

## **TÍTULO II. PUERTOS: LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL**

## **CAPÍTULO I. RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS EN MATERIA DE PUERTOS.**

### **I. La distribución de competencias en materia de puertos. Marco constitucional y estatutario.**

El esquema competencial introducido por los artículos 148 y 149 de la Constitución con respecto a los puertos es el siguiente: a) el artículo 149.1.20<sup>a</sup>, atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre los puertos de interés general; b) los puertos de refugio, los deportivos, y en general los que no desarrollen actividades comerciales, podrán ser asumidos como competencia propia de las Comunidades Autónomas en sus Estatutos según el art. 148.1.6<sup>a</sup>.

Cada una de las entidades implicadas -Estado o Comunidades Autónomas-, ostenta pues, tanto las competencias legislativas y de ejecución, en relación a la materia que le corresponde. Esto es, por una parte, al Estado corresponden los poderes legislativos y ejecutivos en cuanto a los puertos de interés general. Por otro lado, a la Comunidad Autónoma, si así se ha asumido en los Estatutos, le corresponderán las facultades legislativas y de ejecución en relación con los puertos de refugio, deportivos, y en general los que no desarrollen actividades comerciales<sup>28</sup>.

### **2. Competencias del Estado: los puertos de interés general.**

El criterio que se configura como delimitador de las competencias en materia de puertos es el del interés general, criterio que no se define directamente en la Constitución, sino en un momento posterior. Corresponde al Estado la función de delimitar el concepto de interés general, pues, en definitiva, de lo que se trata es de concretar qué puertos son de competencia estatal. Mas en este punto, se hace necesario distinguir entre dos operaciones distintas que han de llevarse a cabo para concretar el concepto de interés general.

Por una parte, habrán de fijarse los criterios generales que determinen las calificaciones de los puertos como de interés general, criterios para cuyo establecimiento será necesaria una norma con rango de ley, de forma que se garantice la generalidad en todo el territorio nacional. En un momento posterior habrán de realizarse las concretas calificaciones que determinen específicamente qué puertos son de interés general al amparo de los anteriores criterios. Estas calificaciones no requieren, sin embargo, rango de ley formal<sup>29</sup>.

---

<sup>28</sup>El problema será definir estos tipos de puertos, problema que se intensifica porque en la práctica a menudo se encuentran interpoladas, en una misma instalación portuaria, las funciones comerciales, de refugio, deportivas, etc. La situación real de muchas zonas portuarias es la de instalaciones que, con distintos destinos, coexisten en el mismo espacio, constituyendo realidades económicas y sociales difícilmente separables. En este sentido, la STS 11 noviembre 1987 al referirse a los puertos consideraba la zona portuaria, como "un todo unitario configurado como una unidad heterogénea en sus diferentes facetas, pero homogénea en su fin, o para el cumplimiento de la finalidad a que está destinada esa parte de la costa..." Esta situación es a la que se tiende en la actualidad, y se refleja en la legislación en la materia. La razón, simple: economizar un bien escaso y valioso, cual es el litoral.

<sup>29</sup> En este sentido, SSTC 68/1984, 7/1985 y 12/1985, que rechazan la doctrina de la incompetencia por insuficiencia de rango. Esta doctrina ha sido confirmada por la

### 3. Las competencias autonómicas en materia de puertos.

La asunción de competencias llevada a cabo por los distintos Estatutos en materia de puertos ha sido diversa y evolucionado con las reformas operadas en los años 1994, 1999 y los procesos de reforma que vienen teniendo lugar desde el año 2006. En este sentido, en todos los Estatutos de las Comunidades Autónomas costeras se asume la competencia exclusiva en relación a los puertos relacionados en el art. 148.1.6 CE y a los que no sean de interés general del Estado<sup>30</sup>, delimitándose, en detalle, el alcance de esta competencia en el art. 140.1 EA Cataluña<sup>31</sup>.

En las últimas reformas estatutarias, se han asumido competencias relativas a determinados aspectos relacionados con los puertos de interés general: en algunos casos y con dudoso criterio, se ha asumido también la ejecución o gestión de los puertos de interés general cuando el Estado no se reserve su gestión directa<sup>32</sup>; la posibilidad de participar en la gestión de los mismos, de acuerdo con la legislación del Estado<sup>33</sup>; el informe previo sobre la calificación de un puerto como de interés general<sup>34</sup>; la participación en la planificación y la programación de puertos de interés general en los términos que determine la normativa estatal<sup>35</sup>. Por lo demás, y en relación a los puertos pesqueros, en los Estatutos gallego y andaluz se asumen competencias de desarrollo legislativo y ejecución<sup>36</sup>.

---

trascendental, a los efectos de este trabajo, STC 40/1998, de 19 de febrero, que resolvería los recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra la LPEMM.

<sup>30</sup> Arts. 27.1 EA Galicia; 10.5 EA Murcia; 30.22 EA Canarias; 10.9 EA Asturias; 24.8 EA Cantabria; 49.1.15 EA Valencia; 140.1 EA Cataluña; 30.5 EA Baleares; 64.1.5 EA Andalucía.

<sup>31</sup> 1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva sobre puertos, aeropuertos, helipuertos y demás infraestructuras de transporte en el territorio de Cataluña que no tengan la calificación legal de interés general. Esta competencia incluye en todo caso:

- a. El régimen jurídico, la planificación y la gestión de todos los puertos y aeropuertos, instalaciones portuarias y aeroportuarias, instalaciones marítimas menores, estaciones terminales de carga en recintos portuarios y aeroportuarios y demás infraestructuras de transporte.
- b. La gestión del dominio público necesario para prestar el servicio, especialmente el otorgamiento de autorizaciones y concesiones dentro de los recintos portuarios o aeroportuarios.
- c. El régimen económico de los servicios portuarios y aeroportuarios, especialmente las potestades tarifaria y tributaria y la percepción y la recaudación de todo tipo de tributos y gravámenes relacionados con la utilización de la infraestructura y del servicio que presta.
- d. La delimitación de la zona de servicios de los puertos o los aeropuertos, y la determinación de los usos, equipamientos y actividades complementarias dentro del recinto del puerto o aeropuerto o de otras infraestructuras de transporte, respetando las facultades del titular del dominio público.

