



MINISTERIO  
DE FOMENTO

**Puertos del Estado**

Registro General

SALIDA	201802646	06/07/2018 08:22
--------	-----------	---------------------

**Puertos del Estado**

S/REF.

N/REF. P/2018/6366 (apa)

FECHA 3 de julio de 2018

ASUNTO Proposición de ley relativa a modificación de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía.

Vicesecretaría General Técnica  
Ministerio de Fomento

En relación con el contenido de la proposición de ley relativa a modificación de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía (Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 725, de 25 de junio de 2018), remitida por ese Centro Directivo a este Organismo público, a fin de recabar nuestro criterio sobre la posible incompatibilidad de su contenido con la distribución constitucional de competencias entre el Estado y la Comunidad Autónoma, así como para valorar cómo afecta dicha norma a la Unidad de Mercado en el ámbito de las competencias del Ministerio de Fomento, se formulan las siguientes consideraciones:

1. El objeto de la proposición de ley es la modificación de la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía, mediante la introducción de una nueva disposición transitoria que regula la duración del plazo de las concesiones para la construcción y explotación de puertos deportivos.

Para analizar la adecuación del contenido de la proposición de ley a la normativa básica estatal, es necesario analizar previamente la regulación contenida en la misma aplicable a las concesiones que puedan otorgar las Comunidades Autónomas en puertos de su competencia sobre bienes de dominio público marítimo-terrestre estatal adscrito.

De conformidad con lo establecido en el artículo 49.1 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (LC, en lo sucesivo), la ocupación de bienes de dominio público marítimo-terrestre para la construcción, modificación o ampliación de puertos de competencia de una Comunidad Autónoma requiere la adscripción por la Administración del Estado de dichos espacios a la misma, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la utilización y

Avda. del Partenón, 10  
Campo de las Naciones  
28042 Madrid - España  
Tel. 91 524 55 00

gestión de los bienes adscritos, adecuadas a su finalidad y con arreglo a las disposiciones que les sean de aplicación.

Por lo que se refiere al plazo máximo de vigencia de las concesiones que corresponde otorgar la Comunidad Autónoma sobre el dominio público adscrito, éste se encuentra limitado en virtud del propio artículo 49.1 de la LC, que establece lo siguiente:

*“En todo caso, el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos, incluidas las prórrogas, no podrá ser superior al plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general”.*

Cabe indicar que la actual redacción del artículo 49.1 de la LC fue consecuencia de la aprobación de la Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, que vino a modificar la regulación hasta entonces vigente que establecía que el plazo máximo de estas concesiones no podría superar los 30 años.

Además, cabe resaltar que, a diferencia de la regulación originaria de la LC que establecía un plazo máximo de 30 años para todas las concesiones previstas en la LC -las otorgadas por la Comunidad Autónoma sobre bienes adscritos para la construcción, modificación o ampliación de puertos y vías de transporte de su titularidad y las otorgadas por la Administración del Estado sobre el resto del dominio público marítimo-terrestre para otros usos y actividades-, tras su modificación por la Ley 2/2013, se establece una regulación diferenciada entre ellas, en cuanto que la determinación del plazo de las primeras -sobre dominio público adscrito- se remite a lo establecido en la legislación portuaria estatal (art. 49.1 LC) y el de las segundas se establece en la propia Ley en 75 años de vigencia máxima (art. 66.2 LC).

En consecuencia, y volviendo al tema que nos ocupa, para conocer el plazo máximo de vigencia de las concesiones que se otorguen en puertos autonómicos debemos acudir a la legislación sectorial sobre puertos de interés general. En este sentido, el plazo de las concesiones en puertos de interés general viene regulado en el artículo 82 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre (TRLPEMM, en adelante), en cuyo apartado 1 establece que *“el plazo de las concesiones será el que se determine en el título correspondiente y no podrá ser superior a 50 años”*

Ello supone que, a juicio de este Organismo público, el plazo máximo de las concesiones que otorguen las Comunidades Autónomas sobre el dominio público marítimo-terrestre adscrito, incluidas las prórrogas, a partir de la entrada en vigor de la Ley 2/2013, no podrá superar los 50 años.



Podría plantearse si la previsión contemplada en el artículo 82.2, letra c) del TRLPEMM, que contempla una prórroga excepcional del plazo de las concesiones que pueda dar lugar a que el plazo inicial, sumado al de la prórroga, superen el plazo máximo de 50 años.

