

# Gestión de dominio público

## nivel II

## Índice de contenidos

<b>INTRODUCCIÓN A LA COMPETENCIA DEFINIDA COMO GESTIÓN DE DOMINIO PÚBLICO ...</b>	<b>2</b>
<b>1. LOS DISTINTOS USOS DEL ESPACIO PORTUARIO .....</b>	<b>5</b>
<b>2. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO PORTUARIO (PLANES ESPECIALES Y DE UTILIZACIÓN) .....</b>	<b>11</b>
<b>3. LA NORMATIVA GENERAL EN RELACIÓN AL USO DEL ESPACIO PORTUARIO .....</b>	<b>16</b>
3.1. La legislación portuaria .....	16
3.2. La legislación urbanística y ambiental .....	18
3.3. Otra legislación .....	22
<b>4. LOS PLANES ESPECIALES DE LA ZONA DE SERVICIOS DEL PUERTO Y OTROS INSTRUMENTOS DE DESARROLLO DEL PLAN .....</b>	<b>24</b>
4.1. Los planes especiales de ordenación .....	24
4.2. Los instrumentos de desarrollo del plan especial .....	26
<b>5. LOS PARÁMETROS URBANÍSTICOS (USO, SUPERFICIE CONSTRUIDA, OCUPACIÓN, VOLUMEN, RETRANQUEOS, ALTURA, ETC...) .....</b>	<b>30</b>
<b>6. LAS TÉCNICAS DE PLANEAMIENTO URBANÍSTICO .....</b>	<b>35</b>
6.1. Planificación racional .....	36
6.2. Planificación incremental .....	38
6.3. Planificación adaptada .....	39
6.4. Planificación consensuada .....	39
<b>7. EL ESTUDIO DE VALORACIÓN DE LOS TERRENOS PORTUARIOS .....</b>	<b>41</b>
7.1. Marco normativo .....	41
7.2. Valoración de los terrenos portuarios .....	41
7.3. Metodología y criterios de valoración .....	43
<b>8. LOS BIENES DE DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO ESTATAL ADSCRITOS A LAS AUTORIDADES PORTUARIAS .....</b>	<b>46</b>
8.1. Los bienes que integran el dominio público portuario .....	46
8.2. Afectación, desafectación y mutación demanial .....	49
8.3. Delimitación de la zona de servicio y deslinde del dominio público portuario ..	56
<b>9. EL RÉGIMEN DE UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO ESTATAL .....</b>	<b>58</b>
9.1. El régimen de las autorizaciones y concesiones en el espacio portuario: consideraciones generales .....	58
9.2. El régimen de las autorizaciones .....	63
9.3. El régimen de la concesión demanial .....	70
<b>10. ACTIVIDADES QUE SE DESARROLLAN SOBRE EL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO .....</b>	<b>91</b>

## Introducción a la competencia definida como Gestión de dominio público

### **Definición de la competencia**

Conjunto de conocimientos que tienen por objeto determinar las necesidades del territorio portuario para la realización de las operaciones, la concesión de espacios a usos públicos y privados, y la creación de infraestructuras para el transporte de mercancías, así como la ordenación de dicho territorio y el establecimiento de su valor de uso.

### **Objetivos de aprendizaje: ¿qué conocimientos y capacidades vas a alcanzar una vez estudiado el contenido del manual?**

- Conocer los distintos usos del espacio portuario, así como la normativa general en relación al uso del espacio.
- Tener conocimiento sobre los instrumentos de planificación en el ámbito portuario.
- Conocer los planes especiales de la zona de servicios del Puerto y otros instrumentos de desarrollo del plan.
- Identificar los parámetros urbanísticos y las técnicas de planeamiento urbanístico.
- Tener conocimiento sobre la valoración de los terrenos portuarios.
- Identificar las concesiones y autorizaciones existentes en el espacio portuario y las actividades que en ellos se realizan.
- Conocer los trámites administrativos asociados a la concesión del espacio y la documentación asociada.

### **Conocimientos y capacidades definidas para esta competencia**

- Identificarás los posibles usos y valoraciones de la zona de servicios del Puerto de acuerdo con los instrumentos de planificación portuaria.
- Conocerás la normativa general relativa al uso del espacio portuario.
- Diferenciarás entre los distintos parámetros urbanísticos.
- Obtendrás conocimiento sobre los planes especiales, planes de utilización y sus procedimientos.

## Resumen de los contenidos del manual

En este manual vas a encontrar los conocimientos básicos relacionados con la gestión del dominio público.

En primer lugar, revisaremos los artículos del TRLPEMM que establecen los usos y actividades permitidas en el dominio público portuario.

En la segunda parte haremos una introducción a los instrumentos de planificación en el ámbito portuario: planes especiales y de utilización.

Continuaremos con el estudio de la normativa general en relación al uso del espacio portuario, revisando la legislación portuaria, la legislación urbanística y ambiental, así como otra legislación de interés.

En cuarto lugar, profundizaremos en el análisis de los planes especiales de la zona de servicios del puerto y otros instrumentos de desarrollo del plan, centrándonos en los planes especiales de ordenación y en los instrumentos de desarrollo del plan especial.

En el siguiente módulo de contenidos haremos una introducción a los parámetros urbanísticos: uso, superficie construida, ocupación, volumen, retranqueos, altura, etc.

En la sexta parte nos detendremos en el análisis de las técnicas de planeamiento urbanístico.

Seguidamente nos introducimos en el estudio de valoración de los terrenos portuarios revisando el marco normativo y la metodología y criterios de valoración.

En octavo lugar abordaremos el estudio de los bienes de dominio público portuario estatal adscritos a las Autoridades Portuarias, los conceptos de afectación, desafectación y mutación demanial, así como la normativa que rige en materia de delimitación de la zona de servicio y deslinde del dominio público portuario.

En anteúltimo lugar trabajaremos los conceptos relacionados con el régimen de utilización del dominio público portuario estatal, deteniéndonos en el estudio del régimen de las autorizaciones y de las concesiones demaniales.

Para finalizar, analizaremos las actividades que se desarrollan sobre el dominio público portuario.

# 1

## Los distintos usos del espacio portuario

El régimen de utilización del dominio público estatal, configurado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Puertos del estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM), el reglamento de Explotación y Policía y en las correspondientes ordenanzas portuarias y, supletoriamente, por la legislación de Costas, parte de la delimitación de los usos permitidos y de los usos prohibidos en el mismo. A estos efectos, el RDL 2/2011 contiene una regulación detallada de los usos permitidos, abriendo, por otra parte, el abanico de excepciones a los usos prohibidos.

Así, es en el artículo 72 del TRLPEMM donde se establecen los **usos y actividades permitidas en el dominio público portuario**, que serán aquellas actividades acordes con los usos portuarios y de señalización marítima.

A tal efecto, según el artículo 72.1 tienen la consideración de usos portuarios los siguientes:

- a) Usos comerciales, entre los que figuran los relacionados con el intercambio entre modos de transporte, los relativos al desarrollo de servicios portuarios y otras actividades portuarias comerciales.
- b) Usos pesqueros, son aquellos destinados, exclusiva o preferentemente, a la actividad profesional relacionada con la pesca desde los buques o embarcaciones utilizados para su captura, y a servir de base a dichos buques o embarcaciones proporcionando algunos o todos los servicios necesarios de atraque, fondeo, estancia, avituallamiento y mantenimiento, así como los destinados, exclusiva o preferentemente, a la recepción de pesca para su manipulación o venta.

- c) Usos náuticos-deportivos, son los destinados a ser utilizados, exclusiva o preferentemente, por embarcaciones deportivas o de recreo, o por actividades o embarcaciones relacionadas o auxiliares de estas.
- d) Usos complementarios o auxiliares de los anteriores: los usos complementarios son aquellos auxiliares de los portuarios básicos (comercial, pesquero y náutico-deportivo), incluidos los relativos a actividades logísticas y de almacenaje y los que correspondan a empresas industriales o comerciales cuya localización en el puerto esté justificada por su relación con el tráfico portuario, por el volumen de los tráficos marítimos que generan o por los servicios que prestan a los usuarios del puerto.

Continúa el mismo artículo refiriendo que, en aquellos terrenos que no reúnan las características naturales de bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en el artículo 3 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y que, por causa de la evolución de las necesidades operativas de los tráficos portuarios hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria, podrán admitirse en el dominio público portuario espacios destinados a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad (no portuarios), tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no estrictamente portuarias, siempre que no se perjudique el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario, y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico. Las Autoridades Portuarias no podrán participar directa o indirectamente en la promoción, explotación o gestión de las instalaciones y actividades que se desarrollen en estos espacios, salvo las relativas a equipamientos culturales y exposiciones en el caso de que sean promovidas por alguna administración pública.

Se aclara igualmente que, en ningún caso se podrá autorizar la realización de rellenos en el dominio público portuario que no tengan como destino un uso portuario.

Con el objeto de preservar el patrimonio arquitectónico que constituyen los faros, en los espacios del dominio público portuario afectados al servicio de señalización marítima se podrán autorizar usos y actividades distintos de los de señalización marítima, siempre que los mismos no condicionen o limiten la prestación del servicio que en cada momento sea el apropiado, teniendo en cuenta las necesidades del tráfico y de la tecnología, sin que en ningún caso sean indemnizables las modificaciones que se impongan por dicho motivo.

Excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado y de la Administración competente en materia de costas, el Consejo de Ministros podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como albergues u hospedajes que pudieran favorecer el desarrollo de actividades culturales, o similares, de interés social, en espacios del dominio público portuario destinados al servicio de señalización marítima que se encuentren situados en la zona de 100 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar o de 20 metros si los suelos tienen la clasificación de suelo urbano, siempre que no se realicen nuevas edificaciones y no se condicione o limite la prestación del servicio.

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

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

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

El artículo 72.2, por su lado, establece que la ocupación de espacios de dominio público portuario destinados a usos portuarios por los órganos o entidades de cualquier Administración pública, para el cumplimiento de los fines de su competencia, solo podrá autorizarse para usos o actividades que, por su relación directa con la actividad portuaria, deban desarrollarse necesariamente dentro de los mismos. Es lo que ha venido en llamarse dentro de los usos portuarios como usos comunitarios públicos.

## Usos de reserva

Se asigna a aquellos tramos de costa que, debiendo incluirse en el ámbito de gestión portuaria para garantizar el funcionamiento de instalaciones portuarias aledañas o el movimiento de embarcaciones en la zona de aguas, no requieren el uso de su superficie terrestre, por lo que pueden destinarse a usos ciudadanos.

Se determinan en el artículo 69. Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios, en cuyo punto 1 se indica que el Ministerio de Transportes y

Movilidad Sostenible determinará en los puertos de titularidad estatal una zona de servicio que incluirá los espacios de tierra y de agua necesarios para el desarrollo de los usos portuarios a que se refiere el artículo 72.1 de esta ley, así como los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria y aquellos que puedan destinarse a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad mencionados en dicho artículo.

## Usos prohibidos y excepciones

Están prohibidas, de acuerdo al artículo 72.3, aquellas ocupaciones y utilizaciones del dominio público portuario que se destinen a edificaciones para residencia o habitación, al tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión y a la publicidad comercial a través de carteles o vallas, medios acústicos o audiovisuales situados en el exterior de las edificaciones. A estos efectos, no se considera publicidad los carteles informativos y rótulos indicadores de los propios establecimientos o empresas titulares de una autorización o concesión administrativa de la Autoridad Portuaria.

Por último, el artículo 72.4, recoge las excepciones a los usos prohibidos, de forma que, excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado, el Consejo de Ministros podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras en espacios del dominio público portuario destinados a zonas de actividades logísticas y a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, debiendo tales usos hoteleros acomodarse al Plan Especial de Ordenación de la zona de servicio del puerto o instrumento equivalente. Dichas instalaciones no podrán ubicarse en los primeros 20 metros medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle.

El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión podrá ser autorizado por el Ministro/a de Transportes y Movilidad Sostenible cuando se aprecien circunstancias excepcionales y de utilidad pública.

La Autoridad Portuaria podrá autorizar la publicidad para actividades deportivas, sociales y culturales que ocasionalmente se desarrollen en el dominio público portuario.

## 2

### Los instrumentos de planificación en el ámbito portuario (planes especiales y de utilización)

Los instrumentos de planificación en el ámbito portuario son: el Plan Especial de Ordenación de la zona de servicio del puerto (PE) y la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP), heredero del antiguo Plan de Utilización de los Espacios Portuarios o PUEP.

La Delimitación de Espacios y Usos Portuarios, cuyo desarrollo normativo se establece en los artículos 69, 70 y 71 del RDL 2/2011 por el que se aprueba el TRLPMM, resulta una herramienta más flexible para el gestor portuario, pero menos atractiva para el gestor urbanístico proporcionando un menor nivel de ordenación.

En efecto, la DEUP es el instrumento mediante el cual el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible determina la zona de servicio de los puertos de titularidad estatal, que 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 vinculados a la interacción puerto-ciudad.

La Delimitación de Espacios y Usos Portuarios se trata, por tanto, de la herramienta de planificación portuaria que delimita el dominio público portuario que conforma la zona de servicio del puerto y asigna usos generales (ordenación portuaria y no urbanística) a la misma. Se configura así, como un instrumento con fines delimitadores y organizativos, no urbanísticos, cuyo objeto es básicamente delimitar dicha zona de servicio y definir y ordenar geográficamente los usos portuarios previstos para cada una de las zonas del puerto. Es pues un instrumento de ordenación portuaria concebido con la finalidad de optimizar la gestión económica y la distribución racional de las superficies portuarias desde la óptica de la gestión económica y de explotación del puerto.

Su aprobación, que se establece mediante Orden Ministerial, llevará implícita la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes de propiedad privada y de rescate de las concesiones que requiera la actuación portuaria en el ámbito de dicha delimitación, así como la afectación al uso portuario de los bienes de dominio público y de los bienes patrimoniales incluidos en la zona de servicio que sean de interés para el puerto.

Como se ha señalado, la DEUP no regula, en sentido estricto, los usos urbanísticos del espacio comprendido en la zona de servicio del puerto, labor que se realiza a través del Plan Especial de Ordenación de la zona de servicio del puerto, sino que sirve fundamentalmente como instrumento de delimitación del perímetro portuario. Puede decirse que la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios prevé únicamente la distribución de actividades portuarias que se realizan en el puerto de titularidad estatal, sin condicionar el ejercicio de la competencia urbanística municipal. Sin embargo, la colisión de intereses surge cuando la DEUP se aplica supletoriamente en ausencia del Plan Especial, el cual sí determina usos urbanísticos del suelo. La DEUP sigue sin ser un plan urbanístico como tal, de manera que en él no se contiene una completa delimitación a los efectos urbanísticos de los distintos usos del territorio afecto al puerto, sino una distribución general de los espacios en función de los usos estrictamente portuarios que debe ser respetada por la Administración urbanística competente al tramitar y aprobar el Plan Especial. Se trata de una cláusula residual justificada por la necesidad de ordenar los espacios del puerto, en tanto no se haya aprobado el Plan Especial. Así, la DEUP es un instrumento de ordenación sectorial que no puede sustituir la ordenación urbanística que corresponde al Plan Especial.

El Plan Especial de Ordenación de la zona de servicio del puerto (PE), previsto en el artículo 56 del RDL 2/2011 y concebido como plan urbanístico e instrumento de ordenación portuaria, regulará el uso urbanístico del recinto portuario incluyendo las previsiones y medidas necesarias que garanticen el funcionamiento eficaz de los puertos, la eficiente explotación del espacio

portuario, su desarrollo futuro y su conexión con las infraestructuras de comunicación terrestre, así como la adecuada cobertura de la demanda de servicios portuarios y medioambientales.