<sup>32</sup> Art. 33.13 EA Canarias; 12.12 EA Asturias; 51.2 EA Valencia; 64.2 EA Andalucía; 32.1.5 EA Baleares.

<sup>33</sup> Arts. 140.3 EA Cataluña; 64.5 EA Andalucía y 32.1.15 EA Baleares

<sup>34</sup> Arts. 140.3 EA Cataluña y 64.5 EA Andalucía.

<sup>35</sup> Arts. 140.4 EA Cataluña y 64.6 EA Andalucía.

<sup>36</sup> Arts. 28.6 EA Galicia y 48.4 EA Andalucía.

## II. La concreción del reparto competencial en la LPEMM

Como se ha puesto de manifiesto, la definición del ámbito competencial estatal conllevará la determinación del alcance de la competencia autonómica en materia de puertos y, por ende, la delimitación de las Administraciones titulares del demanio portuario. En este sentido, el art. 1 LPEMM señala que es objeto de la misma determinar y clasificar los puertos e instalaciones marítimas que sean competencia de la Administración del Estado y, en consecuencia, se acomete una completa clasificación de las instalaciones portuarias: el Capítulo II del Título Preliminar de la Ley consta de cuatro artículos (arts. 2 a 5) que definen las distintas categorías de puertos existentes.

### 1. Concepto de puerto marítimo y de instalación marítima.

En tal empeño, el artículo 2 LPEMM define lo que debe entenderse por puerto marítimo: *conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas, e instalaciones que, situado en la ribera del mar o de las rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales, y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario, y sea autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración competente*<sup>37</sup>.

Se trata, como puede observarse, de una exigente relación de requisitos que debe reunir una instalación para poder ser calificada legalmente como puerto. La falta de las condiciones físicas y de organización que acabamos de señalar hará que la instalación no sea considerada puerto marítimo.

Por otra parte, el régimen de las instalaciones que, situadas en la ribera del mar o de las rías, desarrollen algún tipo de actividad análoga a las que se suelen dar en los puertos –pequeños embarcaderos, pantalanes, varaderos, etc.- y que no lleguen a reunir las características exigidas para ser calificadas como puertos estatales, podrán ser puertos de competencia autonómica. En el caso de que tampoco llegaran a reunir las condiciones exigidas por la legislación autonómica para ser calificados como puertos, se trataría de meras utilidades del dominio público marítimo-terrestre, cuyo régimen debe buscarse en la normativa de costas.

---

<sup>37</sup> Art. 2.1 LPEMM. A estos efectos, el apartado 3 del artículo 2 define el tráfico portuario como las operaciones de entrada, salida, atraque, desatraque, estancia y reparación de buques en puerto y las de transferencia entre éstos y tierra y otros medios de transporte, de mercancías de cualquier tipo, de pesca, de avituallamientos y de pasajeros o tripulantes, así como el almacenamiento temporal de dichas mercancías en el espacio portuario. Por lo que hace a las condiciones físicas y de organización, se detallan en el número 2 del mismo art. 2: a) superficie de agua, de extensión no inferior a media hectárea, con condiciones de abrigo y de profundidad adecuadas, naturales u obtenidas artificialmente, para el tipo de buques que hayan de utilizar el puerto y para las operaciones de tráfico marítimo que se pretendan realizar en él; b) zonas de fondeo, muelles o instalaciones de atraque que permitan la aproximación y amarre de los buques para realizar sus operaciones o permanecer fondeados, amarrados o atracados, en condiciones de seguridad adecuadas; c) espacios para el depósito y almacenamiento de mercancías o enseres; d) infraestructuras terrestres y accesos, adecuados a su tráfico, que aseguren su enlace con las principales redes de transporte; e) medios y organización que permitan efectuar las operaciones de tráfico portuario en condiciones adecuadas de eficacia, rapidez, economía y seguridad. De los puertos marítimos van a formar parte, según el artículo 2.6, las **instalaciones portuarias**, que se definen como las obras civiles de infraestructura y las de edificación o superestructura, así como las instalaciones mecánicas y redes técnicas de servicio, construidas o ubicadas en el ámbito territorial de un puerto y destinadas a realizar o facilitar el tráfico portuario.

Se trata, en este último caso, de las denominadas instalaciones menores, *tales como embarcaderos, pantalanes, varaderos y otras análogas que no formen parte de un puerto o estén adscritas* a las que hace referencia el art. 110.b) LC, que atribuye la competencia para su gestión a la Administración del Estado.

## 2. Clasificación de los puertos marítimos.

### 2.1. Puertos comerciales y puertos no comerciales

Los puertos marítimos son clasificados en la LPEMM en base a dos criterios (art. 2.4 y 5): según la actividad en ellos realizada, pueden ser comerciales o no comerciales, y según la relevancia de su función en el conjunto del sistema portuario español los puertos marítimos serán de interés general o no.

Los **puertos comerciales** se definen en el art. 3.1 como aquellos que reúnan condiciones técnicas, de seguridad y de control administrativo para que en ellos se realicen actividades comerciales portuarias. En esta definición resulta pues de especial trascendencia lo que debe entenderse por actividades comerciales portuarias, considerándose, a los efectos de la Ley, las siguientes:

- a) las operaciones de estiba, desestiba, carga, descarga, transbordo y almacenamiento de mercancías de cualquier tipo, en volumen o forma de presentación que justifiquen la utilización de medios mecánicos o instalaciones especializadas;
- b) el tráfico de pasajeros, siempre que no sea local o de ría, el avituallamiento y reparación de buques.

