurídico de la comunidad de usuarios de la marina interior, con indicación de los elementos en que se divide, las zonas de instalaciones y de edificaciones, los puntos de amarre y la superficie de agua abrigada de cada una, distinguiendo, a estos efectos, los amarres destinados a la cesión de uso permanente de los que se reservan al tránsito y el coeficiente que corresponde a cada unidad de reparto de gastos, según los criterios establecidos en el reglamento.*
2. *Las transferencias de los derechos de uso de las diferentes unidades de reparto se formalizará mediante escritura pública, que será inscrita en el Registro de la Propiedad.*

para los de gestión de servicios públicos, según que el contrato comprenda, o no, respectivamente, la ejecución de obras. Ahora bien, la legislación sectorial en este punto viene también marcada por la naturaleza del espacio en el que se asientan los puertos. En este sentido, la legislación de costas limita a treinta años los plazos de las concesiones que se otorguen en el dominio público marítimo-terrestre adscrito⁶³, plazo al que inicialmente se estaba en la legislación sectorial de puertos.

Sin embargo, tanto en el ámbito estatal como autonómico, mediante la incorporación de los plazos máximos de los contratos de concesión de obra pública, la legislación sectorial, bien de forma expresa, bien mediante remisiones normativas, viene tomando como referente el plazo, mayor, establecido en la legislación básica de contratos, obviándose, no sin excepciones, los plazos limitados por la legislación de costas. En este punto debe señalarse que, a la luz del TRLCAP, las concesiones de puertos deportivos, ya tuvieran por objeto la construcción o explotación o únicamente la explotación del puerto, debían caracterizarse como contratos de concesión de obras públicas, por lo que el plazo que se ha tomado en los supuestos señalados como referencia es el máximo de cuarenta años establecido en el art. 263 TRLCAP –veinte en el caso de concesiones de explotación–.

En este sentido, la legislación estatal de puertos, en la reforma que supuso la LREP, fijó en cuarenta años el plazo máximo de la nueva figura de la concesión de obras públicas portuarias que introduce el art. 126 LREP. Esta regulación que, como puede apreciarse, supone la toma en consideración de un plazo distinto al establecido en la legislación de costas y no obstante el carácter de dominio público marítimo-terrestre de los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal expresado en el art. 4.11 LC, encuentra su justificación en la remisión que el propio precepto realiza en favor de la legislación específica de puertos, separando, por tanto, su régimen del que se establece en la LC. De ahí que el límite del plazo establecido en el art. 49 LC, citado, únicamente pueda predicarse en relación a los puertos de titularidad autonómica en tanto que consumidores de dominio público adscrito.

⁶³ De acuerdo con lo establecido en la LC, los plazos de las concesiones que se otorguen para la utilización del dominio público marítimo-terrestre no podrán exceder de treinta años, limitación de carácter general que expresamente se extiende en relación a las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos (*vid.*, arts. 66.2 y 49.1 LC).

Cuestión distinta es la modificación implícita que, de la legislación de costas, pueda suponer la regulación introducida por leyes autonómicas. Por razonable que pueda parecerlos desde el punto de vista de la recuperación de las inversiones, entiendo que dicha regulación desconoce, con escaso sustento legal, el límite insoslayable que supone el plazo de treinta años a que sujeta el art. 49 LC las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos. En la normativa autonómica pueden identificarse cuatro situaciones diferenciadas.

- a) Una primera línea parte de la limitación que a este respecto fija la legislación de costas, estableciendo, pues, como límite del plazo concesional, el de treinta años. Tras la derogación de la LPDA, que establecía este límite para las concesiones, por la LP Andalucía 2007, únicamente puede citarse en este primer grupo a la normativa valenciana⁶⁴.
- b) En una segunda dirección, el art. 52 LP Cataluña 1998 se remite a la *legislación aplicable al dominio público portuario* en lo que hace al plazo máximo de las concesiones de puertos que, para el contrato de concesión de obras portuarias, se fija en cuarenta años en el art. 126 LREP para el contrato de concesión de obras portuarias.
- c) Un tercer grupo, representado por las leyes de las Comunidades Autónomas de Murcia y Cantabria, toma como referencia el plazo máximo establecido en la legislación básica de contratos. El art. 36 LP Cantabria 2004 determina que el plazo de las concesiones no podrá exceder de cuarenta años, previa remisión del régimen jurídico de dichas concesiones al previsto en la legislación de contratos. Por su parte, el art. 12 LP Murcia 1996, sin expresarse el límite concreto, se remite, sin más, a la legislación básica estatal reguladora del contrato de concesión de obra pública. Estas remisiones deben reinterpretarse de acuerdo con la nueva regulación introducida por la LCSP, por lo que en el caso de que la concesión tuviera por objeto únicamente la explotación del puerto, habrá de estarse a los plazos máximos establecidos para el contrato de gestión de servicios públicos señalados más atrás.
- d) Finalmente, las leyes balear y andaluza, si bien se remiten a la legislación de contratos, lo hacen dejando a salvo las limitaciones impuestas por la legislación de costas, por lo que, en relación a las concesio-

⁶⁴ *Vid.*, Condición Primera de la Orden de 1 de agosto de 1996, de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba el Pliego de condiciones generales para otorgar concesiones demaniales en la zona de servicio de los puertos de la Comunidad de Valencia.

nes de puertos deportivos, en cuanto dominio público estatal adscrito, se llega necesariamente a la conclusión de que su plazo máximo es el de treinta años determinado en el art. 49 LC. En este sentido, el art. 68.1 LP Baleares 2005, establece que *el plazo de las concesiones otorgadas en espacios de servicio portuario, no incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de costas, se rige por la legislación de contratos de las administraciones públicas*. Por su parte, a idéntico resultado, cabe llegar de la lectura del art. 36.1 LP Andalucía 2007, a cuyo tenor, *las concesiones de construcción y explotación de obras públicas portuarias se otorgarán por el plazo que se acuerde en el pliego de cláusulas administrativas particulares, que no podrá exceder del plazo máximo fijado en la legislación básica estatal para el contrato de concesión de obra pública, con las especialidades que resulten en materia de dominio público marítimo-terrestre portuario*. La referencia, en exclusiva, al contrato de concesión de obra pública, sin embargo, ha de ser interpretada de acuerdo con la legislación estatal básica, debiendo tenerse presente el límite establecido para los contratos de gestión de servicios públicos señalados más atrás.

En definitiva, como puede comprobarse, parte de la legislación sectorial, bajo la cobertura de la remisión a la legislación básica reguladora del contrato de obras públicas, ha determinado unos plazos que, a mi entender, no siempre son respetuosos con la legislación reguladora del dominio público marítimo-terrestre, especial respecto a la general de contratos, por lo que cabalmente al límite máximo permitido por esta última debe estarse. Cuestión distinta sería un posible replanteamiento de los plazos máximos previstos en la legislación de costas, que podría ser razonable desde la perspectiva de la recuperación de las inversiones realizadas –como parece haberse entendido en el ámbito de los puertos de titularidad estatal–. Ello, sin embargo, pasaría por una reconsideración de dichos plazos máximos por parte del legislador del Estado, en cuanto titular del dominio público marítimo-terrestre en el que necesariamente se asientan los puertos deportivos⁶⁵.

⁶⁵ En este sentido debe recordarse la STC 149/1991, de 4 de julio, recaída en relación a los recursos de inconstitucionalidad planteados contra la LC, en la que el Tribunal Constitucional rechaza la tacha de inconstitucionalidad realizada respecto al art. 49.1, en el que se limita el plazo de las concesiones otorgadas en los bienes adscritos *porque al establecer que el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos no podrá ser superior a treinta años, el precepto se limita a recordar la regla general que impone el art. 66.2 de la Ley de Costas que no ha sido impugnado, y que en cualquier caso refleja una determinación legislativa que corresponde a la competencia exclusiva del Estado para regular el régimen jurídico del dominio público marítimo-terrestre*.

Los plazos, con carácter general, pueden ser prorrogados hasta el límite del plazo máximo establecido. En el caso de la concesión de servicios públicos, la legislación básica de contratos no restringe esta posibilidad a requisitos especiales, más allá de su necesaria fijación en el pliego de cláusulas administrativas particulares⁶⁶. Por el contrario, en relación a los contratos de concesión de obras públicas, el art. 244.2 LCSP limita la posibilidad de prorrogar los plazos fijados en los pliegos a que concurran las causas previstas en los arts. 225 (supuestos de retraso en la ejecución de la obra debido a fuerza mayor o a causa imputable a la Administración concedente) y 241.3 LCSP (supuestos de restablecimiento del equilibrio económico del contrato). La legislación autonómica, en algún caso –e igualmente la estatal reguladora de los puertos de interés general–, ha hecho referencia a la posibilidad de prórroga, respetando los límites de la legislación básica de contratos, bajo cuyos nuevos criterios debe interpretarse aquella legislación⁶⁷.