El Plan Especial pretende integrar así el ámbito espacial del puerto delimitado por la DEUP en la ordenación urbanística del término municipal. Es de hecho el instrumento específicamente diseñado para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario y que, con algunas limitaciones, es aprobado por la Administración urbanística competente. Para que esto sea posible, el artículo 56.1 del RDL 2/2011 señala que, para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, los Planes Generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como Sistema General Portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y de señalización marítima, requiriéndose informe previo vinculante de Puertos del Estado, previo dictamen de la Comisión de Faros, en los casos en los que pueda verse afectado el servicio de señalización marítima por actuaciones fuera de los espacios antes mencionados, cuando en sus proximidades exista alguna instalación de ayudas a la navegación marítima.

Resumidamente, PE y DEUP son planes portuarios con un objetivo marcadamente urbanístico, pero presentan notables diferencias:

## Conexión con la legislación urbanística

En cuanto a su conexión con la legislación urbanística:

- Plan Especial: instrumento contemplado como herramienta de planeamiento en la ley del Suelo.
- Delimitación de Espacios y Usos Portuarios: es un plan propio de las Autoridades Portuarias no contemplado en la ley del Suelo.

## Objetivos

En cuanto a sus objetivos o fines últimos:

- Plan Especial: desarrollar el Sistema General Portuario definido en un Plan General de Ordenación Urbana, Norma Subsidiaria o Complementarias o Estudio de Delimitación de Suelo (instrumentos de calificación de suelo).
- Delimitación de Espacios y Usos Portuarios: reservar y adscribir suelo a la Autoridad Portuaria y para que sea contemplado como Sistema General Portuario por las administraciones urbanísticas.

## Formulación y aprobación urbanística

En cuanto a su formulación y aprobación urbanística:

- Plan Especial: lo formula la Autoridad Portuaria y aprueba la Autoridad Urbanística.

- Delimitación de Espacios y Usos Portuarios: lo formula la Autoridad Portuaria y aprueba el Ministro/a de Transportes y Movilidad Sostenible.

## Tramitación

En cuanto a su tramitación:

- Plan Especial: la propia de los Planes Especiales en cada una de las legislaciones urbanísticas de las comunidades autónomas donde esté el puerto.
- Delimitación de Espacios y Usos Portuarios: conforme a lo indicado en el artículo 69.4 del RDL 2/2011 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

# 3

## La normativa general en relación al uso del espacio portuario

### 3.1. La legislación portuaria

En la gestión y uso del dominio público portuario la norma de aplicación es el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM).

Así, no es sino en el artículo 73 del propio RDL 2/2011, Régimen de utilización del dominio público portuario, donde se establece el régimen de utilización del dominio público portuario estatal y, en particular, el de las concesiones y autorizaciones que se otorguen sobre el mismo, que queda regulado a través de:

- El propio RDL 2/2011, del TRLPEMM.
- El Reglamento de Explotación y Policía.
- Las Ordenanzas Portuarias de cada puerto, las cuales establecerán las zonas abiertas al uso general y, en su caso, gratuito.

Solo ante la insuficiencia de esta normativa, para cubrir posibles lagunas, se aplicará supletoriamente:

- La Legislación de Costas.
- La Legislación de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

La utilización del dominio público portuario, cuando presente circunstancias de exclusividad, intensidad, peligrosidad o rentabilidad, estará sujeto al previo otorgamiento de una autorización o concesión, en la forma y conforme a los procedimientos establecidos en el TRLPEMM y, supletoriamente, en la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y en el Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas.

Por su lado, sin perjuicio de lo dispuesto en la Ley 23/1984, de 25 de junio, de cultivos marinos, iguales títulos serán exigibles para el uso de la lámina de agua necesaria para el desarrollo de actividades de acuicultura que requieren la ocupación de aquella para la instalación de artefactos (bateas, mejilloneras, viveros flotantes, etc.).

En todo caso, el otorgamiento de la autorización o concesión en el dominio portuario no exime de la obtención de otras autorizaciones, permisos o licencias (medioambientales, urbanísticas, sectoriales, etc.) que pudieren ser exigibles por otras Administraciones o disposiciones legales.

## La legislación de costas

La Legislación de Costas la conforman la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas; la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, y el RD 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

A su carácter supletorio se refiere también el RDL 2/2011, TRLPEMM, en su artículo 67. Naturaleza y determinación del dominio público portuario, en el que se define qué es el dominio público portuario (estatal) y qué bienes lo integran, diciendo en primer lugar que “los

*puertos de interés general forman parte del dominio público marítimo-terrestre e integran el dominio público portuario estatal, el cual se regula por las disposiciones de esta ley y, supletoriamente, por la legislación de Costas”.*

Con esto, lo que hace el Real Decreto es reafirmar la declaración de la Ley 22/1988 de Costas en su artículo 4.11, donde se recoge que los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal forman parte del dominio público marítimo-terrestre, si bien se regularán por su legislación especial. Esta última es precisamente el RDL 2/2011, pero precisando además que, dentro de todos los bienes que forman el dominio público marítimo-terrestre (y entre los que están los puertos y las instalaciones portuarias), hay un subconjunto denominado dominio público portuario estatal, constituido por los puertos de interés general, y que para conocer su régimen jurídico hay que acudir, por supuesto, en primer lugar al propio TRLPEMM (por diferencia al resto de bienes del dominio público marítimo-terrestre).

### 3.2. La legislación urbanística y ambiental

Un aspecto relevante es el de hasta qué punto y de qué modo operan las competencias urbanísticas en el espacio portuario y de qué modo prevé la legislación portuaria la coordinación de competencias portuarias y urbanísticas.

Las comunidades autónomas, conforme al artículo 148.1.3ª de la Constitución Española tienen competencia exclusiva en ordenación del territorio, urbanismo y vivienda, lo que significa que son competentes para legislar y gestionar en la materia. Al respecto, todas las comunidades autónomas han adoptado dicha competencia en sus respectivos Estatutos de Autonomía.

No obstante, el alcance de la competencia autonómica de ordenación del territorio se delimita con la coexistencia de otros títulos habilitantes que se proyectan en el mismo espacio físico, concretamente las políticas sectoriales del Estado que inciden en el ejercicio de dicha competencia autonómica. En efecto, el Estado no puede ser privado del ejercicio de su competencia exclusiva portuaria por la competencia autonómica de ordenación del territorio, aun cuando esta también es exclusiva. Así, la función ordenadora de las comunidades autónomas no puede aplicarse en términos tan absolutos que obstruya el ejercicio de la competencia atribuida al Estado por la Constitución Española. El RDL 2/2011 establece para ello técnicas de coordinación para la articulación de la competencia estatal portuaria con la autonómica de ordenación del territorio y urbanismo.

En cada puerto, su correspondiente Orden de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (o Plan de Utilización de los Espacios Portuarios, en la nomenclatura antigua) y su Plan Especial de Ordenación de la Zona de Servicio del Puerto son normas que deben ser observadas siempre, junto al Reglamento de Explotación y Policía y a las Ordenanzas Portuarias, a la hora de autorizarse cualquier uso del espacio portuario o cualquier actividad en el mismo: todo uso y toda actividad que no sea acorde con estas normas, no tendrá cabida, lo que hace que toda autorización y toda concesión quedan supeditadas a su concordancia con las mismas.

## Planes Especiales de Ordenación Portuarios

El RDL 2/2011, por el que se aprueba el TRLPEMM, en su artículo 26, establece entre las competencias de las Autoridades Portuarias el redactar y formular los planes especiales de ordenación de la zona de servicio del puerto, en desarrollo del planeamiento general urbanístico. Su tramitación y aprobación se realizará, según lo recogido en el artículo 56.b), de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística y de ordenación del territorio, por la Administración competente en materia de urbanismo. Dichas competencias, tal y

como se ha indicado, recaen por la Constitución Española en las respectivas comunidades autónomas y sobre la base del Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.

Es en esta última Ley donde se establece inicialmente la necesidad de sometimiento al procedimiento de evaluación ambiental estratégica del planeamiento de desarrollo, concretamente en su artículo 22.1, donde se indica al respecto que: *“Los instrumentos de ordenación territorial y urbanística están sometidos a evaluación ambiental de conformidad con lo previsto en la legislación de evaluación de los efectos de determinados planes y programas en el medio ambiente y en este artículo, sin perjuicio de la evaluación de impacto ambiental de los proyectos que se requieran para su ejecución, en su caso”*.

Dicha evaluación ambiental se ajustará, en su caso, al procedimiento de evaluación de impacto ambiental regulado a nivel nacional por la Ley 9/2018, de 5 de diciembre, por la que se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental y, también en su caso, por la legislación ambiental autonómica vigente, que cada comunidad autónoma ha desarrollado con la finalidad principal, entre otras, de integrar también los aspectos ambientales en la planificación.

### Delimitación de Espacios y Usos Portuarios (DEUP)

Por su lado ya se vio cómo, con carácter previo a la formulación por la Autoridad Portuaria del Plan Especial o instrumento equivalente que ordene su zona de servicio, deberá encontrarse aprobada la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios.

En cuanto a los DEUP, es en el artículo 69 del RDL 2/2011 por el que se aprueba el TRLPEMM donde se establece el procedimiento que se ha

de seguir para la aprobación de los mismos. Aunque este proceso no implica que el expediente deba ser sometido a un procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), sí que ha de pasar los trámites de Información Pública y de respuesta a los interesados.

En efecto, pese a que es un aspecto que ha generado mucha controversia, el informe emitido por la Abogacía General del Estado con fecha de 18 de septiembre de 2012 dictaminó que la aprobación por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, mediante la oportuna Orden Ministerial, de la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios, no exige el sometimiento previo de la misma a la evaluación ambiental de planes y programas, conocida como Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), lo que refuerza la idea de que la DEUP no se trata de un documento urbanístico como tal.

## 3.3. Otra legislación

### La Ley de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas

La Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común a la que también se refiere en su articulado el TRLPEMM fue derogada por la Disposición derogatoria única de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Esta última tiene por objeto regular los requisitos de validez y eficacia de los actos administrativos, el procedimiento administrativo común a todas las Administraciones Públicas, incluyendo el sancionador y el de reclamación de responsabilidad de las Administraciones Públicas, así como los principios a los que se ha de ajustar el ejercicio de la iniciativa legislativa y la potestad reglamentaria. Y es de plena aplicación a las Autoridades Portuarias, al estar dentro del ámbito subjetivo determinado en su artículo 2, como sector público institucional. En esta línea, el RDL 2/2011 en su artículo 24.8 dispone que *“Los actos dictados por las Autoridades Portuarias en el ejercicio de sus funciones públicas y, en concreto, en relación con la gestión y utilización del dominio público, la exacción y recaudación de tasas y la imposición de sanciones, agotarán la vía administrativa, excepto en materia tributaria, donde serán recurribles en vía económico-administrativa.”*

### La Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local

En cuanto a la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local, esta no puede regular la gestión y uso del dominio público portuario. En este sentido, el artículo 60 del RDL 2/2011 dispone con respecto a las obras portuarias que no estarán sometidas a los actos de control preventivo municipal a que se refiere el artículo 84.1.b), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las

Bases de Régimen Local, aquellas que son obras públicas de interés general. No obstante, las administraciones urbanísticas (como también son las entidades locales) sí participan, como se ha visto, en el procedimiento de elaboración y aprobación del Plan Especial y en la Delimitación de los Usos Portuarios, regulando el mismo RDL 2/2011 la participación de esas administraciones urbanísticas en los otorgamientos de concesiones en el dominio público portuario. Cuestión distinta es que se pueda tener en cuenta para regular las relaciones Ayuntamiento-Autoridad Portuaria.

# 4

## Los planes especiales de la zona de servicios del puerto y otros instrumentos de desarrollo del plan

### 4.1. Los planes especiales de ordenación

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 56, “Articulación urbanística de los puertos”, del RDL 2/2011 por el que se aprueba el TRLPEMM, el sistema general portuario delimitado mediante la aprobación de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios se desarrollará a través de un Plan Especial o instrumento equivalente, en una clara remisión con esta última acepción al planeamiento urbanístico que habilite la legislación autonómica. Este tiene como objetivo la compatibilidad de dos metas básicas: por un lado, la de dotar a la zona de servicio delimitada de una ordenación que optimice la eficacia funcional de las operaciones portuarias y, por otro lado, la de lograr la máxima integración puerto-ciudad en el marco de un desarrollo sostenible de la explotación del espacio portuario. La redacción de un Plan Especial o instrumento equivalente resulta, por tanto, necesaria para ordenar la zona de servicio de un puerto en orden a concretar con las autoridades urbanísticas la solución a los problemas de encaje puerto-ciudad y contar con un instrumento que regule y precise las determinaciones urbanísticas y los procesos administrativos adecuados para llevarlos a la práctica.

Los Planes Especiales portuarios constituyen los verdaderos instrumentos para la ordenación urbanística del puerto, a través de los cuales se ejercitan las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo de las Administraciones locales y autonómicas afectadas. Su singularidad se manifiesta en que su formulación la lleva a cabo la Autoridad Portuaria (artículo 56.2.a) del TRLPEMM) y su tramitación y aprobación definitiva se realiza de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística y de ordenación del territorio de la comunidad autónoma correspondiente por la

Administración competente en materia de urbanismo (artículo 56.2.b), correspondiendo al Consejo de Ministros informar con carácter vinculante en caso de desacuerdo (artículo 56.2.c). Esas singularidades obedecen a la exigencia de articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencias concurrentes en el espacio portuario.

De acuerdo a lo expuesto, existe una subordinación del Plan Especial a la Delimitación de Espacios y Usos Portuarios, en tanto que esta acota el ámbito espacial del puerto (artículo 69 del TRLPEMM) y asigna los usos sobre los que desplegar las competencias propias de la actividad portuaria (artículo 72), que no pueden ser menoscabadas por las Administraciones competentes en materia urbanística.

Por otro lado, no hay ningún mandato legal de que el desarrollo del sistema general portuario deba ser abarcado siempre y en todo caso por un único Plan Especial o instrumento equivalente. De hecho, cuando la zona de servicio de un puerto es tan extensa que afecta a varios municipios, el desarrollo urbanístico detallado mediante un Plan Especial es, desde un punto de vista de la planificación y de la ordenación, algo totalmente desaconsejable.

El contenido de los Planes Especiales, como instrumento urbanístico de desarrollo del sistema general portuario, deberá estar de acuerdo con lo establecido en el artículo 56.3 del RDL 2/2011, en el que se indica que el Plan Especial deberá incluir entre sus determinaciones las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación del espacio portuario, su desarrollo y su conexión con los sistemas generales de transporte terrestre.

Al desarrollar el sistema general, el Plan Especial tendrá que definir las limitaciones que hayan de adoptarse en lo que afecta al uso del suelo y deberá incluir las determinaciones precisas para la aplicación y desarrollo de la calificación de este ámbito espacial como sistema general. Lo hará en las normas urbanísticas reguladoras, con la calificación, en su caso, de las

condiciones de cada una de las zonas en cuanto a edificación, volumen y uso, con expresión de los permitidos, prohibidos y obligados de cada zona; definición de la red viaria, dotaciones y esquemas de las redes de abastecimiento de agua, alcantarillado, distribución de energía, etc.

Para ello, obviamente habrá de contar con la documentación exigida por la legislación urbanística; es decir, con el contenido necesario y adecuado a su objeto y redactarse con el mismo grado de desarrollo en cuanto a documentación y determinaciones, que los instrumentos de planeamiento que complementen o modifiquen, lo que implica al menos: planos de ordenación, ordenanzas y normas reguladoras de cada zona, planos de información, memoria justificativa y estudio económico y financiero.