Pues bien, a juicio de este Organismo público la posibilidad de prórroga prevista en la letra c2) es únicamente aplicable a las concesiones otorgadas en puertos de interés general, dada la finalidad de la contribución que ha de efectuar el concesionario, que está destinada a infraestructuras terrestres de interés general del Estado. De otra parte, el supuesto de la letra c1) hace referencia a concesiones de interés estratégico o relevante de puertos de interés general, de dudosa aplicación, a los puertos autonómicos.

2. El régimen expuesto en el apartado anterior es el que resulta de aplicación a las concesiones que se otorgan a partir de la aplicación de la nueva norma -Ley 2/2013-, debiendo analizar ahora el régimen transitorio aplicable a las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de dicha Ley pero que despliegan sus efectos tras la misma.

Lo primero que debe llamarse la atención es que la nueva regulación derivada de la Ley 2/2013 no altera el plazo inicial de las concesiones que fueron otorgadas con anterioridad a su entrada en vigor, debiendo distinguir, por razón del tiempo en el que fueron otorgadas los siguientes supuestos:

- Concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de Costas.

La disposición transitoria decimosexta del nuevo Reglamento General de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre establece, en su apartado 1, que *“se considerará en todo caso incompatible con los criterios de ocupación del dominio público establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, el mantenimiento de concesiones a perpetuidad, por tiempo indefinido o sin plazo limitado. En todo caso, se entenderá que las concesiones vigentes antes del 29 de julio de 1988 fueron otorgadas por un plazo máximo de 30 años a contar desde esa fecha, sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo”*.

Dicha previsión es similar a la que se contenía en la disposición transitoria decimocuarta, apartado 3, del Reglamento General para el desarrollo y ejecución de la Ley de Costas, aprobado por Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre, derogado por el Reglamento del 2014, según la cual las concesiones que fueron otorgadas en los puertos de titularidad de una Comunidad Autónoma con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley de Costas, a perpetuidad, por tiempo indefinido, sin plazo limitado o por plazo superior a treinta años, se

entendían otorgadas por un plazo máximo de 30 años a contar desde la entrada en vigor de la Ley de Costas, sin que dicho plazo pudiera ser susceptible de prórroga. Ello suponía que el plazo de dichas concesiones vencería a los 30 años a contar desde la entrada en vigor de la Ley de Costas, esto es, el 29 de julio de 2018.

A este respecto, es conveniente citar las sentencias del Tribunal Supremo de 5 de julio de 2016 (Rec. 940/2014) y de 20 de diciembre de 2016 (Rec. 963/2015), que resuelven los recursos contencioso-administrativos interpuestos por sendas entidades concesionarias de puertos deportivos de titularidad de una Comunidad Autónoma contra la disposición transitoria decimosexta, 1 del Reglamento General de Costas de 2014. Dichos recursos son desestimados, indicando el Tribunal Supremo en su fundamento de derecho octavo:

**“- Por un lado, el plazo máximo de las concesiones vigentes antes de la Ley de Costas de 1988 no se reduce a treinta años por la Ley 2/2013, sino que se mantiene en los mismos términos que vino establecido por aquella (Ley de Costas de 1988), y que después tanto el Reglamento de 1989 como el actual vienen a recordar; esta última, en los términos que ahora volvemos a reproducir: *“en todo caso, se entenderá que las concesiones vigentes antes del 29 de julio de 1988 fueron otorgadas por un plazo máximo de 30 años a contar desde esa fecha”***

La Ley 2/2013 no ha venido a ampliar dicho plazo, sino que lo que contempla es que las que se otorguen a partir de ella puedan tener como plazo máximo el de setenta y cinco. De tal manera, esta Ley no ha derogado las previsiones anteriores respecto de dichas concesiones, como se viene a sostener de contrario y, por tanto, tampoco el Reglamento ahora cuestionado ha venido a restituir una previsión preexistente que, sin embargo, ya había sido supuestamente derogada. Sencillamente, lo que procede es diferenciar y tener presente que hay un plazo máximo de duración de las concesiones distinto para las que se otorgaron antes de la Ley de Costas de 1988 y para las que podrán otorgarse tras la nueva Ley 2/2013”

- Concesiones otorgadas entre la entrada en vigor de la Ley 22/1988, de Costas y la entrada en vigor de la Ley 2/2013.