Junto a la prórroga, la legislación autonómica ha contemplado también la posibilidad de continuación de la explotación más allá del plazo establecido en el título concesional. Son en este sentido similares las previsiones contenidas en las leyes de puertos de Murcia, Cataluña, Canarias, Baleares y Andalucía, que permiten al concesionario que desee continuar la explotación que solicite a la Administración portuaria, una vez transcurridas las dos terceras partes del plazo concesional, la adjudicación de una nueva concesión administrativa, en cuyo caso y siempre que la Administración no opte por alguna forma de gestión directa, se anunciará en el Diario Oficial correspondiente la formalización de la solicitud, de modo que otros interesados puedan presentar la correspondiente solicitud, convocándose, en este supuesto, concurso entre los solicitantes en el que se otorgará derecho de tanteo al concesionario, siempre que no hu-

⁶⁶ Art. 254 LCSP.

⁶⁷ La LP Andalucía 2007, en lo que hace a los contratos de concesión de obras públicas, en el art. 36 se remite, de forma expresa, a la legislación de contratos. Desde esta perspectiva de la obligada observancia de la legislación básica estatal debe leerse el art. 26 LP Murcia 1996, que condiciona la posibilidad de prórroga a su previsión en el título de otorgamiento. Y en este sentido debe interpretarse también el art. 36 LP Cantabria que, de acuerdo con lo que establecía el art. 263 TRLCAP, determina la posibilidad de prorrogar el contrato de concesión de obra pública portuaria *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*. En sentido similar, el art. 126.8 LREP.

biera incurrido en incumplimiento de las cláusulas concesionales, que hubiera gestionado satisfactoriamente la instalación durante el plazo de la concesión y se hubiera procedido a corregir, en su caso, las deficiencias observadas por la Administración, en la forma y en los plazos indicados por ésta⁶⁸.

IV. EL OTORGAMIENTO DE LA CONCESIÓN. ASPECTOS PROCEDIMENTALES E IMPLICACIONES URBANÍSTICAS Y AMBIENTALES DE LOS PROYECTOS

Con carácter general, la normativa autonómica ha regulado los procedimientos de preparación y adjudicación de la concesión de puertos deportivos, por lo que a este respecto debe estarse a lo establecido en dicha normativa que, no obstante ha de ser revisada a la luz de la nueva regulación de los contratos del sector público, y en concreto, de los contenidos de los Libros II (Preparación de los contratos) y III (Selección del contratista y adjudicación de los contratos) LCSP. La exposición del procedimiento de otorgamiento de la concesión resultaría excesivamente prolija y por las lógicas limitaciones de extensión, en el presente trabajo me ceñiré a exponer aquellos aspectos peculiares que afectan a las concesiones de puertos deportivos y que pueden merecer una especial consideración.

De acuerdo con ello, resulta de interés señalar que la iniciación del procedimiento, que puede tener lugar mediante solicitud del interesado, conlleva, en todo caso, la observancia del régimen de publicidad de los procedimientos de adjudicación previsto en la LCSP que, a estos efectos, permite que se sustituya la publicidad en el Boletín Oficial del Estado por la que se realice en el Diario Oficial autonómico⁶⁹. Ello implica pues, que si se presenta una solicitud, la Administración viene obligada a tramitar el correspondiente procedimiento de adjudicación, tal y como expresamente se prevé en algunas leyes autonómicas⁷⁰. En este sentido deben interpretarse algunas leyes autonómicas que han reducido, en los supuestos de presentación de solicitudes, la tramitación en régimen

⁶⁸ *Vid.*, arts. 26 LP Murcia 1996, 68 LP Cataluña 1998, 61 LP Canarias 2003, 83 LP Baleares 2005, 37 LP Andalucía 2007.

⁶⁹ *Vid.* art. 126 LCSP.

⁷⁰ Arts. 7.1 LP Murcia 1996 y 74 LP Baleares 2005.

de competencia a la circunstancia de que las solicitudes sean incompatibles entre sí⁷¹, o aquellas otras en las que simplemente se guarda silencio sobre esta cuestión o se alude, sin más, a la iniciación mediante solicitud del particular⁷².

Dada la confluencia de intereses jurídicamente protegibles que convergen en esta materia, en el procedimiento de otorgamiento de concesiones habrán de recabarse, en aras de la debida coordinación administrativa, los informes necesarios que hayan de emitir otros órganos y Administraciones que hayan de pronunciarse en virtud de las competencias que les corresponda. Es así que para los contratos de concesión de obras públicas, la LCSP establece, entre los contenidos del estudio de viabilidad previo a la decisión de construir y explotar en régimen de concesión una obra pública, entre otros datos, análisis, informes o estudios, los que afectan al planeamiento sectorial, territorial o urbanístico y el estudio de impacto ambiental, cuando sea preceptivo de acuerdo con la legislación vigente —en otro caso, se exige un análisis ambiental de las alternativas y las correspondientes medidas correctoras y protectoras necesarias—⁷³.

En esta línea, la normativa autonómica, en términos generales, ha previsto como trámites del procedimiento de otorgamiento de las concesiones, informes de los organismos competentes en materia de medio ambiente, ordenación del territorio y urbanismo. A estos informes deberán sumarse los de otros organismos con competencias en el espacio que vienen llamados a ocupar los puertos⁷⁴, en especial, el ya conocido informe por el que se adscribe el dominio público marítimo-terrestre y otros que la legislación autonómica, en general, expresamente hace referencia⁷⁵. En este sentido, la LP Murcia 1996 establece

⁷¹ *Vid.* arts. 50 LP Cataluña 1998 y 55.1 LP Canarias 2003.

⁷² Es el caso del art. 34.3 LP Cantabria 2004

⁷³ *Vid.*, art. 112 LCSP. Como posteriormente expondré, en esta materia es exigible la evaluación de impacto ambiental, de acuerdo con lo establecido en el Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos.

⁷⁴ En este sentido, la STS 19 febrero 1986 anuló el acto de otorgamiento de una concesión por separarse del informe desfavorable del órgano competente en materia de navegación.

⁷⁵ *Vid.*, arts.10 LP Murcia 1996, 5.2 LP Cantabria 2004, 44 LP Cataluña 1998, 56.2 LP Canarias 2003, 17 LP Baleares 2005.

la necesidad de informe de los siguientes organismos: Consejerías competentes en materia de medio ambiente, pesca y deportes, en sus respectivos casos, de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia; Ayuntamiento en cuyo término se pretenda desarrollar el objeto de la concesión; órgano competente de la Administración del Estado en materia de navegación; Ministerio de Defensa, si se trata de usos y zonas concretas sobre las que previamente se haya establecido, por razones de seguridad o defensa nacional, la necesidad de informe previo; Cofradías de pescadores afectadas y en general, el informe de otros organismos cuando se estime conveniente⁷⁶. Por su parte, la LP Cataluña 1998 establece la necesidad de informe de los departamentos de la Generalidad de Cataluña competentes por razón de la materia, en función de las actividades a desarrollar en el puerto de nueva construcción, de los entes locales en cuyo ámbito territorial se prevé la construcción del puerto y de los órganos de la Administración del Estado competentes en materia de defensa y de marina mercante, en las cuestiones propias de su competencia⁷⁷. Más genéricamente, la LP Andalucía alude a los informes de las Administraciones afectadas⁷⁸.

A la necesidad de adecuación al planeamiento urbanístico de los proyectos de construcción o ampliación de puertos deportivos se ha dedicado una especial atención en la legislación autonómica que, en general, establece como trámite del procedimiento el informe preceptivo municipal y, en caso de que la construcción o ampliación del puerto no esté prevista en el planeamiento urbanístico, determina la consecuente modificación o revisión de este⁷⁹. Además, la legislación autonómica que ha previsto planes sectoriales de puertos, exige la necesaria adecuación a estos de los proyectos de puertos⁸⁰. Desde el punto de vista de la materia que en este momento nos ocupa, es también exigible la pre-

⁷⁶ Art. 9.2 LP Murcia 1996.

⁷⁷ Art. 43 LP Cataluña 1998.

⁷⁸ Art. 7.1 LP Andalucía 2007.