## 4.2. Los instrumentos de desarrollo del plan especial

Al ubicarse en el mismo nivel que el planeamiento superior, en cuanto a figura de establecimiento de ordenación global, el Plan Especial de la zona de servicio del puerto contará para su desarrollo con los mismos instrumentos urbanísticos que aquel, tales como los estudios de detalle, modificaciones, reparcelaciones, etc.

### Estudios de detalle

Los estudios de detalle se definen como instrumentos de planeamiento urbanístico que complementan las determinaciones del planeamiento general o de desarrollo. Tienen por finalidad concretar las formas físicas admitidas por el Plan Especial, sin introducir alteraciones en su edificabilidad, ni en la superficie destinada por los mismos a los sistemas generales (viarios estructurantes o espacios libres). Tampoco pueden introducir variaciones en los usos autorizados o prohibidos, aunque sí permite su distribución en diversos volúmenes y la definición de sus alineaciones, y, en caso de que así esté previsto en la legislación

autonómica, por estar transferidas las competencias en materia de ordenación del territorio, la localización o creación de suelo dotacional y determinación de condiciones estéticas o morfológicas edificatorias y otras determinaciones de ordenación detallada.

## Modificaciones y/o revisiones del planeamiento

Se definen como modificaciones del planeamiento las alteraciones de sus determinaciones que, con la misma naturaleza urbanística y contenido, pueden irse introduciendo a lo largo de su vigencia, ya sea a iniciativa de la Administración a la que corresponda la gestión del territorio ordenado o a instancias de particulares, que tienen por objeto facilitar o mejorar la ejecución del mismo sin afectar sus objetivos fundamentales. No son instrumentos de desarrollo como tales.

Si estas modificaciones tienen por finalidad la adopción de nuevos criterios respecto de la ordenación general establecida, motivada por la elección de un modelo distinto o por la aparición de circunstancias sobrevenidas que incidan sustancialmente sobre la ordenación, tendrán la consideración de Revisiones del Plan.

Cualquier innovación de los instrumentos de planeamiento deberá ser establecida por la misma clase de instrumento, observando iguales determinaciones y procedimiento regulados para su aprobación, publicidad y publicación, y teniendo idénticos efectos. Se exceptúan de esta regla las innovaciones que el propio instrumento de planeamiento permita expresamente efectuar mediante Estudios de Detalle.

## Proyectos de reparcelación

Por su parte, la reparcelación es un instrumento de gestión o de ejecución jurídica del planeamiento que permite la sustitución de una parcelación existente por una nueva, generalmente de configuración

más regular, en la cual la distribución del aprovechamiento urbanístico corresponda a los derechos iniciales de cada propietario y donde los nuevos espacios viales y otros de titularidad pública queden claramente diferenciados de las nuevas parcelas de titularidad privada. La reparcelación se concreta mediante un proyecto que se refiere a un ámbito determinado, el cual constituye un polígono o unidad de reparcelación.

El proyecto de reparcelación es un documento técnico mediante el que se lleva a cabo la equidistribución de beneficios y cargas en la fase de ejecución del planeamiento para poder transformar terrenos no urbanizados en parcelas urbanas y, en su caso, definir las indemnizaciones que resulten precisas, haciéndose efectivo el deber de entrega a la Administración del suelo dotacional y la parte que le corresponde de aprovechamiento lucrativo. No es, por tanto, de aplicación al sistema general portuario.

## Proyectos de urbanización

Los proyectos de urbanización son instrumentos de ejecución material o proyectos técnicos de obras que tienen por objeto materializar las previsiones y determinaciones de los instrumentos de planeamiento en cuanto a dotación de servicios urbanísticos, en los que se incluyen trabajos de vialidad, de ejecución y puesta en funcionamiento de instalaciones de suministro y de saneamiento, de ajardinamiento y arbolado, etc. No podrán contener determinaciones sobre ordenación ni régimen del suelo o de la edificación, ni podrán modificar las previsiones del instrumento de planeamiento que desarrollan, sin perjuicio de que puedan efectuar las adaptaciones exigidas por la ejecución material de las obras.

## Otros instrumentos de desarrollo

Otros instrumentos de desarrollo o de actuación urbanística son: los Planes Parciales, de rango superior a los Planes Especiales y, por tanto, sin aplicación directa en el sistema general portuario; los Catálogos de bienes y espacios protegidos, sujetos a legislación sectorial y que se han de formar y aprobar conjuntamente con el Plan Especial; los programas de actuación urbanística, para la ordenación y urbanización de suelos urbanizables no programados; los proyectos de delimitación de unidades de actuación y los proyectos de compensación y de obtención de suelo (como la expropiación, regulada por el artículo 61. Declaración de utilidad pública y necesidad de ocupación del TRLPEMM, y/o la ocupación directa), que tienen como objeto la transformación urbanística de terrenos y sus repartos de cargas. Todos tienen muy difícil aplicación en el sistema general portuario, que cuenta como principal instrumento de desarrollo principal de los Planes Especiales, como se ha visto, la figura del Estudio de Detalle.

## 5

### Los parámetros urbanísticos (uso, superficie construida, ocupación, volumen, retranqueos, altura, etc...)

De acuerdo con el artículo 56.3 del RDL 2/2011 el Plan Especial de Ordenación de la zona de servicio del puerto deberá incluir entre sus determinaciones las medidas y previsiones necesarias para garantizar una eficiente explotación del espacio portuario, su desarrollo y su conexión con los sistemas generales de transporte terrestre.

Los parámetros urbanísticos constituyen los criterios cuantificables de aplicación que concretan el sistema de ordenación de los usos y de la edificación regulados por el instrumento de planeamiento. Determinan la relación entre el espacio físico y la arquitectura que el planeamiento permite materializar en él.

En el caso del sistema general portuario estos parámetros son expresados por el Plan Especial, por cuanto es el instrumento de planeamiento y la figura urbanística que establece su ordenación, concretamente en sus Normas Urbanísticas. Estas constituyen el texto normativo, habitualmente en forma de artículos numerados, que expresa las determinaciones vinculantes y de aplicación directa del Plan, si bien también pueden incorporar directrices o recomendaciones de carácter indicativo.

Los Planes Especiales constituyen un instrumento flexible de planeamiento, en el sentido de que son adaptables a todo tipo de objetivos específicos de ordenación urbanística, por lo que su expresión técnica y sus determinaciones no responden a un contenido tipo. No obstante, los parámetros más comunes son: uso, superficie construida, ocupación, volumen, retranqueos, altura, edificabilidad y alineaciones.

## Uso

La ordenación urbanística de los espacios parcelados, además de establecer normas relativas a la edificación, debe determinar también los usos a que estos se pueden destinar. La regulación de dichos usos tiene por objeto, en unos casos, preservar las situaciones de equilibrio conseguidas y consolidadas a lo largo del tiempo o, en otros casos, propiciar su evolución para que determinadas zonas asuman otros roles, todo ello, y en ambos casos, en concordancia con los objetivos específicos del instrumento de planeamiento que los establezca. Esta regulación deberá ser tanto en positivo, estableciendo los usos permitidos, para los que se define su contenido, como en negativo, indicando los usos prohibidos, en disonancia con la ordenación establecida. En razón de la correspondencia entre los distintos usos y por relación a su posible implantación en el ámbito de ordenación, las regulaciones propias de las Normas Urbanísticas del Plan Especial los pueden tipificar con arreglo a los criterios siguientes:

- Usos admisibles, dentro de los que se pueden englobar los siguientes:
  - Uso global, aquel que caracteriza la ordenación de un sector por ser el dominante de implantación mayoritaria en la pormenorización de usos que sea realizada con la ordenación.
  - Uso pormenorizado, aquel que caracteriza a determinadas parcelas por la regulación de una ordenanza específica.
  - Uso complementario, aquel que, respecto de los dos anteriores, caracteriza a las dotaciones públicas que por exigencias de la legislación urbanística hayan de

reservarse y para las que no se establece ninguna limitación.

- Usos compatibles del uso global, aquellos que se pueden implantar en coexistencia con el uso global, hasta un porcentaje máximo a establecer con respecto a la edificabilidad asignada al ámbito.
- Usos compatibles del uso pormenorizado, aquellos que se pueden implantar en coexistencia con el uso pormenorizado, por permitirlo así su ordenanza de aplicación, hasta un porcentaje máximo a establecer con respecto a la edificabilidad asignada a la parcela.
- Usos prohibidos, aquellos que deben ser impedidos al imposibilitar la consecución de los objetivos de la ordenación del ámbito. También tienen la consideración de usos prohibidos aquellos que, pese a no estar específicamente vedados, resultan incompatibles con los usos permitidos.

## Superficie construida

Se define como la superficie de un edificio incluida en cada una de sus plantas dentro de la línea exterior de sus muros perimetrales, deducida la superficie de sus patios. Los balcones, terrazas, porches y demás elementos análogos que estén cubiertos computan al 50% de su superficie, salvo que estén cerrados por tres de sus cuatro orientaciones, en cuyo caso computan al 100%.

## Ocupación

Se define como el porcentaje de la parcela que puede ser ocupado por la edificación. A los efectos de garantizar una cierta proporción de parcela para el arbolado y la jardinería, tendría sentido también

establecer un límite de ocupación para elementos sin volumen sobre rasante: sótanos, piscinas, áreas pavimentadas, etc.

## Volumen

Se define como el producto de la superficie edificada en planta por la altura de la edificación; si alguna de las plantas variase de las restantes en superficie o altura de piso se computará por separado, como producto de su superficie por su altura de piso correspondiente. No se suelen computar como volumen edificable los espacios en semisótano, siempre que se destinen a servicios auxiliares del uso principal del edificio, tales como locales de instalaciones o aparcamiento de vehículos.

## Retranqueo

Se define como las distancias o franjas que se señalan en todo el perímetro de la parcela y que no pueden ser invadidas por ningún elemento de edificación con el fin de garantizar el carácter aislado de esta. Es decir, delimitan el área de movimiento donde puede colocarse el edificio.

## Altura

Se define como la dimensión vertical máxima que puede alcanzar una edificación, generalmente medida desde la rasante de la acera o del terreno en contacto con la edificación, a la cara inferior del forjado que forma el techo de la última planta, medida en el punto medio de la fachada. También se mide por el número de plantas que tiene la edificación, por encima de la rasante.

Dentro de la definición de altura se pueden particularizar la altura de pisos, aquella distancia comprendida entre las caras interiores de dos forjados consecutivos, o la altura libre de pisos, aquella distancia entre

la cara inferior del techo de un piso y el pavimento del mismo piso totalmente terminado. Generalmente, los elementos auxiliares de la edificación, tales como chimeneas, instalaciones, etc. no se consideran de cara a determinar la altura máxima de un edificio.

## Edificabilidad

La edificabilidad es el parámetro mediante el que se distribuye sobre el espacio ordenado el aprovechamiento urbanístico establecido en el planeamiento para la edificación y los usos posibles de esta. Se cuantifica mediante el índice  $\text{m}^2$  de techo /  $\text{m}^2$  de suelo. La edificabilidad puede clasificarse en bruta, si está referida a un ámbito objeto de ordenación urbanística, y neta si está referida a solares edificables. La primera de ellas corresponde a áreas de suelo que han de ser objeto de transformación urbanística, mientras que la segunda es propia de áreas con ordenación detallada, que establece las condiciones de edificación.

## Alineaciones

Se definen como los linderos de las parcelas con los espacios viales existentes. Pueden distinguirse entre alineaciones exteriores y alineaciones interiores. Las primeras son aquellas que fijan el límite de la edificación con el espacio viario exterior, y las segundas son las que fijan los límites de la edificación con el espacio libre de su parcela, o con otras parcelas de uso diferente.

## 6

### Las técnicas de planeamiento urbanístico

En la planificación se usan herramientas de muchos campos del conocimiento, de forma que la planificación territorial o urbanística es un proceso multidisciplinar en el que intervienen urbanistas, sociólogos, economistas, geógrafos, etc. En España y los países mediterráneos la planificación es aún sistemática y un proceso ciclo y rígido (planificación racional), mientras que en los países anglosajones la participación ciudadana influye bastante y es un proceso más abierto (la planificación anglosajona no es tan sistemática como la nuestra). No existe, por tanto, una teoría general para aplicar a la planificación, sino que hay numerosas técnicas.

Seguimos en este apartado a Carlos Foradada Rodríguez (2012), para quien las técnicas de planificación más utilizadas en cada caso son:

- Planificación racional.
- Planificación incremental.
- Planificación adaptada.
- Planificación consensuada.

## 6.1. Planificación racional

La planificación racional es la más usada en los países mediterráneos y en España. En la base de esta metodología de la planificación está la elaboración del método científico. Así, la propuesta del plan ha de ser racional, que quiere decir que sometida a cualquier tipo de evaluación resulta óptima. Ello supone escoger los mejores medios para conseguir un fin determinado y considerar todas las alternativas posibles, identificar y evaluar todas las consecuencias que tendrían lugar en cada alternativa y seleccionar aquella cuyas consecuencias son preferibles en relación con los fines pretendidos. Esos medios son los instrumentos de racionalidad.

Cuando la racionalidad incluye la evaluación y selección, tanto de los objetivos como de los objetivos concernientes a organizaciones individuales o valores de la sociedad, se denomina racionalidad sustantiva. Por lo tanto, la forma de racionalidad tiene una influencia notable en la planificación, especialmente donde se dan objetivos múltiples y opuestos. La toma de decisiones racionales ayuda a los planificadores a encontrar opciones dentro de un entramado consistente y lógico; a validar decisiones en relación con el problema y sus opciones a reunir y analizar información, teorías y conceptos, y a proporcionar un mecanismo que explique las justificaciones de las opciones encontradas.

En consecuencia, el modelo de decisión racional consiste, según Foradada, en un número de etapas que enlazan ideas con decisiones:

1. Identificación de los problemas.
2. Definición de los objetivos.
3. Identificación de las oportunidades y restricciones.
4. Definición de alternativas.
5. Adopción de una opción y su realización.

Según Hermoso Mejide, sin embargo, esa misma planificación racional es una técnica basada en un proceso ciclo de seis etapas, que serían:

1. Análisis territorial y diagnóstico. Se analiza el agua si estás en un plan hidrológico y los residuos si estás en un plan residual.
2. Planteamiento de metas y objetivos para conocer qué es lo que se quiere conseguir.
3. Generación de alternativas. En los planes territoriales las alternativas son bloques de infraestructuras (no solo una infraestructura).
4. Evaluación.
5. Ejecución.
6. Seguimiento y control. Se detecta cuándo las alternativas anteriores son insuficientes y, por tanto, hay que generar unas nuevas; se trata por tanto de un proceso ciclo.

Este proceso o ciclo de planificación consiste en que, cuando hacemos la etapa de seguimiento y control, vemos lo que le falta al plan o lo que hay que cambiar, empezando de nuevo un ciclo. En cada una de ellas, además, serían aplicables cuantas diferentes técnicas de la ciencia ayuden al proceso de planificación territorial y urbanística, como son: análisis histórico-analógicos, técnicas estadísticas, proyecciones demográficas, análisis de umbrales, análisis morfológico y catastrófico, análisis de zonas potenciales, modelística, regresiones, programación lineal, análisis factorial, técnicas Input-Output, etc.

La teoría de la planificación racional requiere, por tanto, un considerable conjunto de conocimientos, necesarios para hallar decisiones lógicas cuando se valoran todas las alternativas posibles. De aquí que este modelo es también denominado “modelo amplio”.

Sin un conocimiento adecuado pueden producirse inevitables juicios de valor que reflejan las carencias del planificador, con los correspondientes riesgos asociados a ello. Así, de nuevo según Foradada, las otras teorías o técnicas de planificación que reconocen explícitamente estas influencias de los juicios de valor de los participantes en el proceso planificador son:

- La planificación incremental.
- La planificación adaptada.
- La planificación consensuada.