No son actividades comerciales, sin embargo:

- a) las operaciones de descarga y manipulación de la pesca fresca excluidas del ámbito del servicio público de estiba y desestiba;
- b) el atraque, fondeo, estancia, avituallamiento, reparación y mantenimiento de buques pesqueros, deportivos y militares;
- c) las operaciones de carga y descarga que se efectúen manualmente, por no estar justificada económicamente la utilización de medios mecánicos;
- d) la utilización de instalaciones y las operaciones y servicios necesarios para el desarrollo de las actividades señaladas en este apartado.

De lo anterior cabe afirmar que los puertos marítimos en los que se desarrollen operaciones comerciales son puertos de competencia del Estado o de las Comunidades Autónomas. Los puertos en los que se desarrollen este tipo de actividades pueden ser, por tanto, puertos de competencia autonómica siempre que no sean calificados como de interés general.

El art. 3.4 LPEMM, definirá el núcleo característico de puertos de titularidad de las Comunidades Autónomas –pesqueros, de refugio y deportivos-, determinando que no son puertos comerciales los siguientes:

- Los puertos pesqueros, que son los destinados exclusiva o fundamentalmente a la descarga de pesca fresca desde los buques utilizados para su captura, o a servir de base de dichos buques proporcionándoles algunos o todos los servicios necesarios de atraque, fondeo, estancia, avituallamiento, reparación y mantenimiento.

- Los destinados a proporcionar abrigo suficiente a las embarcaciones en caso de temporal, siempre que no se realicen en él operaciones comerciales portuarias o éstas tengan carácter esporádico y escasa importancia.
- Los destinados para ser utilizados exclusiva o principalmente por embarcaciones deportivas o de recreo.
- Aquellos en los que se establezca una combinación de los usos a que se refieren los apartados anteriores.

¿*Quid* de aquellos puertos en los que se desarrollen paralelamente alguno de los tipos anteriores de actividades? La regla que, en este sentido, establece el art. 3.6, es que, en los puertos estatales, habrán de considerarse integrados los espacios y dársenas pesqueras, así como los espacios destinados a usos náutico-deportivos y que se sitúen dentro de la zona de servicio. Ahora bien, este principio general de unidad de gestión se relativizará a través de la disposición adicional decimoséptima introducida por la Ley 62/1997, que prevé la posibilidad de que los espacios pesqueros y náutico-deportivos sean segregados de la zona de servicio de los puertos, posibilidad que, no obstante, se somete a una serie de límites y requisitos impuestos por la necesidad de garantizar el buen funcionamiento de los servicios portuarios<sup>38</sup>.

Con carácter potestativo, según el art. 3.6 *in fine*, se podrán incluir, en los puertos comerciales dependientes de la Administración del Estado, y siempre que no se perjudique globalmente el desarrollo de las operaciones de tráfico portuario, espacios destinados a otras actividades no comerciales cuando éstas tengan carácter complementario de la actividad esencial, así como espacios destinados a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones.

## 2.2. Puertos de interés general

Por la relevancia de su función en el conjunto del sistema portuario español los puertos marítimos se clasifican en puertos de interés general y puertos que no son de interés general. La LPEMM establece los criterios generales que conforman el concepto de puerto de interés general en el art. 5 LPEMM, ajustándose así el legislador a la doctrina más atrás expuesta relativa al proceso de determinación del interés general.

El precepto citado dispone en este sentido que para que un puerto marítimo sea considerado como de interés general, habrá de serle de aplicación alguna de las siguientes circunstancias:

1. que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales;
2. que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma;
3. que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional;

---

<sup>38</sup> Existencia de infraestructuras portuarias independientes; espacios terrestres y marítimos diferenciados; que no se divida o interrumpa la zona de servicio del puerto afectando a la explotación de éste; que no existan usos alternativos previstos en el plan de utilización de los espacios portuarios para dichas zonas; que se acredite que la segregación o pueda 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 la segregación. Además de estos requisitos sustantivos, la disposición adicional decimoséptima LPEMM sujeta la segregación a determinados límites formales: aprobación por el Gobierno mediante Real Decreto e informe favorable de Puertos del Estado. Acordada la segregación, deberá modificarse la zona de servicio del puerto.

4. que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o *respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado*;
5. que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.

Nótese que para que un puerto merezca la calificación de interés general no es requisito necesario la concurrencia de todas y cada una de las circunstancias que se acaban de relacionar puesto que, como se ha señalado, según el art. 5 LPEMM, será suficiente para ello que al puerto en cuestión le sea aplicable *alguna de las siguientes circunstancias*.

Pero como afirmé con anterioridad, establecidos los criterios generales que definan el interés general, una segunda operación ha de ser realizada: la calificación concreta de los puertos de interés general. En este sentido, la LPEMM adjunta un anexo en el que se procede a la calificación de los puertos de interés general, remitiendo al reglamento los posteriores cambios de clasificación (art. 5.2 LPEMM).

Los cambios de clasificación pueden tener lugar, lógicamente, en un doble sentido: un puerto puede ganar, o perder, la condición de interés general, según cual sea la circunstancia que se produzca. En este sentido, el art. 5.3 LPEMM, determina que *la pérdida de la condición de interés general comportará el cambio de su titularidad a favor de la Comunidad Autónoma en cuyo territorio se ubique, siempre que ésta haya asumido las competencias necesarias para ostentar dicha titularidad*.