⁷⁹ Arts. 17 LP Baleares 2005, 42 LP Cataluña 1998, 16 a 18 LP Canarias 2003, 21 LP Cantabria y 7 LP Andalucía 2007.

⁸⁰ En términos variables, se concreta el principio de compatibilidad con la planificación sectorial los arts. 4 LP Murcia 1996, 42.1 LP Cataluña 1998, 8.1 LP Canarias 2003, 8 LP Cantabria 2004, 8 ss. LP Baleares 2005 y 9.6 LP Andalucía 2007.

ceptiva licencia urbanística una vez que el mar ha sido transformado físicamente en suelo⁸¹.

La protección del medio ambiente es también uno de los principios que van a verse reflejados en la regulación del procedimiento de otorgamiento de las concesiones de puertos deportivos, y no exclusivamente desde la perspectiva de la exigencia de la evaluación del impacto que pudieran causar que, como ya se ha apuntado, se impone desde la propia LCSP y así se ha reflejado también en la normativa autonómica. Las determinaciones por razones ambientales se han incluido en la legislación autonómica al hilo de la regulación del procedimiento de otorgamiento de la concesión. La ley más reciente, la LP Andalucía 2007, sin embargo, ha dedicado un Título V a los puertos y al medio ambiente, con vocación, por tanto, de proporcionar una regulación de carácter más general. Sin embargo, tras una atenta lectura de estos preceptos, se

⁸¹ La conflictividad en este punto ha sido tradición en nuestra costa. No sólo en el ámbito de los puertos deportivos, sino también en el de los puertos de interés general y en el del dominio público marítimo-terrestre. Justamente en relación a los puertos deportivos, se ha sentado una doctrina jurisprudencial que ha distinguido, desde perspectiva de la necesidad de la licencia municipal, una doble fase en la construcción del puerto, negando la competencia municipal para exigir licencia urbanística en los casos de terrenos a ganar al mar antes de que este sea transformado físicamente, entendiendo que la competencia municipal en relación tanto al planeamiento como a la ejecución de este y al otorgamiento de licencias de edificación, va referida exclusivamente a la edificación y uso del suelo. Y es claro que el mar litoral no es suelo antes de ser transformado físicamente, de ahí que puedan negarse las competencias municipales referidas a los actos de edificación y uso del suelo, cuando este no existe (por todas SSTS 20 noviembre 1984, 4 noviembre 1985, 28 febrero 1986, 19 de junio de 1987 4 abril 1990, 25 febrero 1992, 30 septiembre 1992, 24 enero 1997, 30 mayo 1997, 15 junio 1999 y SSTSJ País Vasco 18 enero 2002). En la doctrina, y en relación a los aspectos urbanísticos de los puertos, en general, pueden verse los trabajos de ALMENDROS MANZANO, A.M., “La consideración urbanística de los puertos estatales en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”, *RAP* NÚM. 130, 1993; BOQUERA OLIVER, J.M., “La edificación en los puertos”, *REDA* núm. 80, 1993. Por lo que respecta a los puertos deportivos, es de obligada referencia el trabajo de ROMERO HERNÁNDEZ, F., “Régimen urbanístico de la construcción de Puertos Deportivos”, *RAP* núm. 120, 1989. En lo que concierne a los aspectos de ordenación territorial y sectorial, pueden verse los trabajos de GARRIDO ROSELLÓN, J.E., “La ordenación portuaria de la zona de servicio en los puertos del Estado. El Plan de utilización de los espacios portuarios”, *RDU* núm. 145 bis, 1995; JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F.J., “Los puertos en el territorio: la constitucionalidad de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”, *RDU* núm. 160, 1998 y “La ejecución de obras en la zona de servicio de los puertos de interés general”, *RDU* núm. 145 bis, 1995; RIVAS ANDRÉS, R., “En el interior de los puertos el “plan de utilización de espacios portuarios” no puede sustituir al “plan especial” urbanístico”, *RDU* NÚ. 196, 2002.

observa cómo, en su mayoría, realmente regulan exigencias ambientales a garantizar al hilo de la tramitación de este proyecto. No obstante, debe destacarse el principio general de desarrollo sostenible que según el art. 66 ha de informar la programación y construcción de nuevos puertos y la inclusión, en el art. 69, de las obligaciones del concesionario en relación con el medio ambiente, a las que haré cumplida referencia con posterioridad.

En este contexto, es exigible, en lo que se refiere a la construcción de puertos deportivos, la evaluación de impacto ambiental de acuerdo con el art. 3.1 del Real Decreto Legislativo 1/2008, de 11 de enero, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Evaluación de Impacto Ambiental de proyectos. En el peculiar sector que nos ocupa, ha de tenerse presente que se sujetan a evaluación de impacto ambiental, además de los proyectos de puertos deportivos y según lo establecido en el Anexo I de dicho Real Decreto, los dragados marinos para la obtención de arena, cuando el volumen a extraer sea superior a 3.000.000 de metros cúbicos/año así como las *obras marítimas que puedan alterar la costa, por ejemplo, por la construcción de diques, malecones, espigones y otras obras de defensa contra el mar, excluidos el mantenimiento y la reconstrucción de tales obras, cuando estas estructuras alcancen una profundidad de, al menos, 12 metros con respecto a la bajamar máxima viva equinoccial*⁸².

Las previsiones de carácter ambiental de la legislación autonómica de puertos tienen que ver, en su mayor parte, con las técnicas de prevención ambiental. En este sentido, la Ley catalana, además de exigir, entre los contenidos del anteproyecto o del proyecto básico, que han de adjuntarse a la solicitud de concesión, un estudio de impacto medioambiental y un estudio de dinámica litoral, prevé la remisión del expediente al órgano ambiental competente para la elaboración de la declaración de impacto ambiental⁸³. Entre los contenidos del

⁸² La falta de Evaluación de Impacto Ambiental, en los supuestos legalmente exigidos y consiguientemente la falta de intervención de la autoridad medioambiental determinan de por sí, de acuerdo con la STSJ Baleares 21 diciembre 2001, la imposibilidad de conceder la autorización interesada. La evaluación es exigible también si se modificara el proyecto original (en este sentido, la STSJ Baleares 9 abril 2002 anuló el acto de aprobación de un proyecto modificado –para cumplir las prescripciones que se establecía en el informe estatal de adscripción– de ampliación un puerto deportivo por no haberse realizado un nuevo Estudio de Evaluación de Impacto Ambiental, distinto al que acompañó al primer proyecto) y no es susceptible de ser sustituida por otra clase de estudio ambiental (STSJ Baleares 9 abril 1999).

⁸³ *Vid.* arts. 41.3 y 47 LP Cataluña 1998.

estudio de viabilidad previo a la decisión de construir y explotar un puerto que exige la Ley cántabra, por su parte, debe citarse el estudio de impacto ambiental cuando éste sea preceptivo de acuerdo con la legislación vigente, debiéndose realizar, en otro caso, un análisis ambiental de las alternativas y las correspondientes medidas correctoras y protectoras necesarias⁸⁴. Más genéricamente, la Ley andaluza somete el proyecto de construcción o ampliación de un puerto al correspondiente procedimiento de prevención y control ambiental, *de acuerdo con la legislación aplicable*⁸⁵. En relación a las obras de dragados, se encuentran referencias a su sometimiento a técnicas de prevención ambiental en las leyes cántabra y andaluza⁸⁶.

Pero la legislación autonómica también ha pensado en la protección ambiental desde otras perspectivas. Así, las leyes de Murcia y Andalucía han previsto la posibilidad de que, por razones ambientales y también urbanísticas, se determinen en los instrumentos de ordenación territorial, urbanística y ambiental, zonas de exclusión, niveles de protección que deberán incorporar las obras e instalaciones nuevas al objeto de asegurar el uso racional de los recursos naturales, la debida conservación de los ecosistemas costeros, la integración de las obras e instalaciones en el medio físico, la armonización del paisaje y la compatibilidad con los sistemas generales, y demás determinaciones urbanísticas⁸⁷. Es de señalar el orden de prioridades con arreglo al que se han de desarrollar las iniciativas náutico-deportivas y turísticas que se establece en el art. 4.2 LP Murcia, inspirándose en el principio del fomento de aquellas iniciativas que menor impacto causan en el litoral⁸⁸. Este mismo principio será el que inspire el contenido del art. 40.2 LP Cataluña 1998, en cuya virtud, *las solicitudes*

⁸⁴ Art. 35 LP Cantabria 2004.