## 6.2. Planificación incremental

Esta teoría de planificación es denominada algunas veces “la ciencia de arreglárselas de alguna manera”. Este método adopta la estrategia de toma de decisiones a las limitadas capacidades cognoscitivas de los responsables del proceso y reduce el alcance y el coste de la obtención de información y su análisis.

Las principales características de esta teoría son:

- Las opciones se derivan de políticas o planes que difieren incrementalmente de las políticas existentes (el *statu quo*).
- Solo se consideran un pequeño número de alternativas.
- Solo se investigan un pequeño número de consecuencias significativas.
- Los fines y medios se ajustan a procesos que hacen los problemas más manejables.
- Las decisiones se toman mediante un proceso iterativo de análisis y evaluación.

Este modelo es considerado por muchos como el mejor reflejo de cómo se toman las decisiones actualmente, pero su más evidente objeción es que está orientado a la solución de los problemas presentes y no a la promoción de los objetivos futuros. La planificación es una cadena de decisiones estratégicas que se enfrenta a la incertidumbre paso a paso, de forma iterativa e incremental.

### 6.3. Planificación adaptada

Esta teoría de planificación se fundamenta en la toma de decisiones basada en la experiencia. Cuando se obtiene una nueva información se revisa el proceso y se formulan nuevos métodos.

La planificación adaptada se basa en el concepto de aprendizaje de los acontecimientos del pasado, incluyendo el reconocimiento del limitado conocimiento de los ecosistemas de la sociedad y la incertidumbre en la predicción de la consecuencia del uso de recursos dentro del ecosistema. Al mismo tiempo, es una forma oportunista de planificar, que es consecuencia de la gestión ambiental en curso en la que tiene lugar la planificación. Ello permite a los planificadores anticiparse y tomar ventaja de la sorpresa y de los resultados de las actividades gestoras como herramientas de aprendizaje. Sin embargo, existe un cierto recelo por las agencias gestoras y los usuarios de recursos en asumir las tendencias experimentales en la gestión. También se produce una desconfianza al ser factible la posibilidad de utilizar una información de origen no científica, como pueden ser las opiniones de los demás.

### 6.4. Planificación consensuada

Su utilización se ha extendido rápidamente en Europa desde el principio de los 90, y es ahora el método de planificación más ampliamente usado en el Reino Unido. La planificación consensuada utiliza técnicas de resolución de

conflictos, pragmatismo y educación que enfatizan la importancia del aprendizaje de las comunidades, la racionalidad autoritaria y comunicativa para involucrar eficazmente a los protagonistas. La racionalidad comunicativa se centra en la toma de decisiones basadas en alcanzar un acuerdo con los interesados. Se presume que los protagonistas están correctamente y completamente informados y adoptan posturas sinceras sobre el plan en discusión. Este representa el marco teórico ideal para un entramado de planificación consensuada, pero rara vez existe esta situación en la vida real.

Como sugiere su denominación, la planificación consensuada intenta desarrollar planes mediante la consecución de un consenso ante las diversas partes que toman parte en el proceso de planificación. Este modelo podría considerarse como el más cercano a un modelo puramente pragmático, suponiéndose que cada uno de los actores del proceso desempeña un papel de idéntica importancia. Mediante la realización de un consenso, el proceso planificador se esfuerza en conseguir una situación ventajosa y proporcionar beneficiosos resultados. De este proceso se desprende una deliberada perspectiva de aprendizaje del proceso planificador, que se evidencia claramente en que la forma del plan en discusión será determinada por los participantes. Este modelo permite, en consecuencia, la integración en el mismo de los otros módulos de planificación antes mencionados.

Como consecuencia de todo lo expuesto se significa la gran importancia que toma el estudio y la práctica de las técnicas de negociación.

# 7

## El estudio de valoración de los terrenos portuarios

### 7.1. marco normativo

El marco legal que sirve de base para la Valoración de los terrenos portuarios lo constituye el Real Decreto Legislativo 2/2011 por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en especial el Capítulo II. “Régimen económico de la utilización del dominio público y de la prestación de servicios portuarios”, del Título VII. “Régimen Económico”.

### 7.2. Valoración de los terrenos portuarios

En dicho capítulo se especifica, en el artículo 177, lo siguiente en relación a la revisión del valor de los terrenos y las aguas del dominio público portuario:

#### Artículo 177. Valor de los terrenos y las aguas del puerto

1. Para la determinación del valor de los terrenos y de las aguas del puerto, el Ministro/a de Transportes y Movilidad Sostenible aprobará, a propuesta de cada Autoridad Portuaria, la correspondiente valoración de la zona de servicio del puerto y de los terrenos afectados a ayudas a la navegación, cuya gestión se atribuye a cada Autoridad Portuaria, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda y de Puertos del Estado. La propuesta de la Autoridad Portuaria deberá estar justificada e incluir una memoria económico-financiera.

Previamente a la solicitud de estos informes y a la remisión del expediente al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible a través de Puertos del Estado, la Autoridad Portuaria someterá a

información pública su propuesta durante un plazo no inferior a 20 días. La orden de aprobación de la correspondiente valoración será publicada en el «Boletín Oficial del Estado». Los valores contenidos en la Orden no serán susceptibles de recurso autónomo, sin perjuicio de los que procedan contra la notificación individual conjunta de dicho valor y de la nueva cuantía de la tasa a los concesionarios y titulares de autorizaciones.

2. A través de la Ley de Presupuestos Generales del Estado u otra que, en su caso, se apruebe a estos efectos, se podrá proceder a la variación de los valores aprobados cuando se justifique por variaciones en los costes o en las condiciones de demanda. Dichos elementos deberán ser evaluados con arreglo a la eficiencia económica y la buena gestión empresarial, no considerándose en ningún caso los costes asociados a la mano de obra, los costes financieros, los gastos generales o de estructura ni el beneficio industrial, cuando sean imputables a decisiones de las propias empresas o agentes económicos. Las variaciones deberán estar adecuadamente justificadas en una memoria económica específica para este fin.

La actualización no será aplicable cuando, por causas imputables a la Autoridad Portuaria, la valoración de los terrenos y las aguas del puerto no hubiera sido revisada siendo procedente de conformidad con lo dispuesto en el siguiente apartado de este artículo.

La actualización del valor de los terrenos y las aguas del puerto no afectará a las concesiones y autorizaciones otorgadas, sin perjuicio de la actualización de la cuantía de la tasa conforme a lo previsto en el artículo siguiente.

3. Además, las valoraciones podrán revisarse para la totalidad de la zona de servicio y de los terrenos afectados a ayudas a la

navegación cada cinco años y, en todo caso, deberán revisarse al menos cada 10 años. Asimismo, deberán revisarse cuando se apruebe o modifique la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios, en la parte de la zona de servicio que se encuentre afectada por dicha modificación o cuando se produzca cualquier circunstancia que pueda afectar a su valor. Cuando se incorpore un nuevo terreno se le asignará el valor correspondiente a los terrenos del área funcional de similares características.

### 7.3. Metodología y criterios de valoración

Para el cálculo de la base imponible de los terrenos y la lámina de agua de la zona de servicio portuaria se seguirá igualmente lo especificado en el Capítulo II del RDL 2/2011, especialmente lo dispuesto en los apartados a) y b) del artículo 175:

#### Artículo 175. Base imponible

La base imponible de la tasa es el valor del bien de dominio público ocupado, que se determinará de la forma siguiente:

- a) Ocupación de terrenos. Será el valor de los terrenos, que se determinará sobre la base de criterios de mercado. A tal efecto, la zona de servicio se dividirá en áreas funcionales, asignando a los terrenos incluidos en cada una de ellas un valor por referencia a otros terrenos del término municipal o de los términos municipales próximos, con similares usos y condiciones, en particular los calificados como uso logístico, comercial o industrial, tomando en consideración el aprovechamiento que les corresponda. Además, en el caso de áreas destinadas a la manipulación de mercancías, podrá tomar también en consideración el valor de superficies portuarias que pudieran ser alternativas para los tráficos de dicho puerto.

En la valoración de los terrenos de cada área portuaria deberá además tenerse en cuenta el grado de urbanización general de la zona, las características de ordenación establecidas en el plan especial del puerto, su centralidad en la zona de servicio, y su proximidad, accesibilidad y la conexión con los diferentes modos e infraestructuras de transporte, en particular, a las instalaciones de atraque y áreas de agua abrigada.

- b) Ocupación de las aguas del puerto. Será el valor de los espacios de agua incluidos en cada una de las áreas funcionales en que se divida la zona de servicio del puerto, que se determinará por referencia al valor de los terrenos de las áreas de la zona de servicio con similar finalidad o uso o, en su caso, al de los terrenos más próximos. En la valoración deberá tenerse en cuenta las condiciones de abrigo, profundidad y localización de las aguas, sin que pueda exceder del valor de los terrenos de referencia.

No obstante, cuando el espacio de agua se otorgue en concesión para su relleno, el valor del mismo será el asignado a los terrenos de similar utilidad que se encuentren más próximos.

De esta manera, para el cálculo de la base imponible de los terrenos y de la lámina de agua se tomará un valor de referencia, obtenido del correspondiente estudio de mercado, el cual se corregirá mediante un coeficiente, que vendrá determinado por unos criterios valorativos. Estos serán, como mínimo, los recogidos en el citado artículo 175.a) y b), a saber:

- Para los terrenos:
  - Grado de urbanización general de la zona.
  - Características de ordenación.
  - Centralidad en la zona de servicio.

- Proximidad, accesibilidad y la conexión con los diferentes modos e infraestructuras de transporte, en particular, a las instalaciones de atraque y áreas de agua abrigada.
- Para la lámina de agua:
  - Condiciones de abrigo.
  - Profundidad.
  - Localización de las aguas.

Cabe destacar también, que esos criterios estarán ponderados según sus características para que los resultados obtenidos sean proporcionales y coherentes con la realidad portuaria, siendo su peso relativo más elevado cuanto mayor sea el cumplimiento del criterio evaluado.

# 8

## Los bienes de dominio público portuario estatal adscritos a las Autoridades Portuarias

### 8.1. Los bienes que integran el dominio público portuario

La Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM), texto refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, establece en su artículo 67, apartado 1, que los puertos de interés general forman parte del dominio público marítimo-terrestre e integran el dominio público portuario estatal. En su apartado 2, define el dominio público portuario como el dominio público marítimo-terrestre afecto a los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal. Consecuencia de lo anterior es que dicho precepto se remita, con carácter supletorio, a la legislación de costas para lo no previsto en la legislación portuaria.

Así pues, el dominio público portuario estatal viene a ser una especie del dominio público marítimo-terrestre, lo que es consecuencia de que previamente la Ley 22/1988, de 22 de julio, de Costas (LC), incluyó a los puertos estatales entre los bienes de dominio público marítimo-terrestre por determinación legal (artículo 4.11), si bien remite su régimen jurídico a la legislación específica constituida en estos momentos por el TRLPEMM.

Sin embargo, la naturaleza y finalidad de ambas categorías de dominio público es muy diferente. Mientras que el dominio público marítimo-terrestre tiene la consideración de dominio público natural (conformado por recursos naturales), el dominio público portuario es esencialmente artificial. El destino del primero de ellos es, principalmente, su uso público, debiendo garantizarse la conservación de los elementos naturales. La finalidad del dominio público portuario es, sin embargo, la de servir de soporte para el desarrollo de actividades económicas y para que la transferencia de

mercancías entre medios de transporte marítimo y terrestre se produzca en condiciones de eficacia, economía, rapidez y seguridad.

Según dispone el artículo 67.1 del TRLPEMM, el dominio público portuario estatal está integrado por los siguientes bienes:

- a) Los terrenos, obras e instalaciones portuarias fijas de titularidad estatal afectados al servicio de los puertos.
- b) Los terrenos e instalaciones fijas que las Autoridades Portuarias adquieran mediante expropiación, así como los que adquieran por compraventa o por cualquier otro título cuando sean debidamente afectados por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.
- c) Las obras que el Estado o las Autoridades Portuarias realicen sobre dicho dominio.
- d) Las obras construidas por los titulares de una concesión de dominio público portuario, cuando reviertan a la Autoridad Portuaria.
- e) Los terrenos, obras e instalaciones fijas de ayudas a la navegación marítima, que se afecten a Puertos del Estado y a las Autoridades Portuarias para esta finalidad.
- f) Los espacios de agua incluidos en la zona de servicio de los puertos. Las aguas portuarias se subdividen en dos zonas:
  - Zona I, o interior de las aguas portuarias, que abarcará los espacios de agua abrigados ya sea de forma natural o por efecto de diques de abrigo.
  - Zona II, o exterior de las aguas portuarias, que comprenderá el resto de las aguas.

Las Autoridades Portuarias fueron creadas por la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, por transformación de los anteriores Organismos Autónomos Juntas de Puerto y las Entidades públicas Puertos Autónomos (Huelva, Barcelona, Bilbao y Valencia). Estas nuevas Entidades públicas sucedieron a las antiguas Juntas de Puerto y Puertos Autónomos en la titularidad de su patrimonio, quedando subrogadas en su misma posición en las relaciones jurídicas de las que aquellos fueran parte. En consecuencia, los bienes de dominio público que se encontraban afectos a los anteriores Organismos gestores de los puertos de interés general, incluidas las aguas de las zonas I y II, se adscribieron a las Autoridades Portuarias conservando su calificación jurídica originaria de dominio público (disposición adicional sexta Ley 27/1992).

Las Autoridades Portuarias cuentan, además, con un patrimonio propio, formado por el conjunto de los bienes y derechos que el Estado les atribuya como propios, los que adquieran en el futuro por cualquier título o les sean cedidos o donados por cualquier persona o entidad (art. 42 TRLPEMM).

Cabe adelantar ya que el régimen jurídico patrimonial de las Autoridades Portuarias se rige por su legislación específica (TRLPEMM) y, en lo no previsto en ella, por la legislación de patrimonio de las Administraciones públicas (Ley 33/2003, de 3 de noviembre, de Patrimonio de las Administraciones Públicas y su Reglamento General aprobado por Real Decreto 1373/2009, de 28 de agosto).

## 8.2. Afectación, desafectación y mutación demanial

### Afectación al dominio público portuario

La naturaleza demanial de los bienes de titularidad pública exige que los mismos estén afectados o destinados a un uso o servicio público y requiere un acto formal que vincule dicho bien al fin de interés público. La afectación puede llevarse a cabo de forma genérica, mediante ley, o específica, mediante un acto administrativo (art. 66.1 LPAP).

Los puertos de interés general se encuentran afectados al uso público en virtud de una ley (art. 67 TRLPEMM y art. 4.11 LC) y constituyen, según hemos visto, bienes de dominio público estatal.

Sin embargo, la evolución de los puertos y las necesidades de nuevas infraestructuras y espacios para desarrollar la actividad portuaria requieren, en no pocas ocasiones, incrementar los espacios que configuran el puerto, tanto terrestres como marinos. Pues bien, esta afectación concreta de determinados bienes al dominio público portuario que es necesario llevar cabo de forma singular, se realiza a través de alguno de los siguientes procedimientos:

- I. A través de la aprobación por Orden del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (MITMS, en lo sucesivo) de la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (en adelante DEUP), a través del cual se produce la afectación automática de todos los bienes de dominio público y patrimoniales al uso portuario. En efecto, el apartado 5 del artículo 69 determina que la aprobación de la DEUP llevará implícita *“la afectación al uso portuario de los bienes de dominio público y de los bienes patrimoniales incluidos en la zona de servicio que sean de interés para el puerto”*.

Es por ello que, cuando en la propuesta de DEUP se incluyan bienes del Patrimonio del Estado destinados a otros usos o finalidades, deberá recabarse informe vinculante del Ministerio de Hacienda.