### **III. La titularidad del dominio público portuario.**

Los puertos se califican por la normativa que los regula como bienes de dominio público, correspondiendo su titularidad, en función del tipo de puerto de que se trate, al Estado o a las Comunidades Autónomas<sup>39</sup>. Expuesta la distribución competencial de la diversa tipología de instalaciones portuarias, parece conveniente una breve sistematización de las distintas posibilidades de titularidades que pueden darse en relación al dominio público portuario. El esquema quedaría como sigue:

- a) Los puertos de interés general son de titularidad de la Administración del Estado.
- b) Los puertos comerciales de interés general son de titularidad de la Administración del Estado.

---

<sup>39</sup> Para los puertos estatales, *vid.*, El artículo 4.11 Ley de Costas así como los arts. 14 LPEMM y 93 Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de los Servicios de los Puertos de Interés General. En el ámbito autonómico, veáanse, art. 10 de la Ley 5/1998, de 17 de abril, de Puertos de Cataluña; art. 5.2 de la Ley 14/2003, de 8 de abril, de Puertos de Canarias; art. 5 LP Cantabria; art. 5 LP Baleares; en general, toda la normativa autonómica parte de tal consideración. Para los puertos deportivos, expresamente, art. 3 LPDA, califica como dominio público de titularidad autonómica a los puertos deportivos, zonas portuarias de uso náutico-deportivo y las instalaciones ligeras náutico-deportivas. La referencia a las instalaciones ligeras náutico-deportivas que realiza el último precepto citado, ha sido declarada inconstitucional por la STC 193/1998, de 1 de octubre, como consecuencia de la doctrina anteriormente expuesta en base a la cual, estas instalaciones, al no ser puerto, deben ser calificadas como dominio público marítimo-terrestre y su titularidad atribuida al Estado.

- c) Los puertos comerciales que no sean de interés general pueden ser de titularidad de las Comunidades Autónomas.
- d) Los puertos no comerciales que no sean de interés general (puertos deportivos, de refugio y pesqueros) son de titularidad de las Comunidades Autónomas.

En este esquema debe dejarse sentado que, de existir zonas e instalaciones, dentro de un puerto de una categoría determinada, con un uso distinto al principal, la titularidad de estas instalaciones corresponderá a la Administración titular del puerto siempre que se hallen en espacios bañados por aguas de la Zona I o interior mientras que si se encuentran en espacios bañados por aguas de la Zona II la titularidad podrá corresponder a la Administración que ostente la competencia material en relación al tipo de instalación con uso distinto al principal del puerto. Lo habitual es que estos supuestos se den en puertos de interés general que cuenten con instalaciones náutico-deportivas o pesqueras. Ahora bien, como el propio TC ha mantenido (SSTC 40/1998, 193/1998), la asunción efectiva de la competencia por parte de la Comunidad Autónoma requiere de un acto formal mediante el que se reclame la titularidad de la zona destinada a un uso de su competencia, por lo que cabe plantearse la posibilidad de que, ante la falta de reclamación de la Comunidad Autónoma, estas zonas de uso diverso situadas en Zona II sigan gestionándose por la Autoridad Portuaria correspondiente.

Finalmente, debe señalarse que las denominadas instalaciones menores o instalaciones que, situadas en la ribera del mar o de las rías, desarrollen algún tipo de actividad análoga a las que se suelen dar en los puertos –pequeños embarcaderos, pantalanes, varaderos, etc.- y que no lleguen a reunir las características exigidas para ser calificadas como puertos, estatales o autonómicos, son, en todo caso, de titularidad estatal, por constituir meras utilizaciones del dominio público marítimo-terrestre.

## **CAPÍTULO II. LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA: PUERTOS DEL ESTADO Y AUTORIDADES PORTUARIAS**

### **I. Introducción: la descentralización operada por la LPEMM.**

El fenómeno de huida del Derecho Administrativo tantas veces aludido por la ciencia administrativista desde que el profesor M. CLAVERO ARÉVALO lo pusiera de manifiesto<sup>40</sup> se ha intensificado en los últimos tiempos, en su doble perspectiva de huida hacia un Derecho singular, y hacia el Derecho privado. Un ejemplo de ello puede encontrarse en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (LPEMM), muy en especial, en su posterior modificación operada por la Ley 62/1997, de 30 de diciembre.

En este sentido, la Ley 27/1992 generalizó, para los puertos de interés general, el sistema de gestión en régimen de autonomía a través de Entidades de Derecho público que sujetan al Derecho privado su actividad, por lo demás, encuadrable en el ámbito tradicional de los denominados servicios públicos. La Ley 62/1997, por su parte, se publica poco más de ocho meses después del intento del legislador de reducir el haz de constelaciones que, calificadas como Administraciones institucionales, giran en torno a la Administración del Estado. Me refiero a la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que si bien me parece insuficiente para frenar la singularización de regímenes existentes de las entidades instrumentales por cuanto a la especialidad le basta una norma de igual rango, es merecedora de una valoración positiva por su objetivo tipificador. Muestra de este panorama es la Ley 62/1997, en la que se prescinde absolutamente de las nuevas categorías introducidas por la LOFAGE, ignorando incluso derogaciones de esta última. Por otra parte, la Ley de Puertos de 1997, potencia, si cabe, la autonomía funcional, señaladamente la financiera, de los puertos. Pero ha sido aún más ambiciosa al determinar que los órganos de gobierno de las Entidades de Derecho público sujetas al Derecho privado creadas por el Estado para gestionar cada uno de los puertos de interés general se integren por miembros designados por las Comunidades Autónomas que reúnen la mayoría, lo que a mi juicio supone una auténtica descentralización, no ya funcional, sino territorial.