⁸⁵ Art. 7.1 LP Andalucía 2007.

⁸⁶ *Vid.*, arts. 20 LP Cantabria 2004 y 71 LP Andalucía 2007, en los que también se hace referencia a la intervención preceptiva del órgano competente de la Administración del Estado.

⁸⁷ Arts. 4.1 LP Murcia 1996 y 67 LP Andalucía 2007.

⁸⁸ El precepto señala el siguiente orden de prioridades:

1. Zonas de uso náutico-deportivo en puertos existentes.
2. Instalaciones náutico-deportivas.
3. Puertos deportivos con abrigo natural.
4. Puertos deportivos con abrigo artificial.

que se presenten deben justificar que la oferta y la demanda de puntos de amarre existentes en el tramo de costa donde se proyecte construir nuevos puertos es equilibrada, lo que hay que tener en cuenta a efectos de resolver las solicitudes de nuevas concesiones.

V. EL CONTENIDO DE LA CONCESIÓN. ESPECIAL REFERENCIA AL RÉGIMEN DE LOS AMARRES

1. Potestades de la Administración, derechos y deberes del concesionario

El contenido de la concesión viene constituido por el haz de obligaciones, derechos y potestades de las partes del contrato, que han de definirse en los pliegos de cláusulas administrativas particulares⁸⁹ y reflejarse, al propio tiempo, en el título concesional⁹⁰.

En general, a la Administración corresponden las potestades enumeradas en el art. 194 LCSP en cuya virtud, el órgano de contratación ostenta la prerrogativa de *interpretar los contratos administrativos, resolver las dudas que ofrezca su cumplimiento, modificarlos por razones de interés público, acordar su resolución y determinar los efectos de ésta*. A las prerrogativas señaladas han de sumarse las que, para el contrato de concesión de obras públicas determina el art. 232 LCSP, entre las que interesa destacar las siguientes: restablecer el equilibrio económico de la concesión a favor del interés público⁹¹; acordar la resolución de los contratos; establecer las tarifas máximas por la utilización de la obra pública; vigilar y controlar el cumplimiento de las obligaciones del concesionario, a cuyo efecto podrá inspeccionar el servicio, sus obras, instalaciones y locales, así como la documentación, relacionados con el objeto de la concesión⁹²; asumir la explota-

⁸⁹ Art. 99 LCSP.

⁹⁰ En este sentido, arts. 12 LP Murcia 1996, 53 LP Cataluña 1998, 56.3 LP Canarias 2003 y 77 LP Baleares 2005.

⁹¹ Para el contrato de gestión de servicios públicos, el régimen de esta prerrogativa se regula en el art. 258 LCSP.

⁹² La normativa autonómica de puertos se ha ocupado, en especial, de determinar el contenido de las facultades de inspección y policía que corresponden a la Administración, estableciéndose, en general, que comprende las atribuciones de acceso a las obras, construcciones, ins-

ción de la obra pública en los supuestos en que se produzca el secuestro de la concesión⁹³; imponer al concesionario las penalidades pertinentes por razón de los incumplimientos en que incurra; ejercer las funciones de policía en el uso y explotación de la obra pública en los términos que se establezcan en la legislación sectorial específica⁹⁴; imponer con carácter temporal las condiciones de utilización de la obra pública que sean necesarias para solucionar situaciones excepcionales de interés general, abonando la indemnización que en su caso proceda.

Por lo que respecta a las obligaciones del concesionario, ha de estarse a lo que al respecto dispone la LCSP en relación a los dos tipos de concesiones que nos ocupan, la de obra pública y la de gestión de servicios públicos. Al propio tiempo, la legislación sectorial añade una serie de obligaciones específicamente pensadas para las concesiones portuarias.

En este sentido, son obligaciones del concesionario de obra pública las que se establecen en los arts. 229 y 230 LCSP: ejecutar las obras con arreglo a lo dispuesto en el contrato; explotar la obra pública, asumiendo el riesgo económico de su gestión con la continuidad y en los términos establecidos en el con-

talaciones, servicios, documentación (administrativa, financiera, contable, etc.); de acceso a los terrenos de propiedad privada donde deben hacerse las comprobaciones y actuaciones correspondientes; de comprobación del cumplimiento de las condiciones y la normativa aplicable; de levantamiento de actas de denuncia que se formulen en la materia. Deben verse a este respecto los arts. 32 y 34 LP Murcia 1996, 101 LP Cataluña 1998, 62 LP Cantabria 2004, 106 y 107 LP Baleares 2005, 72 LP Andalucía 2007, 15 Ley 5/1994, de 29 de noviembre, de creación del ente público Puertos de Galicia, 5 Decreto 236/1986, de 21 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de Actividades Portuarias del País Vasco y Condición noventa de la Orden de 1 de agosto de 1996, de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba el Pliego de condiciones generales para otorgar concesiones demaniales en la zona de servicio de los puertos de la Comunidad de Valencia.

⁹³ El secuestro de la concesión, previsto para aquellos supuestos en los que el concesionario no pueda hacer frente, temporalmente y con grave daño social, a la explotación de la obra pública por causas ajenas al mismo o incurriese en un incumplimiento grave de sus obligaciones que pusiera en peligro dicha explotación, se regula en el art. 234 LCSP, precepto al que, por motivos de extensión, me remito.

⁹⁴ La potestad de policía sobre el servicio se atribuye a la Administración en relación a la ejecución de los contratos de gestión de servicios públicos en el art. 255 LCSP.

trato u ordenados posteriormente por el órgano de contratación; admitir la utilización de la obra pública por todo usuario, en las condiciones que hayan sido establecidas de acuerdo con los principios de igualdad, universalidad y no discriminación, mediante el abono, en su caso, de la correspondiente tarifa; cuidar del buen orden y de la calidad de la obra pública, y de su uso, pudiendo dictar las oportunas instrucciones, sin perjuicio de los poderes de policía que correspondan al órgano de contratación; indemnizar los daños que se ocasionen a terceros por causa de la ejecución de las obras o de su explotación, cuando le sean imputables de acuerdo con el artículo 198 LCSP; proteger el dominio público que quede vinculado a la concesión, en especial, preservando los valores ecológicos y ambientales del mismo; cuidar de la adecuada aplicación de las normas sobre uso, policía y conservación de la obra pública.

En los supuestos en los que la concesión tenga por objeto únicamente la explotación del puerto, y por tanto, la concesión tenga naturaleza de contrato de gestión de servicios públicos, ha de estarse a las determinaciones de los arts. 255 y 256 LCSP, a cuyo tenor, el contratista viene obligado a organizar y prestar el servicio con estricta sujeción a las características establecidas en el contrato y dentro de los plazos señalados en el mismo, y, en su caso, a la ejecución de las obras conforme al proyecto aprobado por el órgano de contratación; a prestar el servicio con la continuidad convenida; a garantizar a los particulares el derecho a utilizarlo en las condiciones que hayan sido establecida; a cuidar del buen orden del servicio, pudiendo dictar las oportunas instrucciones; a indemnizar los daños que se causen a terceros como consecuencia de las operaciones que requiera el desarrollo del servicio, excepto cuando el daño sea producido por causas imputables a la Administración; a respetar el principio de no discriminación por razón de nacionalidad, respecto de las empresas de Estados miembros de la Comunidad Europea o signatarios del Acuerdo sobre Contratación Pública de la Organización Mundial del Comercio, en los contratos de suministro consecuencia del de gestión de servicios públicos.

Por su parte, las obligaciones del concesionario contempladas en la legislación autonómica de puertos pueden sistematizarse como sigue: cumplir las condiciones del título concesional; gestionar y explotar el puerto; prestar los servicios portuarios de existencia obligatoria y los de existencia opcional que, en su caso, se determinen; realizar, en plazo y de acuerdo con el proyecto, las obras; satisfacer los cánones y tasas que se establezcan; realizar las obras de señalización marítima que correspondan y conservarlas en buen estado; depositar las garantías y fianzas que se establezcan; desarrollar las medidas de pro-

tección ambiental que se determinen⁹⁵; facilitar la información que resulte necesaria a la Administración; reintegrar, al término de la concesión, los terrenos, obras e instalaciones sujetos a reversión; reparar los daños que puedan causar-se en la costa; establecer y de mantener los accesos adecuados para el uso público de las zonas de dominio público.