- II. Por acto expreso del Ministerio de Hacienda, ya que el artículo 43 del TRLPEMM prevé la adscripción de nuevos bienes patrimoniales, a propuesta del MITMS, a favor de las Autoridades Portuarias. El procedimiento de adscripción viene regulado en el artículo 74 de la LPAP, correspondiendo a la Dirección General de Patrimonio la instrucción del procedimiento. La adscripción tendrá siempre carácter finalista, ya que los bienes y derechos deberán destinarse siempre al cumplimiento de los fines de las Autoridades Portuarias y en la forma y condiciones que, en su caso, se hubiesen establecido en el correspondiente acuerdo.

No obstante, existen algunos supuestos en los que la afectación se entiende implícita con la producción de unos hechos o actos, teniendo los mismos efectos que la afectación expresa. Estos supuestos son:

- a) Los bienes que procedan de la ejecución por las Autoridades Portuarias de nuevas obras o instalaciones sobre el dominio público, como ya hemos visto (artículo 67.1.c TRLPEMM).
- b) En el caso de bienes adquiridos por los Organismos portuarios en el desarrollo de las actividades que le son propias, debemos distinguir entre los adquiridos por expropiación forzosa en los que se produce la afectación implícita al dominio público (artículo 67.1.b) TRLPEMM), de los adquiridos por compraventa o cualquier otro título.

Estos últimos deberán ser afectados por el MITMS, formando hasta entonces parte de su patrimonio propio. En este caso, a

diferencia de lo que ocurre con la desafectación singular de bienes de dominio público portuario como veremos seguidamente, la Ley no contempla un procedimiento singular de afectación por el MITMS, existiendo tan solo el procedimiento de aprobación de la DEUP.

- c) Además, la LPAP contempla en su artículo 66.2 otros supuestos que determinan la afectación implícita al dominio público: la utilización pública, notoria y continuada de bienes y derechos de su titularidad para el uso o actividad portuaria; la adquisición de bienes o derechos por usucapión; la adquisición de los bienes muebles necesarios para desenvolvimiento de los servicios públicos o para la decoración de dependencias oficiales.

## Desafectación de bienes de dominio público portuario

La desafectación de bienes del dominio público o el cese de la demanialidad es el proceso inverso a la afectación, y tiene como efecto convertir el bien de dominio público en bien patrimonial de la Administración. Por tanto, la desafectación podría realizarse por ley, desafectando toda una categoría de bienes antes calificados como demaniales, o por acto expreso de la Administración en relación con bienes concretos. No hay desafectación implícita, debiendo ser en cualquier caso expresa (art. 69 LPAP).

Por lo que se refiere al dominio público portuario, la desafectación de bienes singulares también requiere una actividad administrativa que determine el cese de la afectación del bien a la actividad o a los fines portuarios.

En cuanto a los efectos de la desafectación, en la legislación portuaria se da la particularidad de que los bienes desafectados pasan a

incorporarse al patrimonio propio de la Autoridad Portuaria, con lo que se separa del régimen general regulado en la LPAP, que prevé que los bienes desafectados se incorporen al Patrimonio de la Administración General del Estado.

De otra parte, aunque el efecto de la desafectación de un bien de dominio público es el de su conversión en bien patrimonial, en el caso del dominio público portuario podría mantener la condición demanial cuando el bien conserva características de demanio natural. En efecto, el art. 44.1 TRLPEMM determina que si el bien desafectado conserva las características naturales de bienes de dominio público marítimo-terrestre, de los definidos en el artículo 3 de la LC, se incorporará automáticamente al uso propio del dominio público marítimo-terrestre, excepto en el caso de que sobre dichos bienes deban adoptarse medidas medioambientales correctoras, en cuyo caso, previamente a su incorporación, deberán pactarse entre los Ministerios de Transportes y Movilidad Sostenible y para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico las medidas que hayan de llevarse a cabo y ejecutarse por la Autoridad Portuaria las que sean necesarias como consecuencia de los efectos que haya producido la gestión portuaria sobre el dominio público desafectado.

En el procedimiento de desafectación de bienes de dominio público portuario podemos destacar los siguientes trámites (art. 44.1 TRLPEMM):

1º.-Declaración por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de la innecesariedad de los bienes que se pretende desafectar para el cumplimiento de fines portuarios.

2º.-Informe de la Dirección General de la Costa y el Mar sobre las características físicas de dichos bienes, a efectos de la protección y defensa del dominio público marítimo-terrestre.

3º.-Propuesta de desafectación de Puertos del Estado.

4º.-Orden del Ministro/a de Transportes y Movilidad Sostenible declaratoria de la desafectación.

La orden de aprobación de la desafectación conlleva la rectificación de la delimitación de la zona de servicio contenida en la DEUP y se notificará al Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico (MITECO) en los casos en los que se hayan debido de adoptar medidas medioambientales correctoras.

Por último, la Ley faculta al Consejo de Administración de las Autoridades Portuarias y al Consejo Rector de Puertos del Estado, sin necesidad de expresa declaración de desafectación del servicio, para acordar el desguace y, en su caso, la enajenación de materiales inservibles y de instalaciones no fijas, así como la enajenación de bienes muebles de cualquier naturaleza (art. 44.2 TRLPEMM).

En el caso de que los bienes demaniales procediesen de la adscripción de bienes patrimoniales de la Administración General del Estado conforme al artículo 73 de la LPAP, la declaración de innecesiedad de los mismos al uso o actividad portuaria determinará su desadscripción por el Ministro/a de Hacienda. Para ello, la Autoridad Portuaria deberá regularizar, en su caso, la situación física y jurídica de los mismos (art. 78 LPAP). Estos bienes pasarán a integrarse en el patrimonio de la Administración General del Estado.

Los bienes desafectados que se incorporan al patrimonio de la Autoridad Portuaria podrán ser objeto de enajenación, permuta o, en su caso, cesión gratuita, previa comunicación a la Dirección General de Patrimonio del Estado.

Con el objeto de contribuir al principio de autofinanciación del sistema portuario, la Ley establece que el producto obtenido por la Autoridad

Portuaria por la enajenación de los bienes desafectados se destinará a la financiación de las adquisiciones de inmovilizado previstas en el plan de inversiones.

## Mutación demanial

La mutación demanial es el cambio de destino de un bien de dominio público a otro uso, fin o servicio público, conservando la consideración de dominio público. El artículo 71 de la LPAP lo define como el acto en virtud del cual se efectúa la desafectación de un bien o derecho del Patrimonio del Estado, con simultánea afectación a otro uso general, fin o servicio público de la Administración General del Estado o de los organismos públicos vinculados o dependientes de ella.

La mutación demanial puede ser objetiva, cuando el bien cambia de destino, pero no de titularidad (del Estado, Comunidad Autónoma, etc.), y subjetiva, cuando el bien cambia de titular, pero se mantiene el mismo destino. También cabría la mutación demanial en la que se producen ambos efectos, cambio de destino y de titularidad.

Ya hemos visto un supuesto de mutación demanial objetiva al tratar la desafectación del dominio público portuario, que se produce cuando el bien desafectado conserva las características naturales de dominio público marítimo-terrestre, lo que produce que el bien continúa siendo de dominio público destinado a los fines que declara la LC para estos bienes.

Cuando el nuevo destino público del bien no sea su integración en el dominio público marítimo-terrestre, el cambio de afectación o mutación demanial será acordado por el Ministro/a de Hacienda, de conformidad con lo previsto en el artículo 72 de la LPAP.

Podría entenderse como un supuesto singular de mutación demanial subjetiva el regulado en el artículo 3.6 del TRLPEMM, que prevé la

posibilidad de segregar de la zona de servicio del puerto los espacios pesqueros y los destinados a usos náutico-deportivos, siempre que dichos espacios posean infraestructuras portuarias independientes, espacios terrestres y marítimos diferenciados, no dividan o interrumpen la zona de servicio del puerto afectando a la explotación de este, no existan usos alternativos previstos en la DEUP 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. La segregación se aprueba por Real Decreto dictado a propuesta del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, previo informe favorable de Puertos del Estado.

### 8.3. Delimitación de la zona de servicio y deslinde del dominio público portuario

La Delimitación de la zona de servicio de un puerto de interés general (DEUP) tiene como una de sus principales funciones la determinación de la zona de servicio del puerto, con los espacios de tierra y agua necesarios para el desarrollo de la actividad portuaria, los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad en un futuro y, por último, aquellos otros que, generalmente con carácter residual, se encuentren vinculados a la interacción puerto-ciudad. Tal delimitación tiene un efecto constitutivo (no declarativo) ya que su aprobación implica la afectación al uso portuario de todos los bienes de dominio público o patrimoniales incluidos en la zona de servicio, así como la declaración de utilidad pública a efectos expropiatorios de los bienes de propiedad privada incluidos en la delimitación (artículo 69.5).

Sin embargo, el artículo 69 TRLPEMM, en su apartado, 3, establece que la DEUP debe incluir, además, la definición exterior e interior del dominio público portuario. Esta previsión plantea realmente un problema porque, no existe identidad entre dominio público portuario y zona de servicio del puerto. Esto es, el dominio público portuario no siempre va a coincidir con la zona de servicio del puerto porque, de una parte, pueden existir determinados bienes que en el momento de la aprobación de la DEUP no sean dominio público portuario sino propiedad privada por no haber sido adquiridos o expropiados todavía y, de otra, la Autoridad Portuaria tiene adscritos bienes que se ubican fuera de la zona de servicio del puerto, como pueden ser los terrenos, obras e instalaciones fijas de ayudas a la navegación marítima, que también tienen la consideración de dominio público portuario (art. 67.1.e TRLPEMM).

Por otra parte, debe tenerse en cuenta que la Orden de aprobación de la DEUP no participa ni de la naturaleza ni de la finalidad de un deslinde administrativo.

El deslinde es la facultad que corresponde al propietario de un bien inmueble cuando los límites de dicho inmueble con los de otros propietarios resulten imprecisos o existan indicios de usurpación (art. 50.1 LPAP).

La facultad de deslindar el dominio público portuario corresponde al MITECO, a quien la LC atribuye la facultad de deslinde de los bienes de dominio público marítimo-terrestre definidos en los artículos 3, 4 y 5 de dicha Ley, entre los que se encuentran los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal. Si bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 12.2 de la LC, al afectar el deslinde al dominio público portuario estatal, deberá remitirse el expediente, antes de su aprobación, al MITMS para que en el plazo de dos meses emita un informe sobre las materias que afecten a sus competencias. En caso de discrepancia entre ambos Ministerios sobre el deslinde del dominio público portuario, decidirá el Consejo de Ministros.

Por último, apuntar solo los efectos que el artículo 13 de la Ley de Costas atribuye al deslinde frente a terceros hipotecarios de buena fe, efectos que desde luego no se pueden predicar de la DEUP.

## 9

### El régimen de utilización del dominio público portuario estatal

#### 9.1. El régimen de las autorizaciones y concesiones en el espacio portuario: consideraciones generales

La utilización del dominio público portuario se rige por lo establecido en su legislación específica y, con carácter supletorio, por la legislación de costas. Sin embargo, en lo no previsto en la normativa sectorial, se aplicará la LPAP y las normas que la complementen y desarrollen (arts. 73.1 TRLPEMM y 5.4 LPAP).

En cuanto al sujeto, los bienes demaniales pueden utilizarse por órganos de la propia Administración Pública, para la prestación de servicios públicos, o por los particulares.

#### Ocupación por órganos o entidades de la Administración Pública

En este caso, el TRLPEMM ha previsto una figura singular, la del convenio demanial, como instrumento que habilita a los órganos y entidades de la Administración Pública la utilización del dominio público portuario, a diferencia de lo previsto la LPAP o en la LC en las que se acude a la figura de la “reserva demanial” cuando la Administración General del Estado requiere el uso del dominio público para el cumplimiento de fines de su competencia (arts. 104 LPAP y 47 LC).

El convenio demanial viene regulado en el artículo 73.3 del TRLPEMM y permite la ocupación del dominio público portuario por órganos de las

Administraciones Públicas, para el cumplimiento de fines de su competencia que *"por su relación directa con la actividad portuaria, deban desarrollarse necesariamente dentro de los mismos"* (artículo 72.2 TRLPEMM). A tal fin, la DEUP ha de prever los espacios necesarios para que las Administraciones puedan desarrollar sus competencias, entre las que podemos destacar las de vigilancia, seguridad pública, inspección, control de entradas y salidas de personas y mercancías en territorio nacional o identificación (art. 69.3 TRLPEMM).

Debe tenerse en cuenta que el convenio a que se refiere el artículo 73.3 no es un convenio de colaboración de los definidos y regulados en el Capítulo VI del Título preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), por lo que no se encuentra sometido al régimen jurídico dispuesto por dicho texto legal.

En cuanto al contenido del convenio, el texto legal establece un contenido mínimo: las condiciones que regulen la ocupación, las tasas que deba abonar y los costes que deba asumir el órgano o entidad de la Administración pública solicitante por la ocupación del dominio público.

Cuando en el ámbito de la Administración General del Estado existan discrepancias entre el órgano o entidad de esta Administración pública y la Autoridad Portuaria porque esta considere que la ocupación solicitada es incompatible con la normal explotación del puerto, la Ley prevé que dicha discrepancia será resuelta por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, previo informe de Puertos del Estado.

El convenio demanial no siempre se aplica a la Administración autonómica o local. La norma solo permite acudir a este instrumento cuando la legislación de la Comunidad Autónoma prevea en su legislación un régimen similar para la utilización de bienes demaniales

de su titularidad por la Administración General del Estado o sus organismos públicos, debiendo acudir a las figuras tradicionales de autorización y concesión, en caso contrario.

En todos estos casos, el dominio público no pierde su naturaleza y conserva la calificación de demanio portuario estatal.

## Ocupación por particulares

La legislación general distingue los siguientes tipos de uso que pueden llevar a cabo los particulares respecto del dominio público destinado al uso general: uso común, el especial y el privativo, necesitando de título habilitante los dos últimos (arts. 85 y 86 LPAP).

- a) El uso común es el que corresponde por igual y de forma indistinta a todos los ciudadanos, de modo que el uso por unos no impide el de los demás interesados.
- b) El uso especial, es aquel que, sin impedir el uso común, supone la concurrencia de circunstancias tales como la peligrosidad o intensidad, preferencia en casos de escasez, la obtención de una rentabilidad singular u otras semejantes, que determinan un exceso de utilización sobre el uso que corresponde a todos o un menoscabo de este.
- c) El uso privativo es el que determina la ocupación de una porción del dominio público, de modo que se limita o excluye la utilización del mismo por otros interesados.

Los títulos habilitantes exigibles serían (art. 86 LPAP):

- a) El uso común es libre, sin más limitaciones que la derivada de su naturaleza, lo establecido en los actos de afectación o adscripción, y en las disposiciones que le sean de aplicación.
- b) El aprovechamiento especial de los bienes de dominio público, así como su uso privativo, cuando la ocupación se efectúe únicamente con instalaciones desmontables o bienes muebles, estarán sujetos a autorización o, si la duración del aprovechamiento o uso excede de cuatro años, a concesión.
- c) El uso privativo con obras o instalaciones fijas requiere concesión.

Para determinar el sometimiento a autorización o concesión lo relevante no es la calificación del uso como especial o privativo, sino la naturaleza de las obras e instalaciones y la duración del aprovechamiento.

Trasladada la anterior clasificación al ámbito del dominio público portuario, podríamos entender que el uso común sería aquel acorde con la naturaleza y finalidad misma del puerto, esto es, el que permite hacer posible las operaciones de tráfico portuario, y que no suponga, además un uso intensivo o privativo del mismo.

Por lo que se refiere al uso especial y al privativo el TRLPEMM aplica un criterio similar al recogido en la LPAP para determinar si la ocupación del dominio público se somete a autorización o concesión, si bien el plazo máximo de la autorización sería de 3 años.