### **II. Naturaleza y funciones de las Entidades portuarias.**

La LPEMM define a las entidades portuarias como organismos públicos, lo que nos pone de relieve un primer dato: su constitución adopta una forma jurídico-pública. Tanto a Puertos del Estado como a las Autoridades Portuarias (arts. 24 y 35, respectivamente) son entidades que se rigen por su legislación específica (a saber, la propia LPEMM y la Ley 48/2003), por la disposiciones de la LGP que les sean de aplicación y, supletoriamente, por la LOFAGE.

---

<sup>40</sup> Personalidad jurídica, Derecho general y Derecho singular en las Administraciones Públicas, Madrid, 1962.

Como cualquier entidad instrumental, las entidades portuarias se crean para la gestión descentralizada de servicios de competencia de la Administración matriz: los servicios portuarios. Para ello la LPEMM establece sus objetivos y funciones, como a continuación se señala.

Las competencias de Puertos del Estado se establecen en el art. 25 LPEMM, que las ejercerá, de acuerdo con el precepto citado, bajo la dependencia y supervisión del Ministerio de Fomento:

- a) La ejecución de la política portuaria del Gobierno y la coordinación y el control de eficiencia del sistema portuario de titularidad estatal, en los términos previstos en esta Ley.
- b) La coordinación general con los diferentes órganos de la Administración General del Estado que establecen controles en los espacios portuarios y con los modos de transporte en el ámbito de competencia estatal, desde el punto de vista de la actividad portuaria.
- c) La formación, la promoción de la investigación y el desarrollo tecnológico en materias vinculadas con la economía, gestión, logística e ingeniería portuarias y otras relacionadas con la actividad que se realiza en los puertos, así como el desarrollo de sistemas de medida y técnicas operacionales en oceanografía y climatología marinas necesarios para el diseño, explotación y gestión de las áreas y las infraestructuras portuarias.
- d) La planificación, coordinación y control del sistema de señalización marítima español, y el fomento de la formación, la investigación y el desarrollo tecnológico en estas materias.

La coordinación en materia de señalización marítima se llevará a cabo a través de la Comisión de Faros, cuya estructura y funcionamiento se determinará por el Ministerio de Fomento.

Para el cumplimiento de las anteriores competencias el art. 26 LPEMM enumera una larga lista de funciones, que se modificaría por la Ley 62/1997 y que, a mi entender, debilitará la posición de Puertos del Estado como ente que controla la gestión del sistema portuario español respecto a la que se le dotaba en 1992, configurándose por la Ley 62/1997 como un ente con funciones de coordinación más que de verdadero control. Dichas funciones son las siguientes:

- a. Definir los objetivos del conjunto del sistema portuario estatal, así como los generales de gestión de las Autoridades Portuarias, a través de los planes de empresa que se acuerden con éstas, en el marco fijado por el Ministerio de Fomento.
- b. Aprobar la programación financiera y de inversiones de las Autoridades Portuarias, derivada de los planes de empresa acordados con éstas, y la consolidación de sus contabilidades y presupuestos.
- c. Proponer, en su caso, para su inclusión en los Presupuestos Generales del Estado, las aportaciones que pudieran asignarse en los mismos para inversiones en obras e infraestructuras de la Autoridades Portuarias.
- d. Informar técnicamente los proyectos que presenten características singulares desde el punto de vista técnico o económico, con carácter previo a su aprobación por las Autoridades Portuarias.
- e. Definir los criterios para la aplicación de las disposiciones generales en materia de seguridad, de obras y adquisiciones y de relaciones económicas y comerciales con los usuarios.
- f. Las actuaciones en materia de seguridad se realizarán en colaboración con el Ministerio del Interior y, cuando proceda, con los órganos correspondientes

de las Comunidades Autónomas competentes para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

- g. Ejercer el control de eficiencia de la gestión y del cumplimiento de los objetivos fijados para cada una de las Autoridades Portuarias, en los planes de empresa definidos en la letra a de este apartado.
- h. Autorizar la participación de las Autoridades Portuarias en sociedades mercantiles, cuyo objeto social debe estar ligado al desarrollo de actividades vinculadas a la explotación portuaria, y la adquisición o enajenación de sus acciones, cuando no concurren los supuestos establecidos en el art. 37.1.g, siempre que estas operaciones no impliquen la adquisición o pérdida de la posición mayoritaria, en cuyo caso la autorización corresponderá al Consejo de Ministros.
- i. <sup>41</sup>
- j. <sup>42</sup>
- k. La planificación, normalización, inspección y control del funcionamiento de los servicios de señalización marítima y la prestación de los que no se atribuyan a las Autoridades Portuarias.
- l. Ostentar la representación de la Administración General del Estado en materia portuaria y de señalización marítima, en organismos y comisiones internacionales, cuando no sea asumida por el Ministerio de Fomento, sin perjuicio de las competencias propias del Ministerio de Asuntos Exteriores.
- m. Impulsar medidas para la coordinación de la política comercial de las Autoridades Portuarias, en especial en su vertiente internacional, dentro del principio de autonomía de gestión de los puertos, sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas.
- n. Elaborar y someter a la aprobación del Ministerio de Fomento, previos los trámites establecidos en el art. 106, el Reglamento General de Explotación y Policía de los puertos, e informar sobre la conformidad de las Ordenanzas portuarias al modelo de Ordenanzas incluido en dicho Reglamento.
- o. Impulsar las actuaciones de los diferentes órganos de la Administración General del Estado con competencias en materia de intermodalidad, logística y transporte combinado en los puertos de interés general.
- p. ñ. Proponer políticas de innovación tecnológica y de formación para los gestores y responsables en el ámbito portuario.
- q. o. Establecer recomendaciones en determinadas materias para la fijación de objetivos y líneas de actuación de los puertos de interés general, facilitando, asimismo, el intercambio de información entre éstos.
- r. p. Elaborar las estadísticas de tráfico y de otras materias de interés para el sistema portuario.