Finalmente, sin perjuicio de dispersas referencias en la legislación autonómica de puertos, el conjunto de derechos del concesionario vienen determinados en la LCSP. En este punto, deben distinguirse, nuevamente, los supuestos en los que la concesión tiene por objeto la construcción y explotación del puerto de aquellos otros en los que su objeto es únicamente la explotación. En el primer caso, ha de estarse a la relación de derechos establecida para el concesionario de obra pública: el derecho a explotar la obra pública y percibir la retribución económica prevista en el contrato durante el tiempo de la concesión; al mantenimiento del equilibrio económico de la concesión, en la forma y con la extensión prevista en el artículo 241 LCSP; a utilizar los bienes de dominio público de la Administración concedente necesarios para la construcción, modificación, conservación y explotación de la obra pública; a recabar de la Administración la tramitación de los procedimientos de expropiación forzosa, imposición de servidumbres y desahucio administrativo que resulten necesarios para la construcción, modificación y explotación de la obra pública, así como la realización de cuantas acciones sean necesarias para hacer viable el ejercicio de los derechos del concesionario, incorporándose los bienes y derechos expropiados que queden afectos a la concesión al dominio público; a ceder la concesión de acuerdo con lo previsto en el artículo 209 LCSP y a hipotecar la misma en las condiciones establecidas en la Ley, previa autorización del órgano de contratación en ambos casos; a titularizar sus derechos de crédito; cualesquiera otros que le sean reconocidos por ésta u otras Leyes o por los pliegos de condiciones⁹⁶. En aquellos otros casos en los que el objeto de la concesión es la

⁹⁵ Las leyes catalana y andaluza han regulado obligaciones ambientales específicas, estableciendo la obligación del concesionario de adoptar a su cargo las medidas correctoras y de protección del medio natural y de aplicar el plan de vigilancia ambiental que se fije en la concesión así como la de establecer y mantener a su cargo las instalaciones y maquinaria necesarias para asegurar la calidad de las aguas marítimas en el interior del recinto portuario, de acuerdo con las prescripciones del pliego de condiciones y la legislación sectorial aplicable en materia de protección del medio ambiente (*vid.*, arts. 56 LP Cataluña 1998 y 69 LP Andalucía 2007, añadiendo el primer precepto citado la obligación de disponer de las instalaciones necesarias para la recepción de residuos y aguas de sentinas y la limpieza de aceites, grasas y otros productos contaminantes).

⁹⁶ Art. 228 LCSP.

explotación del servicio, deben tomarse en consideración los derechos del concesionario de servicios públicos: derecho a las contraprestaciones económicas previstas en el contrato, entre las que se incluirá, para hacer efectivo su derecho a la explotación del servicio, una retribución fijada en función de su utilización que se percibirá directamente de los usuarios o de la propia Administración⁹⁷.

En el específico régimen económico financiero de la concesión se inscriben algunos de los derechos y obligaciones del concesionario anteriormente señalados. Del lado de los derechos, compondrían este estatuto, el derecho a percibir la retribución económica prevista en el contrato, el derecho al mantenimiento del equilibrio económico financiero de la concesión y el de percibir los ingresos, en su caso, procedentes de la zona comercial vinculada a la concesión. Como obligación económica específicamente prevista en la legislación sectorial, se encuentra la de satisfacer los cánones y tasas por utilización o aprovechamiento especial del dominio público portuario.

Por la utilización de la obra o la gestión del servicio, el concesionario tiene derecho a percibir de los usuarios o de la Administración una retribución⁹⁸. En este último caso, y para los contratos de concesión de obra pública, el art. 239 LCSP regula las aportaciones que las Administraciones Públicas pueden realizar a fin de garantizar la viabilidad económica de la explotación⁹⁹. Las ta-

⁹⁷ Art. 257 LCSP. Este derecho comprende, a su vez, el de la revisión de dichas prestaciones, que se realizará, de acuerdo con el segundo apartado del precepto citado, en la forma establecida en el contrato. Por lo demás, la contraprestación económica que se perciba de los usuarios, habrá de ajustarse a las tarifas máximas aprobadas por la Administración.

⁹⁸ Los supuestos en los que la Administración viene obligada a restablecer el equilibrio económico del contrato se contemplan en el art. 241 LCSP, al que, por motivos de extensión, me remito. Por lo que hace a la legislación autonómica, a tal derecho se hace referencia en el art. 37.2 LP Cantabria 2004, a cuyo tenor, *la entidad pública empresarial Puertos de Cantabria deberá mantener en todo momento el equilibrio financiero de la concesión en los términos en que fueron considerados para su adjudicación y de acuerdo con lo previsto en la legislación básica estatal*.

⁹⁹ Subvenciones, anticipos reintegrables, préstamos participativos, subordinados o de otra naturaleza y ayudas en los casos excepcionales en que, por razones de interés público, resulte aconsejable la promoción de la utilización de la obra pública antes de que su explotación alcance el umbral mínimo de rentabilidad. En los arts. 326 y 237 LCSP se regulan, respectivamente, el régimen de financiación de las obras así como las aportaciones públicas a la construcción. Por lo que hace a la legislación autonómica, las prestaciones públicas a la explotación se prevén en

rifas o retribuciones que se perciban de los usuarios, por su parte, también han sido objeto de especial tratamiento en el art. 238 LCSP para los contratos de concesión de obra pública, que dispone, en relación a su percepción, que se hará en la forma prevista en los pliegos particulares y, en cuanto a su fijación, que corresponderá al órgano de contratación en el acuerdo de adjudicación, la determinación de las tarifas máximas, correspondiendo al concesionario la facultad de fijar tarifas inferiores¹⁰⁰. La mayor parte de las leyes autonómicas de puertos prevén, en efecto, que las tarifas máximas se fijen en el título de otorgamiento, con descomposición de sus factores constitutivos como base para futuras revisiones¹⁰¹.

La utilización o el aprovechamiento especial del dominio público portuario, como se ha señalado, generan la obligación de satisfacer el correspondiente canon, con naturaleza de tasa de la Administración autonómica, en cuanto titular de dicho demanio y que es compatible, en su caso, con el canon por ocupación del dominio público marítimo-terrestre establecido en la legislación de

el art. 37.3 LP Cantabria 2004, en cuya virtud, *la Comunidad Autónoma podrá otorgar al concesionario, a fin de garantizar la viabilidad económica de la explotación de la obra, subvenciones al precio, anticipos reintegrables, préstamos participativos, subordinados o de otra naturaleza, aprobados por el órgano de contratación desde el inicio de la explotación de la obra, o en el transcurso de la misma, cuando se prevea que vayan a resultar necesarios para garantizar la viabilidad económico-financiera de la concesión. También podrá aportar ayudas directas en los casos excepcionales en los que, por razones de interés público, resulte aconsejable la promoción de la utilización de la obra pública antes de que su explotación alcance el umbral mínimo de rentabilidad.*

¹⁰⁰ El contrato establecerá, en su caso, la forma de revisión de las tarifas (*vid.*, art. 238.3, para los contratos de concesión de obra pública y 257 LCSP, para los de gestión de servicios públicos).

¹⁰¹ Arts. 12 LP Murcia 1996, 53 LP Cataluña 1998, 43 LP Canarias 2003 y 56 LP Baleares 2005. Un régimen más completo puede verse en los arts. 32 y 37 LP Cantabria 2004, en los que, además de establecerse la actualización anual de las tarifas máximas así como los conceptos que deben prever (costes totales de construcción y explotación, incluidos los gastos financieros, porcentaje contable de amortización de los activos y beneficio empresarial), se establece la posibilidad de que las tarifas máximas se recojan en el título concesional, en los pliegos particulares o aprobarse con posterioridad por la entidad pública empresarial Puertos de Cantabria, siempre que se justifiquen su necesidad y conveniencia, posibilidad que entiendo debe interpretarse de acuerdo con lo preceptuado en el art. 238 LCSP que, según se ha señalado, determina que su fijación corresponde al órgano de contratación en el acuerdo de adjudicación. A la potestad administrativa de modificación de las tarifas se hace referencia únicamente en la LP Baleares, en cuyo art. 77.2 se dispone que, en el título de otorgamiento, la Administración *tiene que reservarse la facultad de modificar, en su caso, las tarifas que puede percibir de los usuarios.*

costas. Con carácter general, la legislación autonómica ha regulado el canon de ocupación o aprovechamiento del dominio público portuario, debiéndose estar, en lo no previsto en la legislación sectorial, a la legislación de tasas de correspondiente Comunidad Autónoma¹⁰². La exigibilidad, por su parte, del canon por ocupación o aprovechamiento del dominio público marítimo-terrestre, se deriva del art. 84.6 LC, en cuya virtud, *el canon de ocupación a favor de la Administración General del Estado que devengarán las concesiones que las Comunidades autónomas otorguen en dominio público marítimo-terrestre adscrito para la construcción de puertos deportivos o pesqueros, se calculará según lo previsto en esta Ley y en su normativa de desarrollo*¹⁰³. En todo caso, el art. 104.3 RC aclara que la adscripción de bienes de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas no devenga canon a favor de la Administración del Estado y que el canon de ocupación que devenga, en favor de la Administración del Estado las concesiones que las Comunidades Autónomas otorguen en el dominio público marítimo-terrestre adscrito, lo es *sin perjuicio de los que sean exigibles por aquéllas*. No obstante, la exigencia del canon por ocupación del demanio marítimo es desigual, dado que, de acuerdo con lo dispuesto en la disposición adicional tercera RC, las concesiones que se otorguen en los puertos e instalaciones portuarias que fueron transferidos en su día y que figuren expresamente relacionados en los correspondientes Reales Decretos de traspasos en materia de puertos no devengan el canon de ocupación en favor de la Administración del Estado¹⁰⁴.