Dichas concesiones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 49.1 de la Ley 22/1988, en su versión original, no podían exceder del plazo de 30 años.

**Por consiguiente, el plazo de las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013 no puede superar el**



**plazo máximo de 30 años**, sin perjuicio de su posibilidad de prórroga como veremos a continuación.

3. Resta por analizar el régimen de prórrogas aplicable a las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013.

En relación con las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la LC de 1988, debemos reiterar el contenido de la disposición transitoria decimosexta del Reglamento General de la Ley de Costas de 2014, que en su apartado 1 establece que *“se considerará en todo caso incompatible con los criterios de ocupación del dominio público establecidos en la Ley 22/1988, de 28 de julio, el mantenimiento de concesiones a perpetuidad, por tiempo indefinido o sin plazo limitado. En todo caso, se entenderá que las concesiones vigentes antes del 29 de julio de 1988 fueron otorgadas por un plazo máximo de 30 años a contar desde esa fecha, sin perjuicio de que puedan ser prorrogadas de acuerdo con el artículo 2 de la Ley 2/2013, de 29 de mayo”*.

El artículo segundo de la Ley 2/2013 regula el régimen de la prórroga de las concesiones otorgadas al amparo de la normativa anterior a dicha Ley, estableciendo que la duración de esta prórroga no podrá exceder de 75 años (apartado 3).

Sin embargo, debe destacarse que, de conformidad con lo previsto en el apartado 1 de dicho precepto, *“esta prórroga no será de aplicación a las concesiones que amparen ocupaciones y actividades en la zona de servicio de los puertos”*.

De otra parte, el artículo 172 del Reglamento General de Costas de 2014, que desarrolla el artículo segundo de la Ley 2/2013, tras reproducir dicha previsión, aclara que *“no se considerarán incluidas en el supuesto del párrafo precedente aquellas concesiones reguladas en la disposición transitoria segunda, apartado segundo, de la Ley 22/1988, de 28 de julio, que fueron otorgadas fuera de los puertos pero que, con posterioridad a la entrada en vigor de la misma, han sido incorporadas a la zona de servicio de alguno de ellos manteniendo el régimen de plazos regulada en la citada Ley 22/1988, de 28 de julio, en su redacción original, sin perjuicio de que, en lo demás se sigan rigiendo íntegramente por la legislación estatal sobre puertos de interés general. No obstante lo anterior, en estos casos se les aplicará el régimen de prórrogas previsto en este reglamento (...)”*

Esto es, salvo en este caso -concesiones de la disposición transitoria.2 de la LC, otorgadas fuera de los puertos e incorporadas a la zona de servicio de alguno de ellos-, las concesiones otorgadas por las Comunidades Autónomas sobre el dominio público adscrito no se regirán por el artículo segundo de la Ley 2/2013, y por ello no será de aplicación la prórroga de hasta 75 años prevista en dicho precepto. Esto es así porque existe una



disposición específica en la Ley 2/2013, la **disposición transitoria quinta**, que regula el régimen de prórroga de las concesiones que no sean puertos de interés general, que por tratarse de una norma de derecho transitorio, debemos entender aplicable a todas las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013, tanto en el período comprendido entre la entrada en vigor de la LC y el de la Ley 2/2013, como las anteriores a la entrada en vigor de la LC 1988. Dicha disposición indica:

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

Como vemos, la disposición transitoria quinta de la Ley 2/2013 vuelve a remitirse a la legislación estatal de puertos de interés general para establecer el régimen de prórrogas aplicable al plazo de las concesiones otorgadas en puertos de titularidad autonómica. Dicho régimen se encuentra establecido en el artículo 82.2 del TRLPEMM.

4. Terminada la exposición de la normativa aplicable al plazo máximo y prórroga de las concesiones otorgadas o que puedan otorgar las Comunidades Autónomas sobre el dominio público adscrito en puertos de su titularidad, estamos en disposición de pasar a analizar el contenido de la proposición de ley objeto de este informe.