Por su parte, el art. 36 LPEMM atribuye las siguientes competencias a las Autoridades Portuarias:

- a. La prestación de los servicios portuarios generales y la autorización y control de los servicios portuarios básicos para lograr que se desarrollen en

---

<sup>41</sup> Párrafo derogado por la Ley 48/2003, que disponía lo siguiente: *Establecer, para las Autoridades Portuarias que así lo soliciten, los criterios para la negociación colectiva de las condiciones de trabajo del personal a través de un convenio marco, sin perjuicio de lo establecido en las normas presupuestarias.*

<sup>42</sup> Precepto derogado por la Ley 48/2003. Disponía lo siguiente: *Proponer estrategias y criterios de actuación sobre recursos humanos para el conjunto de las sociedades estatales de estiba y desestiba, en colaboración con el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, cuando ello resulte preciso para el desarrollo de este servicio.*

condiciones óptimas de eficacia, economía, productividad y seguridad, sin perjuicio de la competencia de otras autoridades.

- b. La ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios, en coordinación con las Administraciones competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo.
- c. La planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto, y el de las señales marítimas que tengan encomendadas, con sujeción a lo establecido en esta Ley.
- d. La gestión del dominio público portuario y de señales marítimas que le sea adscrito.
- e. La optimización de la gestión económica y la rentabilización del patrimonio y de los recursos que tengan asignados.
- f. El fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario.
- g. La coordinación de las operaciones de los distintos modos de transporte en el espacio portuario.

Sus funciones, relacionadas en el art. 37 LPEMM, para el *ejercicio de las competencias de gestión* anteriormente señaladas son las siguientes:

- a. Aprobar los proyectos de presupuestos de explotación y capital de la Autoridad Portuaria y su programa de actuación plurianual.
- b. Gestionar los servicios portuarios generales y los de señalización marítima, autorizar y controlar los servicios portuarios básicos y las operaciones y actividades que requieran su autorización o concesión.
- c. Coordinar la actuación de los diferentes órganos de la Administración y entidades por ella participadas, que ejercen sus actividades en el ámbito del puerto, salvo cuando esta función esté atribuida expresamente a otras Autoridades.
- d. Ordenar los usos de la zona de servicio del puerto, y planificar y programar su desarrollo, de acuerdo con los instrumentos de ordenación del territorio y de planificación urbanística aprobados.
- e. Redactar y formular los planes especiales de ordenación de la zona de servicio del puerto, en desarrollo del planeamiento general urbanístico, o para la ejecución directa de obras de infraestructura y medidas de protección que sean precisas con sujeción a lo establecido en la legislación urbanística y en la ordenación territorial.
- f. Proyectar y construir las obras necesarias en el marco de los planes y programas aprobados.
- g. Elaborar, en su caso, los planes de objetivos de horizonte temporal superior a cuatro años, de acuerdo con lo establecido en el artículo 26.1.a.
- h. Aprobar los proyectos de inversión que estén incluidos en la programación aprobada, así como el gasto correspondiente a dichas inversiones, y contratar su ejecución.
- i. Informar el proyecto de Reglamento general de explotación y policía de los puertos, y elaborar y aprobar las correspondientes ordenanzas portuarias con los trámites y requisitos establecidos en el artículo 106, así como velar por su cumplimiento.
- j. Controlar, en el ámbito portuario, el cumplimiento de la normativa que afecte a la admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas, así como el cumplimiento de las obligaciones de coordinación de actividades establecido en el artículo 24 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, al igual que los sistemas de seguridad y contra incendios, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros órganos de las Administraciones públicas y específicamente de las sancionadoras por infracción de la normativa laboral.

- k. Aprobar libremente las tarifas por los servicios comerciales que presten, así como proceder a su aplicación y recaudación.
- l. Otorgar las concesiones y autorizaciones y elaborar y mantener actualizados los censos y registros de usos del dominio público portuario. Así como suscribir los contratos de prestación de servicios portuarios en la zona de servicio del puerto, de conformidad con los criterios generales que pueda determinar Puertos del Estado.
- m. Recaudar las tasas por las concesiones y autorizaciones otorgadas, vigilar el cumplimiento de las cláusulas y condiciones impuestas en el acto de otorgamiento, aplicar el régimen sancionador y adoptar cuantas medidas sean necesarias para la protección y adecuada gestión del dominio público portuario.
- n. Impulsar la formación de su personal y desarrollar estudios e investigaciones en materias relacionadas con la actividad portuaria y la protección del medio ambiente, así como colaborar en ello con otros puertos, organizaciones o empresas, ya sean nacionales o extranjeras.
- ñ. Inspeccionar el funcionamiento de las señales marítimas, cuyo control se le asigne, en los puertos de competencia de las Comunidades Autónomas, denunciando a éstas, como responsables de su funcionamiento y mantenimiento, los problemas detectados para su corrección.
- o.<sup>43</sup>
- p. Gestionar su política comercial internacional, sin perjuicio de las competencias propias de los Ministerios de Economía y Hacienda y de Asuntos Exteriores.
- q. Autorizar la participación de la Autoridad Portuaria en sociedades, y la adquisición y enajenación de sus acciones, cuando el conjunto de compromisos contraídos no supere el 1 % del activo neto fijo de la Autoridad Portuaria y siempre que estas operaciones no impliquen la adquisición o pérdida de la posición mayoritaria. El acuerdo del Consejo de Administración deberá contar con el voto favorable de los representantes de la Administración General del Estado.
- r.<sup>44</sup>