¹⁰² En concreto, se regulan elementos esenciales de las tasas, tales como los sujetos obligados, determinación de la cuantía (base imponible, tipo de gravamen), condiciones, devengo, régimen de actualización, exenciones, mejoras o reducciones. *Vid.*, arts. 16 LP Murcia 1996, 58 LP Cataluña 1998, 65 LP Canarias 2003, 44 LP Cantabria 2004, 89 LP Baleares 2005 y 63 LP Andalucía 2007.

¹⁰³ El precepto añade un límite específico para la determinación de la base imponible, disponiendo en tal sentido que a estimación del beneficio que se utilice para obtener la base imponible del canon, en ningún caso podrá ser inferior al 3,33 % del importe de la inversión a realizar por el solicitante.

¹⁰⁴ Discutida la constitucionalidad del art. 84.6 LC, la STC 149/1991, de 4 de julio mantendrá, por una parte que, el que se trate de dominio público adscrito no desnaturaliza la titularidad demanial del mismo, titularidad que es lo determinante para la exigencia del canon que, por otra parte, no supone una doble imposición, puesto que el *legislador puede seleccionar distintas circunstancias que den lugar a otros tantos hechos imposables, determinantes a su vez de figuras tributarias diferentes*. Así pues, la *previsión de que el canon por ocupación del demanio costero puede coexistir con tasas u otros tributos exigibles por la Administración otorgante de la concesión o autorización no suscita en sí cuestión alguna*.

2. Régimen de los amarres

El derecho del concesionario a explotar la obra o el servicio, en su caso, comprende el de poner a disposición del usuario determinados elementos portuarios, cediendo temporalmente el uso de estos. Entre tales elementos, los amarres se configuran como esenciales en la explotación de los puertos deportivos –así el RPD dispensó a este servicio un tratamiento específico en el art. 12–, aunque el calado de su regulación es variable en la legislación autonómica de puertos. En este sentido, la generalidad de las leyes autonómicas, salvo las Leyes catalana y balear, hacen referencias tangenciales al régimen de los amarres. La LP Baleares dedica una Sección a la regulación del uso de puestos de amarre de embarcaciones de recreo¹⁰⁵.

Como regla general, en la mayoría de las leyes autonómicas se establece el principio de adecuación de la oferta y la demanda de puestos de amarre, principio que debe compatibilizarse, a su vez, con aquellos otros tendentes a brindar la máxima protección al litoral y al ambiente. En esta línea, el art. 63.1 LP Baleares 2005 establece y concreta, como principios que han de informar el régimen de uso de los puestos de amarres, los siguientes: la gestión unificada de la demanda de amarres; el establecimiento de regímenes específicos según el ti-

También se confirmaría la constitucionalidad de este precepto, en esta ocasión por la STC 198/1991, de 17 de octubre, que consideró que lo dispuesto en el art. 104.3 es ajustado a la regulación que sobre el canon de ocupación del dominio público establece el art. 84 LC. Sin embargo, en un supuesto al que le era aplicable la legislación de costas anterior a la LC, la STS 12 diciembre 1997 mantuvo que era a la Comunidad Autónoma a la que correspondía percibir el canon por una concesión de puertos deportivos.

¹⁰⁵ Sección II, del Capítulo III del Título IV (Arts. 63 a 65) LP Baleares 2005. Los preceptos de la Ley balear han de ser complementados con los que se contienen en el Decreto 61/2001, de 20 de abril, sobre procedimiento y régimen de autorizaciones temporales para las embarcaciones de recreo no profesionales en las instalaciones portuarias gestionadas directamente por la Administración de la Comunidad, que se regula, por tanto, el régimen de los amarres en los puertos de gestión directa. En esta misma línea deben citarse la Resolución de 29 de diciembre de 2003, de la Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio e Infraestructuras, por la que se hacen públicas y aprueban aprueba las normas para la asignación de amarres en los puertos cuya gestión corresponde a la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias y la Orden de 20 de abril de 2004, del Departamento de Transporte y Obras Públicas, por el que regula el procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones temporales de uso de puestos de amarre por los titulares de embarcaciones de recreo no profesionales en los puertos e instalaciones portuarias titularidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, a las que se hará cumplida referencia con posterioridad.

po de embarcación y los periodos de utilización efectiva de amarres; el favorecimiento de la utilización de las dársenas de dique seco; el fomento de los usos a tiempo compartido; la implantación efectiva de medidas de control medioambiental.

Y todo ello debe articularse desde la perspectiva, a su vez, de la garantía del servicio, pues la puesta a disposición de los amarres constituye una prestación de necesaria recepción por parte de los usuarios del puerto, de ahí su doble naturaleza de derecho-obligación del concesionario que al tiempo se corresponde con un derecho del usuario del servicio. Esta idea es la que ha hecho, como se expuso en páginas anteriores, que la legislación tradicional de puertos deportivos y actualmente la legislación autonómica de puertos, busque mecanismos tendentes a garantizar la prestación del servicio.

En este sentido, el art. 12.1 RPD, anteriormente transcrito, prohíbe los usos exclusivos de amarre, determinando su naturaleza de derecho de uso preferente, precedente que ha sido seguido por la legislación autonómica¹⁰⁶ que, al tiempo, exige la reserva de puestos de amarre para embarcaciones transeúntes¹⁰⁷, siguiendo la pauta establecida en el art. 12.2 RPD que a estos efectos, distingue entre amarras de tránsito y amarras de base, determinando el porcentaje mínimo de cada una en función del tipo de puerto, de base o de escala, de que se trate¹⁰⁸. En términos más genéricos, la legislación autonómica,

¹⁰⁶ De acuerdo con el art. 60 LP Cataluña 1998 los amarres otorgan un derecho de uso preferente, prohibiéndose expresamente los usos exclusivos de amarre en los arts. 56.3 LP Canarias 2003 y 16 LP Andalucía 2007.

¹⁰⁷ Un diez por ciento en el caso de Cataluña (art. 60 LP Cataluña 1998), del quince en el de Canarias (art. 53 LP Canarias 2003) y del veinte por ciento en el Valencia, que podrá reducirse hasta un mínimo del diez por ciento en el año 2008 (art. 1, tercer párrafo Decreto 123/2004, de 23 julio, por el que se establecen medidas para el desarrollo de actuaciones en materia de puertos e instalaciones náutico-deportivas). Sin concretar porcentajes, la obligada garantía de los amarres para embarcaciones transeúntes se establece encomendando a la Administración portuaria la fijación del número de puestos de amarre en cada puerto en el art. 63 LP Baleares 2005.

¹⁰⁸ El art. 12.2 RPD define como amarras de tránsito aquellas a las que es aplicable una tarifa de ataque por período máximo de dos meses desde 1 de octubre a 31 de mayo, o de medio mes el resto del año, y como amarras de base todas las demás, habilitando la modificación de las fechas señaladas previa justificación. Determina, por lo demás, las siguientes porcentajes de reserva: en los puertos de invernada o puerto base, las amarras de tránsito no serán menos del 25 por 100 de la capacidad del puerto; en los puertos de invernada o puerto base, sólo podrán es-

en este punto, habilita a determinados órganos de la Administración portuaria para la adopción de medidas necesarias para garantizar la disponibilidad de puntos de amarre¹⁰⁹.