Señala el artículo 73.2 del TRLPEMM que, en el caso de utilización del dominio público por particulares, los usos y actividades que presenten circunstancias de exclusividad, intensidad, peligrosidad o rentabilidad exigirán el otorgamiento de autorización o concesión.

El artículo 74 del TRLPEMM distingue dos supuestos de utilización del dominio público sometidos a autorización:

- a) La utilización de instalaciones portuarias fijas por los buques, el pasaje y las mercancías, que se regirá por el Reglamento de Explotación y Policía y las correspondientes Ordenanzas Portuarias.
- b) La ocupación del dominio público portuario con bienes muebles o instalaciones desmontables o sin ellos, por plazo no superior a tres años, que se regula por lo dispuesto en la Ley.

Por último, la ocupación del dominio público portuario con obras o instalaciones no desmontables o, en cualquier caso, por plazo superior a tres años se encuentra sometido al otorgamiento de una concesión.

## 9.2. El régimen de las autorizaciones

### Concepto y naturaleza jurídica

La autorización de dominio público no responde al concepto clásico de autorización administrativa y reúne unos rasgos particulares. Como ha puesto de relieve Rafael Fernández Acevedo , *"la autorización demanial es siempre constitutiva de un derecho a favor de un particular conforme a criterios de interés público"*; no existe un derecho previo del particular al uso del dominio público, lo que diferencia la autorización demanial de la construcción doctrinal clásica de autorización administrativa que parte de la existencia de un derecho subjetivo previo del particular, limitándose la Administración a través del acto administrativo -"autorización"- a remover los límites impuestos por el ordenamiento jurídico para el ejercicio de ese derecho.

Los bienes sobre los que recae la autorización demanial son por definición de titularidad pública, por lo que tampoco se puede acudir a la publicatio o reserva administrativa como criterio propio de la concesión y que sirve para distinguirla de la autorización. Como señala este autor, *"en el ámbito demanial aquella publicatio existe siempre, no obstante, lo cual, unas veces se exige una concesión y otras una autorización"*.

### Clases de autorizaciones

Respecto a las autorizaciones sobre dominio público portuario, como ya hemos apuntado, se establecen dos clases de autorizaciones:

- Las que tienen por objeto la utilización de instalaciones portuarias fijas por los buques, el pasaje y las mercancías, que se deberán regular por lo establecido en el Reglamento de Explotación y Policía, así como en las correspondientes

Ordenanzas Portuarias. La Ley parece exigir para estos supuestos de ocupación o utilización del dominio público portuario el otorgamiento de una autorización administrativa, esto es, la existencia previa de un acto administrativo que ha de otorgar el Organismo público gestor del puerto. Sin embargo, esto no se corresponde con la realidad ya que las Autoridades no someten a autorización previa la utilización de las instalaciones portuarias para las tradicionales actividades de entrada, atraque, embarque, desembarque, etc. de buques, mercancías o pasajeros. Como señala Ángel Menéndez Rexach, la remisión al Reglamento de Explotación y Policía es coherente con nuestra legislación histórica conforme a la cual el uso público de los puertos se remite al reglamento de servicio y policía especial de cada puerto (artículo 35 de la Ley y 8 de su Reglamento General de 1912), pero *"lo que no es coherente es deducir de esa especialidad el sometimiento a autorización, como si se tratara de una ocupación del dominio público con los criterios de intensidad, rentabilidad y peligrosidad que la propia ley establece"*.

- Las que otorgan el derecho a la ocupación del dominio público portuario con bienes muebles o instalaciones desmontables o sin ellos, por plazo no superior a tres años.

### Régimen jurídico de las autorizaciones demaniales

El régimen jurídico de este segundo tipo de autorizaciones es el que aquí nos interesa, ya que estas son las autorizaciones demaniales que otorgan, con carácter ordinario, las Autoridades Portuarias. Pasamos, por tanto, a examinarlo:

En primer lugar, debe subrayarse que la autorización de dominio público portuario se otorga a título de precario (artículo 75.2

TRLPEMM); esto es así porque supone una ocupación menos intensa del dominio público, con un sentido acusado de provisionalidad de la misma que es conocida por el titular de la autorización. Esta situación de precario implica que la Autoridad Portuaria tiene la facultad de revocarla unilateralmente, sin que el sujeto autorizado tenga derecho a indemnización. Ahora bien, como indica el artículo 97.1 del TRLPEMM, la revocación deberá ser motivada por producirse alguna de las circunstancias siguientes: que la ocupación amparada en la autorización resulte incompatible con obras o planes que, aprobados con posterioridad, entorpezcan la explotación portuaria o impidan la utilización del espacio portuario para actividades de mayor interés portuario.

Otro de los rasgos definitorios de la autorización demanial portuaria es que se otorga a título personal. Esto quiere decir que se tienen en cuenta las cualidades personales para el otorgamiento de la autorización. De ahí deriva que no sea admisible la transmisión "inter vivos" de la autorización salvo en el caso de autorizaciones que constituyan soporte de una autorización de vertidos de tierra a mar (artículo 75.4 TRLPEMM).

Además, la autorización constituye un acto administrativo discrecional. Corresponde al órgano de la Autoridad Portuaria competente para su otorgamiento decidir, previa ponderación de las razones de interés público existentes, si procede o no el otorgamiento de la misma.

En lo que se refiere al plazo, como establece el artículo 74 b) del TRLPEMM, este no podrá ser superior a tres años. La Ley admite la prórroga del plazo de las autorizaciones (artículo 75.1 TRLPEMM), pero la suma del plazo inicial previsto en el título y las prórrogas otorgadas no podrán superar en ningún caso dicho plazo de tres años.

Por último, las autorizaciones se han de sujetar al correspondiente Pliego de Condiciones Generales que apruebe el MITMS, no aprobado aún, y a las condiciones particulares que establezca la Autoridad Portuaria. Igualmente, no se podrán otorgar autorizaciones que se opongan a alguno de los instrumentos de planificación portuaria -Plan Estratégico, Plan Director, DEUP, Plan Especial o instrumento equivalente.

### Procedimiento de otorgamiento y tramitación administrativa

El procedimiento podrá iniciarse de dos formas, a solicitud del interesado o por concurso convocado por la Autoridad Portuaria (art. 76 TRLPEMM).

- A solicitud del interesado.

La solicitud deberá reunir los siguientes requisitos (art. 77 TRLEPMM):

- a) Datos identificativos del solicitante o, en su caso, de los partícipes en la comunidad o entidad sin personalidad jurídica.
- b) Memoria y planos de conjunto o de detalle necesarios de los bienes e instalaciones a desarrollar, en los que se especifique la extensión de la zona de dominio público portuario a ocupar.
- c) Descripción de la actividad a desarrollar y, en su caso, plazo de la misma.
- d) Información económico-financiera de la actividad a desarrollar.

- e) Otros documentos y justificaciones que la Autoridad Portuaria considere necesarios y su exigencia esté justificada por razón imperiosa de interés general.

Una vez analizada la solicitud, la Autoridad Portuaria inadmitirá a trámite la misma en el caso de que se oponga de forma notoria a los instrumentos de planificación portuaria o a la normativa que sea de aplicación, procediéndose en este caso a su archivo en el plazo máximo de dos meses, sin más trámite que la audiencia previa al peticionario.

La tramitación de las solicitudes de autorización es sencilla, requiriendo tan solo que por la Autoridad Portuaria se lleven a cabo los actos propios para determinar su viabilidad y adecuación, informe de otras Administraciones públicas y organismos cuando sea preceptivo o se estime conveniente recabarlo, informe del Director/a de la Autoridad Portuaria y audiencia del interesado, cuando proceda. La resolución del procedimiento corresponderá al Consejo de Administración cuando el plazo de vigencia de la autorización sea superior a un año, y al Presidente/a cuando no exceda de dicho plazo (artículo 78 TRLPEMM).

- De oficio, por la Autoridad Portuaria.

Respecto del concurso, requiere la aprobación previa del Pliego de Bases que regirá el concurso y del Pliego de Condiciones que regulará la propia autorización. Dicha aprobación corresponderá al Consejo de Administración o al Presidente/a, en función de quien tenga la competencia para la resolución del concurso que, a su vez, será el competente para el otorgamiento de la autorización, en función del plazo de vigencia del mismo. La convocatoria del concurso ha de publicarse en el Boletín Oficial

de la Comunidad Autónoma, y establecerá un plazo mínimo de 20 días para la presentación de las ofertas que serán abiertas en acto público. Una vez resuelto el concurso y seleccionada la mejor oferta, se tramitará esta por el procedimiento ordinario que hemos señalado anteriormente (artículo 79 TRLPEMM).

## Condiciones de otorgamiento

Las condiciones que debe incluir toda autorización vienen establecidas en el artículo 80 del TRLPEMM, y son las siguientes:

- a) Objeto de la autorización.
- b) Obras e instalaciones autorizadas.
- c) Plazo de la autorización.
- d) Superficie de dominio público cuya ocupación se autoriza.
- e) Condiciones de protección del medio ambiente que, en su caso, procedan.
- f) Condiciones especiales que deban establecerse en las autorizaciones que se otorguen en espacios afectos a las ayudas a la navegación, entre las cuales deberán figurar, al menos, aquellas que garanticen la eficacia del servicio, accesos y medidas de seguridad.
- g) En el caso de ocupación de espacio de agua, el balizamiento que deba establecerse.
- h) Tasas de ocupación y de actividad.
- i) Garantías a constituir.

j) Causas de caducidad.

## 9.3. El régimen de la concesión demanial

### Concepto y naturaleza jurídica

Mediante la concesión la Autoridad Portuaria otorga a un tercero la ocupación del dominio público con obras e instalaciones no desmontables o usos por plazo superior a tres años (art. 81 TRLPEMM).

Se puede definir la concesión como el título jurídico que habilita al beneficiario del mismo, en firme y con carácter exclusivo, para la ocupación de parte del dominio público. La concesión otorga un derecho "exclusivo y excluyente" a su titular, lo que excluiría el uso de terceros. Sin embargo, sobre el dominio público portuario, la Autoridad Portuaria puede imponer al concesionario, por razones de interés público, la utilización por terceros de determinados espacios de dominio público concedidos, como es el caso previsto en el apartado 5 del artículo 81 del TRLPEMM, que prevé la posible utilización conjunta, por el concesionario y terceros prestadores de servicios portuarios, de las instalaciones de atraque y de la zona de maniobra adosada al mismo.

Además, la concesión se otorga por un plazo determinado y con un objeto concreto y, aunque constituye un derecho real y es transmisible intervivos y susceptible de constituirse hipotecas y otros derechos de garantía, la ley somete estos actos a autorización previa de la Autoridad Portuaria que deberá comprobar el cumplimiento de determinadas condiciones.

Las concesiones deberán ser conformes con el correspondiente instrumento de planificación urbanística aprobado (plan especial o instrumento equivalente) y, en su defecto, con la DEUP. Asimismo, deberán ajustarse al pliego de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones en el dominio público estatal, aprobado

por Orden FOM/938/2008, de 27 de marzo y a las condiciones particulares que establezca la Autoridad Portuaria en relación con la actividad o servicio objeto de la concesión.

Con carácter previo al otorgamiento de la concesión, la Autoridad Portuaria debe tener a disposición los bienes objeto de la misma porque, caso contrario, no podría otorgarlos en concesión. Sin embargo, la ley prevé dos supuestos en los que es posible demorar la eficacia de la resolución de otorgamiento de la concesión, con el límite de dos años (art. 81.3 TRLPEMM):

- Cuando se encuentre próxima la fecha de extinción de una concesión y se prevea otorgar una nueva sobre los mismos espacios de tierra o de agua, lo que permitiría garantizar la continuidad en la explotación;
- Cuando sea necesario la ejecución de obras por la Autoridad Portuaria con carácter previo a la puesta a disposición.

Respecto de la naturaleza jurídica de la concesión demanial no existe unanimidad en la doctrina, que ha utilizado calificaciones muy variadas para definirla: acto administrativo unilateral, contrato administrativo o, la más ajustada, a nuestro juicio, de acto administrativo unilateral necesitado de aceptación por el particular. La naturaleza de la concesión demanial no es asunto baladí, pues el régimen jurídico de la concesión será diferente si nos encontramos ante un acto administrativo o ante un contrato.

A esta confusión ha contribuido, quizás, el hecho de que en el ámbito portuario hayan convivido concesiones que habilitan a su titular al aprovechamiento del dominio público para el ejercicio de una actividad exclusivamente privada (almacenes para mercancía propia, terminales para tráfico o mercancía propia o exclusiva de sus clientes, restaurantes, locales comerciales, etc.), con aquellas otras en las que el

concesionario se encuentra obligado a la prestación de servicios portuarios a terceros (por ejemplo, las terminales públicas de pasajeros o de mercancías). Mientras que en las primeras es claro el carácter puramente demanial de la concesión y por ello su naturaleza de acto administrativo unilateral, en el segundo de los supuestos la concesión demanial se mezcla con la prestación de servicios, lo que ha dado lugar a que en muchas ocasiones se haya mantenido la naturaleza contractual de la concesión demanial.

Sin embargo, la regulación contenida en la Ley de Puertos vigente, que separa nítidamente entre el título de ocupación demanial (concesión) de la autorización (licencia) para la prestación de los servicios portuarios (aunque luego los vincula en cuanto al objeto, plazo, etc.) y atribuye a la Autoridad Portuaria una facultad discrecional para el otorgamiento de la concesión demanial, tras un procedimiento en el que el sometimiento y aceptación de condiciones constituye un acto de trámite que no vincula la posterior resolución, nos lleva a apoyar la calificación de la concesión demanial como acto administrativo unilateral necesitado de colaboración o, mejor dicho, de su aceptación por el particular. Por otro lado, la Ley separa y delimita esta figura de la concesión de obra pública portuaria de clara naturaleza contractual.

### Plazo de las concesiones

El artículo 82.1 del TRLPEMM establece que el plazo de las concesiones demaniales será el que se fije en el título de otorgamiento, sin que este pueda ser superior a 50 años. El vencimiento este plazo deberá coincidir con el de la autorización de actividad o el de la licencia de prestación del servicio. Para la fijación del plazo inicial de la concesión la Autoridad Portuaria debe tener en cuenta los siguientes criterios:

- a) Vinculación del objeto de la concesión a la actividad portuaria.

- b) Disponibilidad de espacio de dominio público portuario.
- c) Volumen de inversión y estudio económico financiero.
- d) Plazo de ejecución de las obras contenidas en el proyecto.
- e) Adecuación a la planificación y gestión portuarias.
- f) Incremento de actividad que genere en el puerto.
- g) Vida útil de la inversión a realizar por el concesionario.

El elemento del plazo ha sido una preocupación constante para los legisladores desde la Ley de 1992. Esta Ley limitó el plazo máximo de las concesiones a 30 años (artículo 54.1 LPEMM en relación con el artículo 66.2 de la Ley de Costas), afectando incluso a las concesiones otorgadas con anterioridad a su entrada en vigor (disposición transitoria cuarta. dos). Posteriormente, la Ley 48/2003, aumentó el plazo máximo a 35 años en un intento por atraer mayor inversión privada a la ejecución de las obras públicas portuarias, especialmente para las de mayor envergadura, ya que se consideraba que el plazo de 30 años no permitía amortizar la inversión en estas obras.

Con ello, llegamos al Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, tramitado posteriormente como proyecto de ley, que dio lugar a la Ley 18/2014, de 15 de octubre, que aprueba un nuevo incremento del plazo máximo de las concesiones portuarias hasta fijarlo en los 50 años, como una medida de mejora de la competitividad de los puertos españoles.