### III. Régimen jurídico.

Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, que tienen personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar ajustan sus actividades al ordenamiento jurídico privado, incluso en las adquisiciones patrimoniales y contratación, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público que el ordenamiento le atribuya (arts. 24 y 35 LPEMM), en cuyo caso será de aplicación el Derecho público. La contratación, por el contrario, se somete al Derecho privado, aunque, por imperativo de la normativa comunitaria en materia de contratación, queda sujeta a los principios de publicidad, concurrencia, salvaguarda del interés del

---

<sup>43</sup> Párrafo derogado por la Ley 48/2003 y que atribuía a las Autoridades Portuarias la siguiente función: *Definir las necesidades de personal de la entidad, contratar al mismo, formular sus presupuestos y cuantos otros sean necesarios para el cumplimiento de sus fines.*

<sup>44</sup> Este párrafo, también derogado por la Ley 48/2003, establecía lo siguiente: *Proponer estrategias y criterios relativos a las condiciones de prestación del servicio de estiba y desestiba de las respectivas Sociedades Estatales que operen en el ámbito competencial de la entidad correspondiente, sin perjuicio de las funciones atribuidas a Puertos del Estado, a la Administración del Estado y a las Comunidades Autónomas que tuvieran competencias en la materia.*

Ente y homogeneización del sistema de contratación en el sector público, debiendo someterse a lo establecido en la legislación sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y las telecomunicaciones cuando celebre contratos comprendidos en el ámbito de la misma (arts. 24 y 35 LPEMM)<sup>45</sup>.

Los actos dictados por Puertos del Estado y por las Autoridades Públicas en el ejercicio de sus funciones públicas son actos administrativos, por ello sometidos al Derecho administrativo, que agotan la vía administrativa, por expreso mandato de los arts. 24.3 y 35.8 LPEMM, por lo que serán impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativa directamente, sin perjuicio de la posibilidad de interponer el recurso potestativo de reposición. Estos actos son, entre otros, los de gestión y utilización del dominio público y los sancionadores. Por su parte, los actos de exacción y recaudación de ingresos públicos serán recurribles en vía económico-administrativa. El requisito ineludible es que se trate de ingresos públicos, razón por la cual entran en este concepto los cánones, pero no las tarifas, cuya impugnación habrá de tener lugar ante la jurisdicción ordinaria previa reclamación administrativa.

## **V. La organización de las Entidades portuarias.**

### **a) Puertos del Estado**

El Consejo Rector y el Presidente constituyen los órganos de gobierno y administración de Puertos del Estado.

1. El Consejo Rector se integra por el Presidente de Puertos del Estado, que a su vez es Presidente del Consejo; un número de miembros variable -entre cinco y quince- nombrados por el Ministro de Fomento con una duración de cuatro años renovables, salvo que se produzca el cese; y un Secretario que podrá ser nombrado de entre los miembros, en caso contrario asistirá al Consejo con voz pero sin voto. Su competencias se enumeran en un amplio listado que se contiene en el art. 28 de la Ley 27/1992, puntualmente modificada por la Ley 48/2003:

- a. Conferir y revocar poderes generales o especiales a personas determinadas, tanto físicas como jurídicas, para los asuntos en que fuera necesaria tal otorgamiento.
- b. Aprobar la organización del ente y sus modificaciones, así como las normas internas y las disposiciones necesarias para su gestión.
- c. Establecer las reglas de funcionamiento del propio Consejo Rector, con sujeción a lo establecido en el apartado 6 de este artículo, su régimen económico y las funciones del Secretario del Consejo.
- d.<sup>46</sup>

---

<sup>45</sup> Sería pues, aplicable, la doctrina de los actos separables. En materia de contratación, ha de estarse a la Ley 30/2007, de 30 de octubre, de Contratos del Sector Público y a la Ley 31/2007, de 30 de octubre, sobre procedimientos de contratación en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales.

<sup>46</sup> Párrafo derogado por la Ley 48/2003, y que disponía: *d) Nombrar y separar al personal directivo del ente público y aprobar su régimen retributivo, a propuesta del Presidente, aprobar las necesidades de personal del ente público, así como sus modificaciones y los criterios generales para la selección, admisión y retribución del mismo, sin perjuicio de lo establecido en la normativa laboral o presupuestaria.*

- e. Acordar los presupuestos de explotación y de capital del organismo y su programa de actuación plurianual.
- f. Aprobar el balance, cuenta de pérdidas y ganancias, la memoria explicativa de la gestión anual del organismo público y la propuesta, en su caso, de aplicación de resultados, acordando el porcentaje de los mismos que se destine a la constitución de reservas, en la cantidad que resulte precisa para la realización de inversiones y para su adecuado funcionamiento.
- g. Autorizar las inversiones y operaciones financieras de Puertos del Estado que resulten de su programa de actuación plurianual, incluidas la constitución y participación en sociedades mercantiles.
- h. Aprobar aquellos acuerdos, pactos, convenios y contratos que el propio Consejo determine que han de ser de su competencia en razón de su importancia o materia.
- i. Acordar lo conveniente sobre el ejercicio de las acciones y recursos que correspondan a Puertos del Estado en defensa de sus intereses ante las Administraciones públicas y Tribunales de Justicia de cualquier orden, grado o jurisdicción. En caso de urgencia, esta facultad podrá ser ejercida por el Presidente, quien dará cuenta inmediata de lo actuado al Consejo Rector en su primera reunión.
- j. Realizar cuantos actos de gestión, disposición y administración de su patrimonio propio se reputen precisos.
- k. Declarar la innecesariedad de aquellos bienes de dominio público que no sean precisos para el cumplimiento de los fines de Puertos del Estado, que serán desafectados por el Ministerio de Fomento.
- l. La aprobación de los pliegos reguladores de los servicios portuarios básicos.