Los elementos portuarios como los amarres se ponen a disposición de terceros, a los que temporalmente se cede el uso y disfrute. El régimen de estas cesiones depende del tipo de gestión que se utilice para la explotación del puerto. Siendo la gestión directa, el régimen es de Derecho público, habilitándose el amarre a través de una autorización administrativa¹¹⁰. En otro caso, el ama-

tar sujetas a tarifa de atraque por el total del plazo concesional, un máximo del 50 por 100 de la capacidad del puerto; en los puertos de escala, el 50 por 100 de su capacidad como mínimo, se destinará a amarras de tránsito; en los puertos de escala sólo podrán estar sujetos a tarifa de atraque, por el total del plazo concesional, un máximo del 25 por 100 de la capacidad del puerto.

¹⁰⁹ Arts. 82 LP Canarias 2003 y 63 LP Cantabria 2004. Junto a ello, llama la atención la previsión del art. 63.4 LP Baleares 2005, que encomienda a Puertos de las Illes Balears la garantía de un porcentaje mínimo de amarres públicos para las embarcaciones tradicionales con valor histórico y patrimonial que hayan sido declaradas Bien de Interés Cultural.

¹¹⁰ En este sentido, la LP Baleares 2005 sujeta a autorización los amarres en los puertos de gestión directa, determinando su intransmisibilidad y su plazo máximo de vigencia, que fija en tres años (arts. 63 y 64). Estas determinaciones tienen su desarrollo reglamentario en el Decreto 61/2001, de 20 de abril, citado, que tiene por objeto la regulación del procedimiento y del régimen de las autorizaciones temporales de uso de puesto de amarre en base, por los titulares de embarcaciones de recreo no profesionales, de eslora máxima igual o inferior a 12 metros, en las instalaciones portuarias de las Illes Balears gestionadas directamente por la Administración Autónoma. De acuerdo con el Preámbulo, se trata de autorizar la ocupación de los puestos de amarre vacantes disponibles preferentemente a quien resida habitualmente en la isla donde se ubique la instalación portuaria solicitada, lo contrario significaría la autorización a un usuario potencial con pocas posibilidades de hacer efectiva la misma y, por lo tanto, una ineficiente utilización del dominio público portuario. A tal efecto, el art. 7.2.b) determina, entre los criterios de valoración, el de residencia habitual en la isla donde se ubique el puerto solicitado. Por lo demás, el Decreto 61/2001 regula las causas de extinción, los supuestos de extinción, establece el carácter revocable de las autorizaciones y detalla el régimen de las listas de espera, determinando, finalmente, la incompatibilidad de autorizaciones de uso. Por su parte, la también citada Resolución de 29 de diciembre de 2003, de la Consejería de Medio Ambiente del Principado de Asturias establece los requisitos, el procedimiento y las obligaciones derivadas de la primera asignación de amarres deportivos, introduciendo un procedimiento en concurrencia, en un intento por objetivar el proceso de la primera asignación, bajo los principios de publicidad y concurrencia, estableciendo las pautas a seguir en la adjudicación de las plazas existentes. Respecto a la asignación, se establece la preferencia, en igualdad de esloras de aquellas embarcaciones cuyo titular tenga su residencia habitual en el municipio donde se encuentran ubicados los panta-

re se cede mediante un contrato privado. En caso de gestión indirecta, pues, las relaciones entre las partes se rigen por el Derecho privado¹¹¹, aunque tienen un marcado carácter reglamentario porque, además de sujetarse a las estipulaciones contractuales, habrán de observarse las cláusulas concesionales, el reglamento del puerto, el reglamento general de la Administración titular en relación al servicio y policía del puerto, si existe, y la normativa de puertos¹¹². De ahí que las leyes catalana y cántabra, hayan previsto la presentación, por parte del concesionario a la Administración y con carácter previo al otorgamiento de los contratos, de un contrato tipo, para su conformidad, quedando aquella facultada para imponer clausulados mínimos que garanticen los legítimos intereses de los cesionarios¹¹³. Las previsiones respecto de los contratos de cesión del uso de los amarres son muy variables en la legislación autonómica de puertos, estableciéndose determinaciones como el carácter personal¹¹⁴, inscribible en el Registro de la Propiedad¹¹⁵ y temporal de las cesiones¹¹⁶ o los re-

lanes, añadiendo la imposibilidad de que una persona sea titular de más de un amarre. La Resolución de 29 de diciembre de 2003, finalmente, regula el régimen de las listas de espera; establece el carácter personal e intransferible del puesto asignado y el plazo máximo de vigencia de la asignación, que fija en tres años, prorrogable por igual período; determina las obligaciones de los adjudicatarios, el régimen de la extinción del uso y las tarifas del servicio. En tercer lugar, la Orden de 20 de abril de 2004, del Departamento de Transporte y Obras Públicas de la Comunidad Autónoma de Euskadi, tiene por objeto la regulación del procedimiento de otorgamiento de las autorizaciones temporales de uso de puestos de amarre por los titulares de embarcaciones de recreo no profesionales en los puertos e instalaciones portuarias titularidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi y de gestión directa centralizada por la propia Administración autonómica, estableciendo la publicidad del proceso selectivo y la preferencia, para la adjudicación, de los usuarios presentes en el puerto a la fecha de la publicación de la convocatoria, manteniéndoles el tipo de amarre del que vinieran disfrutando; regula, en detalle, el régimen de las listas de espera y crea el registro de embarcaciones de recreo.

¹¹¹ *Vid.*, arts. 60.1 LP Cataluña 1998, 41.4 LP Cantabria 2004 y 39.4 LP Andalucía 2007.

¹¹² En este sentido, arts. 60.1 LP Cataluña 1998, 41.4, segundo párrafo LP Cantabria 2004 y 39 LP Andalucía 2007.

¹¹³ Arts. 60.2 LP Cataluña 1998 y 41.4, tercer párrafo LP Cantabria 2004.

¹¹⁴ Artículo 65.1 LP Baleares 2005.

¹¹⁵ Art. 60.1 LP Cataluña 1998.

¹¹⁶ Su plazo máximo de vigencia se fija en el de la propia concesión en los arts. 65.2 LP Baleares 2005 y 39.7 LP Andalucía 2007.

quisitos a que se condicionan¹¹⁷. Como medida de intervención administrativa se diseña en el art. 66 LP Baleares el denominado Registro General de usuarios de amarres, que se define como *el instrumento de publicidad para la gestión de los amarres en las instalaciones portuarias sujetas a concesión administrativa*¹¹⁸. La Ley catalana, finalmente, ha contemplado el supuesto especial de las marinas¹¹⁹.

VI. EXTINCIÓN DE LAS CONCESIONES

La legislación autonómica presenta pocas novedades respecto de la regulación contenida en la legislación de contratos del sector público. En algunos casos no se llega a tratar de manera específica la extinción de las concesiones y, cuando se hace¹²⁰, se ajusta a aquella legislación básica, sin perjuicio de la adaptación a la realidad específica que suponen los puertos. Por todo ello, y para evitar extendernos en exceso, esbozaremos a modo de síntesis el régimen de extinción de las concesiones, teniendo presente, una vez más, que existirán variaciones en función de que la concesión tenga por objeto la construcción y la explo-

¹¹⁷ De acuerdo con el art. 65.3 LP Baleares 2005, las cesiones quedan condicionadas al cumplimiento de los requisitos siguientes: la cesión tiene que instrumentarse en documento público o privado y debe comunicarse a Puertos de las Illes Balears, con copia cotejada del contrato, a efectos de registro; el cedente tiene que estar inscrito previamente en el Registro de usuarios de amarres de embarcaciones de recreo; tienen que liquidarse con carácter previo los impuestos correspondientes ante la hacienda de la comunidad autónoma. El art. 39.5 LP Andalucía 2007, condiciona la cesión al deber de comunicación previa a la Administración, estableciendo que ésta podrá denegar la autorización en el plazo de tres meses si estimara que el contrato pudiera implicar un deterioro del dominio público, un menoscabo en la prestación de los servicios portuarios o un incumplimiento del título concesional.

¹¹⁸ Añade el precepto citado que *la inscripción de los usuarios es preceptiva y los protege frente a terceros*.

¹¹⁹ A tal efecto, el art. 97 distingue entre los amarres de uso privativo, vinculados o no a una parcela colindante, y los de uso público tarifado y establece el derecho preferente de los propietarios de las parcelas colindantes con la red de canales a la cesión del uso y disfrute de los puntos de amarre vinculados a las parcelas mencionadas según el proyecto de construcción, en los términos que reglamentariamente se determinen. El precepto, en todo caso, respecta el principio de garantía del uso público del amarre, estableciendo que *los amarres de uso público no pueden ser inferiores al porcentaje que sobre el total de los existentes en la marina interior se determine reglamentariamente*.