La proposición de ley tiene como objeto modificar la Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía, introduciendo una nueva disposición transitoria con la siguiente redacción:

*“Disposición transitoria séptima. Duración de concesiones para la construcción y explotación de puertos deportivos.*

1. *El plazo de duración de las concesiones para la construcción y explotación de puertos deportivos otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la presente ley será el establecido en el respectivo título concesional, con la aplicación del régimen jurídico y económico previsto en la presente ley.*
2. *Salvo lo dispuesto en el apartado anterior, el plazo total de duración, incluyendo tanto el período inicial de vigencia como el de las eventuales prórrogas que pudieran otorgarse no*

*podrá exceder, en ningún caso, los setenta y cinco años desde la fecha de su otorgamiento”.*

Pues bien, la citada disposición vulnera, a nuestro juicio, la normativa estatal que hemos reproducido en las consideraciones anteriores.

De una parte, el apartado 1 de la nueva disposición transitoria de la Ley 21/2007 establece que el plazo de duración de las concesiones será el establecido en el respectivo título concesional.

Como se ocupa de recordar la propia exposición de motivos de la proposición de ley, con anterioridad a la entrada en vigor de la LC 1988, fueron otorgadas por el Estado concesiones para la construcción y explotación de instalaciones portuarias, que fueron otorgadas a perpetuidad, por tiempo indefinido, sin plazo limitado o por plazo superior a treinta años, o bien, como apunta la exposición de motivos de la proposición de ley *“estableciendo en sus títulos plazos de larga duración, que iban de los 50 a los 99 años”*.

Pues bien, de conformidad con lo establecido en la disposición transitoria decimosexta, apartado 1, del Reglamento General de Costas, *“en todo caso se entenderá que las concesiones vigentes antes del 29 de julio de 1988 fueron otorgadas por un plazo máximo de 30 años a contar desde esa fecha”*.

Por consiguiente, el apartado 1 de la disposición transitoria séptima que introduce la proposición de ley de modificación de la Ley 21/2007, de régimen jurídico y económico de los puertos de Andalucía, vulneraría lo previsto en la tan reiterada disposición transitoria decimosexta, apartado 1, del Reglamento General de Costas. Y, recordamos, dicha disposición ha sido objeto de análisis por el Tribunal Supremo en las sentencias anteriormente citadas, indicando que la nueva regulación introducida por la Ley 2/2013 no amplía el plazo de las concesiones otorgadas con anterioridad a la Ley de Costas de 1988, que no podrá superar el plazo máximo de 30 años, sin perjuicio de su prórroga.

De otra parte, el apartado 2 de la proposición de ley subraya mediante la expresión *“salvo lo dispuesto en el apartado anterior”*, el reconocimiento de los plazos previstos en los títulos concesionales, por períodos superiores incluso a los 75 años.

Pero, además, este Organismo público considera que el contenido de dicho apartado 2, incluso suprimiendo el inciso *“salvo lo dispuesto en el apartado anterior”* es contrario a la legislación estatal mencionada anteriormente.



Como hemos indicado, la disposición transitoria quinta de la Ley 2/2013, que regula la prórroga de las concesiones en puertos de titularidad autonómica, establece que dichas concesiones *"podrán prorrogarse en los mismos términos y condiciones que los previstos en la legislación estatal de puertos de interés general"*. Y, añade *"la duración de la prórroga no podrá ser superior a la mitad del plazo máximo de vigencia establecido en la legislación estatal para las concesiones sobre dominio público portuario en los puertos de interés general"*.

Pues bien, si el plazo máximo de las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 2/2013 en puertos de titularidad autonómica -se sobreentiende que sobre dominio público marítimo-terrestre adscrito- no puede ser superior a 30 años y la mitad del plazo máximo de vigencia de las concesiones en puertos de interés general no puede exceder de los 25 años (art. 82.1 TRLPEMM), de ello se colige que en ningún caso es posible admitir para dichas concesiones plazos que, prorrogados, lleguen hasta los 75 años desde la fecha de su otorgamiento.

A ello debe añadirse que, según indica la disposición transitoria quinta de la Ley 2/2013, las concesiones deben prorrogarse *"en los mismos términos y condiciones que los previstos en la legislación estatal de puertos de interés general"*, sin que en dicha disposición se contemple, ni si quiera por remisión, los requisitos y condiciones que el artículo 82.2 del TRLPEMM exige para poder prorrogar los títulos concesionales, entre ellos la obligación de ejecutar nuevas inversiones.

EL PRESIDENTE



José Llorca Ortega