Pero, además, ha de tenerse en cuenta otra medida adoptada en dicho Real Decreto-ley, por la cual se incorporó al TRLPEMM una nueva disposición transitoria, la décima, aplicable exclusivamente a las concesiones otorgadas antes de su entrada en vigor, al efecto de que

los titulares de estas concesiones pudieran beneficiarse de esta medida - incremento del plazo inicial máximo hasta 50 años- e igualar su posición competitiva con la de los concesionarios que en el futuro obtengan su concesión sin el límite de los 35 años hasta entonces vigente.

La posibilidad de ampliar el plazo inicial de estas concesiones quedaba sometido al cumplimiento por el concesionario de una de las siguientes obligaciones: a la realización de nuevas inversiones, a una contribución económica dirigida a la financiación de infraestructuras de conexión terrestre o, por último, una reducción de las tarifas máximas incluidas en el título concesional.

No obstante, se trata de una medida transitoria, ya que la ley limitó el plazo de solicitud a un año desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2014, por lo que dicho plazo finalizó el día 6 de julio de 2015.

### Prórroga del plazo de las concesiones

Aunque la ley establece la regla general de la improrrogabilidad del plazo de vencimiento de las concesiones, sin embargo, existen determinados supuestos en los que se permite la prórroga del plazo concesional. No debemos confundir la prórroga del plazo de las concesiones con la ampliación del plazo inicial de la concesión a la que anteriormente hemos hecho referencia. Esta segunda viene a sustituir el plazo inicialmente otorgado en la concesión por uno nuevo (el resultante de la ampliación), que será el que se tenga en cuenta para prorrogar el plazo concesional, previo cumplimiento de las condiciones que estudiaremos ahora.

Con carácter previo, es necesario advertir que la prórroga de las concesiones constituye una potestad discrecional que tiene atribuida la Autoridad Portuaria, lo que implica que, aun cumpliéndose los

requisitos previstos en la norma, el Organismo portuario dispondrá de un cierto margen para apreciar si con la prórroga se satisfacen mejor los intereses públicos que ha de perseguir la Autoridad Portuaria.

Asimismo, para que pueda ser otorgada una prórroga será necesario que el concesionario se encuentre al corriente en el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión.

### Supuestos de prórroga

Los **supuestos en los que es posible la prórroga del plazo de vencimiento de las concesiones** vienen enumerados en el artículo 82.2 del TRLPEMM. El primero de ellos, permite la prórroga del título concesional cuando venga expresamente prevista esta posibilidad en la concesión [letra a)]. Los dos siguientes [letras b) y c)] constituyen una medida para incentivar la inversión privada en los puertos. Finalmente, el Real Decreto-ley 8/2014 incluyó un nuevo supuesto en el que se exige una aportación económica del concesionario dirigida a la financiación de infraestructuras de conexión terrestre. Vamos a examinar con algún detalle estos supuestos:

#### Prórroga regulada en la letra a) del artículo 82.2 del TRLPEMM

Este supuesto, que podemos denominar como ordinario y es aplicable con carácter general a todo tipo de concesiones, requiere que la posibilidad de prorrogar el plazo de vigencia de la concesión se encuentre expresamente prevista en la concesión. En este caso cabe la posibilidad de otorgar una o varias prórrogas, con los límites temporales que veremos más adelante, y sin que el plazo inicial de vigencia de la concesión unido al de las prórrogas pueda superar los 50 años.

Vale a tener en cuenta que la suma de las prórrogas que se otorguen en este supuesto no podrá ser superior a la mitad del plazo inicial.

Si la concesión tiene como objeto la prestación de servicios portuarios y el número de prestadores del servicio se encuentra limitado, la suma del plazo inicial y el de las prórrogas no podrá exceder del plazo establecido en el artículo 114.1 que le sea de aplicación.

## Prórroga regulada en la letra b) del artículo 82.2 del TRLPEMM

Es aplicable a aquellas concesiones que no hayan incluido entre sus condiciones la posibilidad de prórroga o habiéndose previsto se hayan agotado las posibilidades contempladas en el mismo, pero el concesionario lleva a cabo una inversión no prevista inicialmente en el título concesional, lo que permitirá la prórroga hasta el plazo máximo de 50 años.

Dicha inversión, según dispone la Ley debe tener las siguientes características:

- a) Debe tratarse de una inversión "relevante", esto es que sea significativa en términos cuantitativos y siempre superior al 20 por ciento del valor actualizado de la inversión prevista en el título concesional.
- b) Debe ser valorada por la Autoridad Portuaria como una inversión de interés para mejorar la productividad, la eficiencia energética o la calidad ambiental de las operaciones portuarias, o suponga la introducción de nuevas tecnologías o procesos que incrementen su competitividad.

El plazo de cada una de las prórrogas que se otorguen en este supuesto no podrá ser superior a la mitad del plazo inicial y la suma de los plazos de estas no podrá ser superior a una vez y media el plazo inicial de la concesión.

La prórroga de la concesión determinará la modificación de la misma, que deberá ser aceptada por el concesionario con anterioridad a la resolución de otorgamiento de la prórroga.

## Prórroga regulada en la letra c) del artículo 82.2 del TRLPEMM

La Ley regula otro supuesto de prórroga, en el que, con carácter excepcional, es posible autorizar prórrogas no previstas en el título concesional que, unidas a las anteriormente otorgadas y al plazo inicial, superen en total el plazo de 50 años o que, no superando este plazo, la suma de las prórrogas ya otorgadas supere una vez y media el plazo inicial.

Esta prórroga será aplicable a aquellas concesiones que sean de interés estratégico o relevante para el puerto, para el desarrollo económico de su zona de influencia, o supongan el mantenimiento en el puerto de la competencia en el mercado de los servicios portuarios.

Para ello el concesionario deberá comprometerse a llevar a cabo una nueva inversión adicional que suponga una mejora de la eficacia global y de la competitividad de la actividad desarrollada.

Aunque no se señale expresamente en el artículo 82.2, en este caso será necesario, al igual que en el anterior, tramitar la modificación sustancial de la concesión, de conformidad con lo establecido en el artículo 82.2.c) del TRLPEMM, siendo

preceptivo el informe de Puertos del Estado que, además, tendrá carácter vinculante.

Cuando el concesionario efectúe una contribución económica, que no tendrá naturaleza tributaria, que estará destinada a la financiación de alguno de los siguientes supuestos para mejorar la posición competitiva de los puertos en área de influencia y la intermodalidad en el transporte de mercancías:

- Construcción o mejora de infraestructura portuaria básica, consistente en obras de abrigo, dragados, obras de atraque y explanadas.
- Construcción o mejora de infraestructuras e instalaciones básicas para el suministro de combustibles alternativos o de electricidad a los buques durante su estancia en el puerto.
- Infraestructuras de conexión terrestre entre las redes generales de transporte de uso común y las vigentes zonas de servicio de los puertos o los puertos secos en cuya titularidad participe un organismo público portuario.
- Adaptación de las infraestructuras en la red general ferroviaria de uso común para operar trenes de al menos 750 m de longitud.
- Mejora de las redes generales de transporte de uso común, a los efectos de potenciar la competitividad del transporte intermodal y el transporte ferroviario de mercancías.

En caso de que se comprometa una contribución económica, se incluirá en la concesión modificada y deberá satisfacerse en su totalidad en el plazo máximo de seis meses desde el otorgamiento de la prórroga de la concesión y, en todo caso,

antes de la entrada en vigor de la prórroga, si esta tuviera lugar en un plazo inferior a seis meses.

En caso de que la contribución económica comprometida no se satisfaga en plazo en su totalidad, no adquirirá eficacia la prórroga otorgada y se extinguirá la concesión por la finalización de su plazo.

La nueva inversión adicional, la contribución económica comprometida o la suma de ambas, deberá ser superior al 50 por ciento del valor actualizado de la inversión inicialmente prevista en la concesión, sin incluir, las inversiones comprometidas en reposición.

En caso de que se otorguen prórrogas de este supuesto, el plazo de todas las prórrogas otorgadas unido al plazo inicial no podrá superar, en ningún caso, los 75 años, así como que será necesario que el concesionario se encuentre al corriente del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión.

## Procedimiento de otorgamiento y tramitación administrativa

### A) Iniciación del procedimiento

El procedimiento para el otorgamiento de una concesión demanial podrá iniciarse a solicitud del interesado o de oficio por la propia Autoridad Portuaria mediante la convocatoria de un concurso (artículo 83).

Cuando se inicie a petición del particular, la solicitud debe ir acompañada de los siguientes documentos:

- a) Acreditación de la personalidad del solicitante o, en su caso, de los partícipes en la comunidad o entidad sin personalidad jurídica.

- b) Acreditación de solvencia económica, técnica y profesional para hacer frente a las obligaciones resultantes de la concesión.
- c) Proyecto básico, que deberá adaptarse al Plan Especial de Ordenación de la zona de servicio del puerto o, en su defecto, a la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios. Incluirá la descripción de las actividades a desarrollar, características de las obras e instalaciones a realizar, posibles efectos medioambientales y, en su caso, estudio de impacto ambiental, extensión de la zona de dominio público portuario a ocupar, presupuesto estimado de las obras e instalaciones y otras especificaciones que determine la Autoridad Portuaria.
- d) Memoria económico-financiera de la actividad a desarrollar en la concesión.
- e) Cumplimiento de las condiciones específicas para el ejercicio de la actividad objeto de la concesión.
- f) Garantía provisional conforme a lo indicado en el artículo 93 de esta Ley.
- g) Otros documentos y justificaciones que sean pertinentes y cuya exigencia esté justificada por razón imperiosa de interés general.

Presentada una solicitud, esta se inadmitirá a trámite cuando se oponga a la Delimitación de los Espacios y usos Portuarios o en la normativa vigente, o como consecuencia de su otorgamiento se pueda originar dentro del puerto situaciones de dominio del mercado susceptibles de afectar a la libre competencia en la prestación de los servicios portuarios o en las

actividades y servicios comerciales directamente relacionados con la actividad portuaria. En estos casos, la Autoridad Portuaria, previa audiencia del interesado, procederá al archivo de la solicitud en el plazo máximo de dos meses (artículo 84.2).

## B) Forma de otorgamiento de las concesiones

Las concesiones iniciadas a solicitud del interesado se podrán otorgar a través de alguna de las siguientes formas:

- 1) Adjudicación directa. Se podrá otorgar directamente una concesión al solicitante únicamente en los siguientes casos (artículo 83):
  - a) Cuando el solicitante sea otra Administración pública o, en general, cualquier persona jurídica de derecho público o privado perteneciente al sector público, y para el cumplimiento de sus propias competencias, siempre que las mismas no se realicen o puedan realizarse en régimen de concurrencia con la iniciativa privada. En ningún caso se podrá otorgar directamente una concesión cuando su objeto esté relacionado con la prestación de servicios portuarios, salvo en los casos de ausencia o insuficiencia de iniciativa privada.
  - b) En los casos en los que sea declarado desierto un concurso o este hubiera resultado fallido como consecuencia del incumplimiento de las obligaciones previas a la formalización del otorgamiento por parte del adjudicatario, siempre que no hubiera transcurrido más de un año desde su celebración, el objeto concesional sea el mismo y las condiciones de otorgamiento no sean inferiores

a las anunciadas para el concurso o de aquellas en las que se hubiese producido la adjudicación.

c) Cuando la superficie a ocupar por la concesión sea inferior a 2.500 metros cuadrados o para instalaciones lineales, tales como tuberías de abastecimiento, saneamiento, emisarios submarinos, líneas telefónicas o eléctricas, conducciones de gas, entre otras, que sean de uso público o aprovechamiento general.

2) Competencia de proyectos. El trámite se inicia mediante anuncio publicado en el BOE para que en el plazo de un mes se puedan presentar otras solicitudes que tengan, según se determine por la Autoridad Portuaria, el mismo o distinto objeto que el contenido en la solicitud presentada y que deberán contar con los requisitos exigidos a todas ellas, respetándose en este momento la confidencialidad de los proyectos y documentación aportada.

La solicitud seleccionada por el Consejo de Administración será aquella que tenga mayor interés portuario.

En el caso de que el procedimiento se inicie de oficio por la Autoridad Portuaria tendrá que convocar un concurso, pudiendo hacerlo cualquiera que sea el objeto de la concesión. No obstante, el art. 86.1 del TRLPEMM establece unos supuestos en los que la convocatoria del concurso es obligada:

a) Concesiones para la prestación de servicios portuarios abiertos al uso general.

- b) Concesiones para terminales de pasajeros o de manipulación y transporte de mercancías dedicadas a usos particulares, cuando haya varias solicitudes de interés portuario o cuando en el trámite de competencia de proyectos se presenten varios proyectos alternativos de igual o similar interés portuario.
- c) Concesiones de dársenas e instalaciones náutico-deportivas, construidas o no por particulares, salvo cuando el solicitante sea un club náutico u otro deportivo sin fines lucrativos, siempre que las condiciones de la concesión establezcan como máximo un límite del 20 por ciento para el número de atraques destinados a embarcaciones con eslora superior a 12 m.
- d) Concesiones de lonjas pesqueras, construidas o no por particulares.

La convocatoria de un concurso requiere que el Consejo de Administración apruebe previamente el Pliego de Bases del concurso y el Pliego de condiciones que regulará el desarrollo de la concesión que deberá adaptarse al Pliego de condiciones generales aprobado por Orden FOM/938/2008 y a las condiciones particulares que establezca la Autoridad Portuaria. Dicha convocatoria se publicará en el BOE, y en el DOUE en aquellos casos en que el valor de las obras a ejecutar por el concesionario sea igual o superior al límite establecido en las leyes de contratación. El plazo para la presentación de ofertas, que serán abiertas en acto público, no podrá ser inferior a 30 días. Corresponde al Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria la resolución del concurso.

## C) Tramitación

Todas las solicitudes deberán seguir los siguientes trámites, tanto si se trata de solicitudes que puedan ser adjudicadas directamente al peticionario, como aquellas que hayan sido seleccionadas por la Autoridad Portuaria tras el trámite de competencia de proyectos o del concurso:

- I. Confrontación del proyecto sobre el terreno y espacio de agua con el fin de determinar su adecuación y viabilidad.
- II. Información pública durante un plazo no inferior a 20 días. Se podrá prescindir de este trámite para concesiones que tengan como objeto la utilización total o parcial de edificaciones existentes, siempre que no se modifique su arquitectura exterior y sea para usos autorizados en el Plan Especial o, en su defecto, en la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios.

En el caso de que el proyecto objeto de la concesión deba someterse al procedimiento de evaluación de impacto ambiental, este trámite servirá para cumplimentar el de información pública propia de este procedimiento.

- III. Solicitud de informe a las Administraciones urbanísticas cuando no se encuentre aprobado el plan especial de la zona de servicio del puerto.

En el caso de concesiones en espacios afectos al servicio de los faros, deberá emitir informe favorable Puertos del Estado.

Los informes se solicitarán de forma simultánea a la información pública.

- IV. Informe del Director/a de la Autoridad Portuaria. En el caso de que el proyecto deba someterse a evaluación de impacto ambiental, será posterior a la resolución del Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación. Si el informe fuera desfavorable, previa audiencia del interesado, se remitirá al Consejo de Administración para que decida.
- V. Oferta de condiciones en las que podría ser otorgada la concesión, para el caso de que el informe del Director/a sea favorable al otorgamiento de la concesión o, siendo desfavorable, el Consejo de Administración haya acordado el sometimiento.
- VI. Resolución del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, que se publicará en el BOE.

El plazo máximo para notificar la resolución del expediente de la concesión será de ocho meses, transcurrido el cual sin que haya recaído resolución expresa, se entenderá desestimada la solicitud.