¹²⁰ Es el caso de la LP Murcia 1996, la LP Cataluña 1998 y la LP Canarias 2003.

tación del puerto o únicamente la explotación. En cualquier caso, la extinción de las concesiones de puertos deportivos puede tener lugar, como en el caso de cualquier contrato del sector público, por cumplimiento y resolución¹²¹.

Ya se trate de una concesión de obra pública o de una concesión de servicio público, la extinción por cumplimiento de la concesión se produce por el transcurso del plazo de otorgamiento o, en su caso, el resultante de las prórrogas acordadas¹²². Es de interés señalar que, de acuerdo con lo establecido en el art. 243.2 LCSP, quedan extinguidos igualmente, todos los contratos vinculados a la concesión y a la explotación de sus zonas comerciales. Las cesiones de uso de puestos de amarre, *v.gr.*, quedan, por tanto, extinguidas al vencimiento del plazo concesional.

La extinción por resolución del contrato, por su parte, tiene lugar por las causas previstas, para todos los contratos, en el art. 206 LCSP y, específicamente para los contratos de concesión de obra pública y de gestión de servicios públicos, en los arts. 245 y 262 LCSP, respectivamente¹²³. La regulación autonómica que establece las causas de resolución de las concesiones de puertos deportivos ha de integrarse con los preceptos citados de la legislación básica estatal, de modo que, por una parte, son aplicables las causas establecidas en esta legislación básica, aunque no estén previstas en la legislación autonómica de puertos y, por otra, las causas que se prevén en la legislación de puertos son concreción, para este específico sector que nos ocupa, de las previstas en la legislación básica.

En términos similares se expresan los arts. 64 LP Cataluña 1998 y 82 Baleares 2005, que determinan como causas de resolución el rescate de la concesión por la Administración; la declaración de quiebra o la extinción del concesionario; la suspensión de pagos del concesionario cuando ello imposibilita la

¹²¹ Art. 204 LCSP.

¹²² Para los contratos en general, *vid.*, art. 205 LCSP; para los de concesión de obras públicas ha de estarse al art. 243 LCSP. En la legislación autonómica expresamente se hace mención a la extinción por vencimiento del plazo en los arts. 23 LP Murcia 1996, 64 LP Cataluña 1998, 47 LP Cantabria 2004, 82 LP Baleares 2005.

¹²³ Análogamente, los arts. 207, 246 y 263 LCSP establecen la manera en que han de aplicarse las causas de resolución de los contratos en general, de los contratos de concesión de obras públicas y de los de gestión de servicios públicos.

realización de las obras previstas o la prestación de los servicios portuarios (en la redacción de la Ley catalana) o la declaración de un concurso de acreedores del concesionario, cuando ello imposibilite la realización de las obras previstas o la prestación de los servicios portuarios (en la redacción de la Ley balear), pudiendo, en ambos casos, la Administración portuaria permitir la continuidad de la concesión si considera que el concesionario ofrece las garantías suficientes para su ejecución, salvo que la Administración no se reserve la gestión directa; el mutuo acuerdo entre la Administración portuaria y el concesionario; la revocación de la concesión por incumplimiento imputable al concesionario de las cláusulas o de las condiciones establecidas en el pliego; las otras causas que de acuerdo con la legislación de contratos se determinen y las que se establezcan en el pliego de condiciones. También coincide, en lo esencial, la redacción de las causas determinantes de la resolución en los arts. 23 LP Murcia 1996 y LP Cantabria 2004 estableciéndose las siguientes: revisión de oficio; revocación¹²⁴; renuncia del adjudicatario aceptada por la Administración; mutuo acuerdo; caducidad¹²⁵; rescate¹²⁶. La Ley cántabra añade, a las anteriores, la disolución o extinción de la sociedad titular de la concesión o autorización.

En cuanto a los efectos de la resolución, nuevamente ha de estarse a lo previsto en la LCSP y distinguir los supuestos en los que la concesión tenga por

¹²⁴ El precepto citado de la LP Murcia 1996 especifica que la revocación tendrá lugar por alteración de los supuestos físicos existentes en el momento del otorgamiento, cuando no sea posible la modificación del título. Por su parte, el art. 48 LP Cantabria 2004 prevé la revocación unilateral en cualquier momento y sin derecho a obtener indemnización, cuando las concesiones resulten incompatibles con obras o planes aprobados con posterioridad, o cuando perturben o entorpezcan las actividades portuarias y la optimización de la gestión.

¹²⁵ A la caducidad, como causa de resolución por incumplimiento del contratista, se presta especial atención en algunas de las normas autonómicas que regulan las concesiones de puertos, especificándose los posibles incumplimientos que pueden dar lugar a la declaración de caducidad así como el procedimiento para dictar tal declaración. *Vid.*, arts. 24 LP Murcia 1996, 59 LP Canarias 2003, 49 LP Cantabria 2004 y Condición Diecinueve de la Orden de 1 de agosto de 1996, de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba el Pliego de condiciones generales para otorgar concesiones demaniales en la zona de servicio de los puertos de la Comunidad de Valencia.

¹²⁶ Sobre el rescate y su valoración, *vid.*, arts. 28 LP Murcia 1996, 50 LP Cantabria 2004 y Condición Quinta de la Orden de 1 de agosto de 1996, de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba el Pliego de condiciones generales para otorgar concesiones demaniales en la zona de servicio de los puertos de la Comunidad de Valencia.

objeto la construcción y explotación del puerto o únicamente esta última¹²⁷. La legislación autonómica de puertos se ha ocupado, principalmente, del destino de las obras e instalaciones a la extinción de la concesión y, concretamente, del régimen de reversión de los bienes, en concordancia con lo establecido en los arts. 248 y 259 LCSP, en cuya virtud, el concesionario queda obligado, cuando se extinga la concesión, a entregar a la Administración las obras e instalaciones en buen estado de conservación y funcionamiento¹²⁸.

ABREVIATURAS UTILIZADAS

- CE: Constitución Española
- EA: Estatuto de Autonomía.
- LC: Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- LCSP: Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público
- LP Andalucía 2007: Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía.
- LP Baleares 2005: Ley 10/2005, de 21 de junio, de Puertos de las Islas Baleares.
- LP Canarias 2003: Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias.
- LP Cantabria 2004: Ley 5/2004, de 16 noviembre, de Puertos de Cantabria

¹²⁷ *Íbid.*, arts. 208 LCSP para los contratos en general, 247 para los contratos de concesión de obra pública y 264 para los contratos de gestión de servicios públicos.

¹²⁸ El art. 248.2 LCSP permite, para los contratos de concesión de obras públicas, que los pliegos prevean que, a la extinción de la concesión, estas obras, bienes e instalaciones, o algunos de ellos, deban ser demolidos por el concesionario, reponiendo los bienes sobre los que se asientan al estado en que se encontraban antes de su construcción. Respecto a la reversión y sus efectos en la legislación autonómica, *íbid.*, arts. 27 LP Murcia 1996, 67 LP Cataluña 1998, 62 LP Canarias 2003, 51 LP Cantabria 2004, 84 LP Baleares 2004 y Condición Dieciséis de la Orden de 1 de agosto de 1996, de la Consellería de Obras Públicas, Urbanismo y Transportes, por la que se aprueba el Pliego de condiciones generales para otorgar concesiones demaniales en la zona de servicio de los puertos de la Comunidad de Valencia. Debe señalarse que en la Ley catalana se regulan, con carácter general, los efectos de la extinción de la concesión, distinguiendo los supuestos en los que la extinción se produce por causa imputable al concesionario de aquellos otros en los que tiene lugar por mutuo acuerdo (arts. 65 y 66 LP Cataluña 1998).

- LP Cataluña 1998: Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña
- LP Murcia 1996: Ley 3/1996, de 16 de mayo, de Puertos de Murcia.
- LPD: Ley de Puertos Deportivos 55/1969 de 26 de abril (derogada).
- LPDA: Ley 8/1988, de 2 de noviembre, de Puertos Deportivos de Andalucía (derogada).
- LPEMM: ley 62/1997, de 26 de diciembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- LREP: Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General.
- RC: Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento general para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas 22/1988, de 28 de julio, de Costas.
- RPD: Reglamento de Puertos Deportivos, aprobado por Real Decreto de 26 de septiembre de 1980
- TRLCAP: Real Decreto Legislativo 2/2000, de 16 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones públicas.