### Condiciones de otorgamiento

Entre las condiciones de otorgamiento de una concesión deberán figurar, al menos, las siguientes (artículo 87 TRELPEMM):

- a) Objeto de la concesión.
- b) Plazo de vigencia.
- c) Zona de dominio público cuya ocupación se concede.
- d) Proyecto básico de las obras o instalaciones autorizadas, con las prescripciones que se fijen, y con inclusión, en el caso de

ocupación de espacios de agua, del balizamiento que deba establecerse.

- e) Condiciones de protección del medio ambiente que, en su caso, procedan, incluyendo las necesarias medidas correctoras y, en caso de que fuera preceptiva, las condiciones o prescripciones establecidas en la correspondiente resolución del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente.
- f) Condiciones especiales que deban establecerse en las concesiones que se otorguen en los espacios afectos a las ayudas a la navegación, entre las cuales deberán figurar, al menos, las que garanticen la eficacia del servicio, independencia de accesos y medidas de seguridad.
- g) Tasa de ocupación y tasa de actividad.
- h) Garantía definitiva o de construcción y garantía de explotación.
- i) Causas de caducidad.
- j) Actividad o tráfico mínimo.

## Garantías

El TRLPEMM regula en sus artículos 93 a 95 las garantías que deben prestarse ante la Autoridad Portuaria para la tramitación y obtención de concesiones demaniales. En dichos preceptos se distinguen tres tipos de garantías, según su objeto:

- a) Garantía provisional, que responde de la seriedad y viabilidad de la solicitud de concesión y su mantenimiento hasta el otorgamiento de la concesión. Deberá constituirse por un

importe del 2% del presupuesto de las obras e instalaciones adscritas a la concesión, cuya realización se proponga, y no podrá ser inferior a 3.000 euros.

Si el concesionario desiste injustificadamente, a juicio de la Autoridad Portuaria, de la petición, perderá la garantía constituida.

- b) Garantía definitiva o de construcción, que responde de la ejecución de las obras y del resto de obligaciones derivadas de la concesión. Deberá constituirse, una vez otorgada la concesión, en el plazo establecido en el título concesional por importe equivalente al 5% del presupuesto total de las obras e instalaciones adscritas a la concesión incluidas en el proyecto.

En el caso de que el concesionario no constituya dicha garantía se entenderá que renuncia a la concesión, con pérdida de la garantía constituida.

Esta garantía será devuelta al concesionario en el plazo de un mes desde la aprobación por el Director/a del reconocimiento de las obras e instalaciones, salvo en los casos de renuncia y caducidad, con deducción de las cantidades que, en su caso, hayan de hacerse efectivas en concepto de penalizaciones y responsabilidades en que haya podido incurrir el concesionario frente a la Autoridad Portuaria.

Previamente a la devolución de la garantía definitiva o de construcción se ha debido de constituir la garantía de explotación a la que nos referimos a continuación.

- c) Garantía de explotación, que responde de todas las obligaciones derivadas de la concesión, de las sanciones que por incumplimiento de las condiciones de la misma se puedan

imponer a su titular y de los daños y perjuicios que tales incumplimientos puedan ocasionar. Dicha garantía se determina en función del importe anual de las tasas que ha de abonar el concesionario, no pudiendo ser inferior a la mitad de dicho importe ni superior al importe anual de las mismas, debiendo actualizarse cada cinco años, en función del importe de las tasas en la fecha de actualización.

Dicha garantía será devuelta a la extinción de la concesión, con devolución de las cantidades que, en su caso, deban hacerse efectivas en concepto de penalización o responsabilidades en que haya podido incurrir el concesionario frente a la Autoridad Portuaria.

## Modificación, revisión, división, unificación y renovación de concesiones

### a) Modificación de concesiones

La Ley distingue entre modificación sustancial y no sustancial de la concesión, lo que supone un diferente procedimiento de tramitación de la misma (artículo 88 TRLPEMM).

En el caso de que la modificación no tenga carácter sustancial, la tramitación requiere únicamente del informe del Director/a de la Autoridad Portuaria con carácter previo a su aprobación por el Consejo de Administración.

En el caso de que la modificación sea sustancial, deberá someterse a la tramitación prevista en la ley para el otorgamiento de concesiones (confrontación del proyecto, información pública, informe de Administraciones urbanísticas, etc.).

Tienen carácter sustancial las siguientes modificaciones:

- Modificación del objeto de la concesión.
- Ampliación de la superficie de la concesión en más de un 10 por ciento de la fijada en el acta de reconocimiento; únicamente será admisible la ampliación de la superficie con espacios colindantes.
- Ampliación del volumen o superficie construida e inicialmente autorizada en más de un 10 por ciento.
- Ampliación del plazo de la concesión en los supuestos establecidos en las letras b) y c) del artículo 82.2.
- Modificación de la ubicación de la concesión.

La modificación de la concesión solo puede otorgarse a solicitud del concesionario, por lo que no es posible la modificación de oficio por la Autoridad Portuaria.

#### b) Revisión de concesiones

La revisión de las condiciones de una concesión podrá ser acordada por la Autoridad Portuaria, de oficio o a instancia de parte, en los siguientes supuestos (artículo 89):

- Cuando se hayan alterado los supuestos determinantes de su otorgamiento.
- En caso de fuerza mayor.
- Cuando lo exija su adecuación al DEUP o al Plan Especial.
- Cuando lo exijan razones de interés general vinculadas a la seguridad, a la protección contra actos antisociales y terroristas o a la protección del medio ambiente.

En los tres últimos supuestos el concesionario tendrá derecho a indemnización, calculada de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99.6 de la ley, descontando los beneficios futuros durante el período restante de vigencia de la concesión. En el caso de modificación de la ubicación, se deberán pagar los gastos de traslado.

c) División y unificación de concesiones

La división únicamente será posible cuando las obras e instalaciones resultantes de la división puedan ser explotadas independientemente. A su vez, para que se produzca la unificación de dos o más concesiones estas deben ser contiguas o estar unidas por una instalación común y formar una unidad de explotación.

El procedimiento y requisitos son los previstos en el artículo 90 de la ley.

d) Renovación de determinadas concesiones

Las concesiones de dominio público portuario que tengan como objeto actividades amparadas por otro título otorgado por la Administración General del Estado por plazo superior, para la extracción de recursos minerales o para usos energéticos o industriales, podrán ser renovadas a su extinción por un plazo igual al que reste de vigencia de la concesión de la actividad extractiva, energética o industrial, con un máximo de 35 años (artículo 91 de la Ley).

## 10

## Actividades que se desarrollan sobre el dominio público portuario

El artículo 72.1 del TRLPEMM establece que en el dominio público portuario *"solo podrán llevarse a cabo actividades, instalaciones y construcciones acordes con los usos portuarios y de señalización marítima, de conformidad con lo establecido en esta ley"*.

Esta determinación genérica de los usos que pueden desarrollarse en el dominio público portuario plantea una primera cuestión sobre el sentido que deba darse a la expresión "acordes" que ha sido tratada por Severo Bueno de Sitjar de Toghres, considerando que este término debe ser interpretado en sentido estricto al entender que *"la interpretación de que las actividades, instalaciones o construcciones a llevar a cabo, tienen que ser acordes con los usos portuarios, determina que no existan otras excepciones que las legalmente previstas"*. Esto supone que, con carácter ordinario, sobre el dominio público portuario solo caben usos o actividades portuarias y de señalización marítima, admitiéndose solo excepcionalmente otros usos diferentes.

Desde el punto de vista de su objeto, la Ley clasifica los usos admisibles en el dominio público portuario en:

- 1) Usos portuarios, que a su vez se subdividen en:
  - a) Usos comerciales, entre los que figuran los relacionados con el intercambio entre modos de transporte, los relativos al desarrollo de servicios portuarios y otras actividades comerciales.
  - b) Usos pesqueros.
  - c) Usos náutico-deportivos.

- d) Usos complementarios o auxiliares de los anteriores, incluidos los relativos a actividades logísticas y de almacenaje y los que correspondan a empresas industriales o comerciales cuya localización en el puerto esté justificada por su relación con el tráfico portuario, por el volumen de los tráficos marítimos que generan o por los servicios que prestan a los usuarios del puerto.
- 2) Usos de señalización marítima.
- 3) Usos vinculados a la interacción puerto-ciudad.

La admisión de espacios destinados a usos pesqueros y náutico-deportivos en los puertos de interés general no ha sido pacífica y ha planteado conflictos competenciales con las Comunidades Autónomas, en cuyos Estatutos de Autonomía han asumido competencias exclusivas sobre puertos pesqueros y deportivos. El apartado 6 del artículo 3 de la Ley 27/1992, de 26 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (apartado 6 del artículo 3 del vigente TRLPEMM) ya previó que los puertos comerciales dependientes de la Administración General del Estado *“integrarán en la unidad de su gestión los espacios y dársenas pesqueras, así como los espacios destinados a usos náutico-deportivos situados dentro de su zona de servicio”*. Dicho precepto fue objetado por diversas comunidades autónomas en los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LPEMM 1992, al considerar que vulneraban sus competencias exclusivas sobre puertos deportivos y pesqueros. Sin embargo, el Tribunal Constitucional en su sentencia 40/1998, F.J. 12 indica que el precepto cuestionado es conforme con el modelo diseñado en la Constitución, ya que *“en esta, no se atribuye competencia sobre determinadas zonas de los puertos, ni sobre determinado tipo de actividades portuarias, sino sobre el puerto como tal, en sí mismo considerado. Es evidente que ello no significa (...) que sobre la realidad física del puerto e incluso sobre la actividad en él desarrollada no puedan incidir otros títulos competenciales (como, por ejemplo, los de*

*urbanismo y ordenación del territorio), pero lo que no es posible es la concurrencia del mismo título competencial pues entonces -tal y como sostiene el Abogado del Estado- se produce la identidad tanto del objeto físico como del jurídico (...)*". Y continúa señalando que *"tanto las dársenas pesqueras como las zonas destinadas a fines náutico-deportivos a las que se refiere el artículo 3.6 de la Ley no pueden ser otras que las incluidas en el recinto portuario en sentido estricto, es decir, en el espacio de tierra que delimita lo que la Ley denomina como Zona I. Ello es coherente no solo con la noción de puerto sino también con la propia concepción de la Zona II como zona que incluye solo la superficie de agua, sin afectar, por tanto, a los posibles puertos -o instalaciones- de titularidad autonómica bañados por estas aguas..."*.

Los llamados "usos vinculados a la interacción puerto-ciudad" (equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no estrictamente portuarias), también calificados por algún autor como usos "anormales", vienen a sustituir a los "usos no portuarios" en terminología de la Ley 48/2003, y solo serán posibles en los terrenos que no reúnan las características naturales de bienes de dominio público definidos en el artículo 3 de la LC y que, por evolución de las necesidades operativas de los tráficos portuarios, hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria. Para BUENO DE SITJAR DE TOGORES la expresión ahora utilizada es más restrictiva que la de "usos no portuarios" y con ella se ha matizado la apertura progresiva que en los últimos tiempos venía realizando la legislación portuaria a nuevos usos en terrenos que no sean de los del llamado demanio natural. Se trata de terrenos próximos a la ciudad, generalmente los que constituyeron el origen del puerto, que podrían ser susceptibles de desafectación por resultar innecesarios para la actividad portuaria pero que, sin embargo, la Autoridad Portuaria considera conveniente conservar en la categoría

de bienes demaniales como espacios de transición entre el puerto y la ciudad. Pero, además, la ley solo permite el desarrollo de estos usos cuando no se perjudique el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario, y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico.

Como consecuencia de estas limitaciones, la Ley prohíbe la ejecución de rellenos de las aguas portuarias que no tengan como destino un uso portuario. Sin embargo, poco tiempo después de que la Ley 33/2010 incluyera esta prohibición, la Ley 43/2010, de 30 de diciembre, del servicio postal universal, de los derechos de los usuarios y del mercado postal, estableció una excepcionalidad a su aplicación en la disposición adicional décima, en lo que se ha denominado ley singular o de caso único, que señala:

*"Disposición Adicional décima. Autorización para la realización de rellenos en el dominio público portuario del Puerto de Bilbao contemplados en los proyectos para el Desarrollo Urbanístico de Zorrotzaurre.*

*Excepcionalmente podrá autorizarse la realización de rellenos en el dominio público portuario del Puerto de Bilbao, contemplados en los proyectos para el Desarrollo Urbanístico de Zorrotzaurre, que tengan por objeto restablecer, total o parcialmente, la situación física existente anteriormente a la actividad portuaria, con el fin de restituir al municipio unos suelos en las debidas condiciones ambientales en las zonas que vayan a dejar de ser portuarias."*

El apartado 3 del artículo 72 contiene una relación de aquellos usos que se encuentran expresamente prohibidos en el dominio público portuario. Dicha enumeración no hubiera sido necesaria ya que al determinar la ley los usos permitidos, se entiende que todo lo no incluido en su ámbito de aplicación no podrá ser autorizado por la

Autoridad Portuaria. No obstante, quizá porque el legislador ha pretendido subrayar su incompatibilidad con el uso del dominio público o también porque la Ley de Puertos ha sido heredera de la propia Ley de Costas, en dicho precepto se declara que está prohibida la utilización u ocupación del dominio público portuario que tenga como objeto edificaciones para residencia o habitación; el tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión; y, la publicidad comercial a través de carteles o vallas, medios acústicos o audiovisuales situados en el exterior de las edificaciones, con la salvedad de los carteles informativos y rótulos indicadores de los propios establecimientos o empresas titulares de una autorización o concesión administrativa de la Autoridad Portuaria que, a estos efectos, no se consideran publicidad.

Sin embargo, aquí también se producen nuevas excepciones, ya que la Ley prevé la posibilidad de admitir instalaciones hoteleras en determinados espacios del dominio público portuario y cumpliendo ciertas condiciones. En este sentido, el artículo 72.4 establece que *“excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado, el Consejo de Ministros podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras en espacios del dominio público portuario destinados a zonas de actividades logísticas y a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, debiendo tales usos hoteleros acomodarse al Plan Especial de Ordenación de la zona de servicio del puerto o instrumento equivalente”*. Si bien, dichas instalaciones deberán encontrarse más allá de los 20 metros medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle.

Además, en los espacios de dominio público portuario afectados al servicio de señalización marítima también es posible autorizar usos y actividades distintos, siempre y cuando estos sean compatibles con la prestación del servicio que constituye la finalidad de la afectación. La

razón de permitir otras actividades distintas de la propia de señalización marítima es la de obtener otros recursos económicos que coadyuven al mantenimiento de los faros, instalaciones que en la mayor parte de los casos forman parte del Patrimonio Histórico Español y a las que se les ha dotado en muchos casos de singular protección mediante su declaración como bienes de interés cultural. Y también en estos bienes de dominio público es posible que el Consejo de Ministros o, en su caso, el Ministro/a de Transportes y Movilidad Sostenible, levante la prohibición de instalaciones hoteleras, sometiéndose a determinados requisitos.

Por último, la más reciente excepción a la prohibición de uso residencial se ha introducido por el artículo 56 del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia (tramitado como proyecto de ley, lo que dio lugar a la Ley 18/2014, de 15 de octubre, del mismo nombre), en cuyo apartado uno se admite el uso hotelero, los albergues y hospedaje en otras infraestructuras diferentes de los faros, que se encuentren en desuso y que formen parte del patrimonio histórico.

En lo que se refiere a la prohibición del tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión, el mismo podrá ser autorizado por el Ministro/a de Transportes y Movilidad Sostenible cuando aprecie circunstancias excepcionales o de utilidad pública.

Finalmente, la Autoridad Portuaria podrá autorizar la publicidad para actividades deportivas, sociales y culturales que ocasionalmente se desarrollen en el dominio público portuario.



GOBIERNO  
DE ESPAÑA

MINISTERIO  
DE TRANSPORTES  
Y MOVILIDAD SOSTENIBLE

**Puertos del Estado**