2. El Presidente de Puertos del Estado, según la Ley 27/1992, es nombrado mediante Real Decreto del Consejo de Ministros a propuesta del Ministro de Fomento. Este cargo puede simultanearse con el de Presidente o Vocal del Consejo de Administración de las sociedades participadas por Puertos del Estado, debiendo tenerse presentes, en este sentido, los requisitos y limitaciones retributivas impuestos por la legislación de incompatibilidades. Sus funciones son igualmente numerosas, destacando entre ellas las de representación de la Entidad; convocar, presidir y levantar las sesiones del Consejo Rector, decidiendo sus empates con su voto de calidad; organizar, dirigir, controlar y administrar Puertos del Estado; velar por el cumplimiento de las normas aplicables al Ente; disponer los gastos y ordenar los pagos; ejercer las funciones delegadas por el Consejo; las demás que le atribuya la Ley. Los supuestos de delegación se regulan en el art. 29.3, pudiendo ser en favor de los Consejeros cuando las funciones a delegar afecten al Consejo Rector, y a los demás órganos de Puertos del Estado cuando las funciones estén relacionadas con el funcionamiento del Ente, con excepción de las que ejerza por delegación del Consejo.

3. Como órgano de asesoramiento, el art. 27 bis, introducido por la Ley 62/1997, regula el Consejo Consultivo de Puertos del Estado, al que define como órgano de asistencia del ente público y que está integrado por el Presidente de Puertos del Estado, que lo será del Consejo, y por un representante de cada Autoridad Portuaria, que será su Presidente, quien podrá ser sustituido por la persona que designe el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de entre sus demás miembros, a propuesta del Presidente.

## b) Autoridades Portuarias

Los órganos que integran las Autoridades Portuarias son de tres tipos: de gobierno (Consejo de Administración, Presidente y Vicepresidente), de gestión (Director técnico) y de asistencia (Consejo de Navegación y Puerto).

El Consejo de Administración se integra por el Presidente, dos miembros natos, y el Secretario; cuenta con un número mayor de vocales (entre quince y veintidós). Serán las Comunidades Autónomas las que hayan de establecer el número de vocales y los designen; nombran igualmente al Presidente. El Director es nombrado por el Consejo de Administración, al igual que el Vicepresidente, que ya no tiene por qué coincidir con la figura del Capitán Marítimo, al disponerse que se nombrará entre los vocales. Se introducen sin embargo límites por razones de representatividad a estas designaciones.

En este sentido, la Administración General del Estado estará representada por el Capitán Marítimo y por cuatro vocales (de los cuales uno será Abogado del Estado y otro del ente público Puertos del Estado). Los municipios en cuyo término esté localizada la zona de servicio portuaria contarán con el 14% sobre el total del número de vocales (cuando sean más de uno, la representación corresponde, en primer lugar a aquel que de el nombre al puerto, y posteriormente a los demás en proporción a la superficie del término municipal afectada por la zona de servicio)<sup>47</sup>. Las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, organizaciones empresariales y sindicales, y sectores económicos en el ámbito portuario, designarán un 24% del total de los miembros del Consejo de Administración.

De lo dicho, cabe concluir que la Comunidad Autónoma puede contar con la mayoría de miembros del Consejo de Administración. El gobierno autonómico del ente queda prácticamente asegurado, ya que los acuerdos del órgano -que versarán sobre las funciones más relevantes del ente-, se tomarán por mayoría de los presentes, y únicamente en supuestos tasados se exige la mayoría absoluta (nombramiento del Director, aprobación de proyectos de presupuestos, balance, cuenta de pérdidas y ganancias, memoria anual de gestión, plan de empresa).

Las funciones del Consejo de Administración se relacionan en el art. 40.5 LPEMM:

- a. Regir y administrar el puerto, sin perjuicio de las facultades que le correspondan al Presidente.
- b. Delimitar las funciones y responsabilidades de sus órganos y conferir y revocar poderes generales o especiales a personas determinadas, tanto físicas como jurídicas para los asuntos en que fuera necesario tal otorgamiento.
- c. Aprobar, a iniciativa del Presidente, la organización de la entidad y sus modificaciones.
- d. Establecer sus normas de gestión y sus reglas de funcionamiento interno, su régimen económico y funciones del Secretario, con sujeción a lo dispuesto en el apartado 6 de este artículo.
- e. <sup>48</sup>

---

<sup>47</sup> Debe tenerse presente el art. 6.2 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, sobre el régimen especial del municipio de Barcelona, en cuya virtud, podrá establecerse reglamentariamente una representación del Ayuntamiento de Barcelona de hasta el 20% del total de los miembros del Consejo de Administración, siempre que no se modifique el porcentaje de participación de la Administración del Estado.

<sup>48</sup> Párrafo derogado por la Ley 48/2003 y que establecía lo siguiente: *Nombrar y separar al personal directivo de la Autoridad Portuaria y aprobar su régimen retributivo, a propuesta del*

- f. Aprobar los proyectos de presupuestos de explotación y capital de la Autoridad Portuaria y su programa de actuación plurianual, así como su remisión a Puertos del Estado para su tramitación.
- g. Aprobar el balance, cuenta de pérdidas y ganancias, la memoria explicativa de la gestión anual de la Entidad, el plan de Empresa y la propuesta, en su caso, de aplicación de resultados, acordando el porcentaje de los mismos que se destine a la constitución de reservas, en la cantidad que resulte precisa para la realización de inversiones y para el adecuado funcionamiento de la Entidad.
- h. Autorizar las inversiones y operaciones financieras de la Entidad, incluidas la constitución y participación en sociedades mercantiles, previo cumplimiento de los requisitos legales necesarios.
- i. Aprobar los proyectos que supongan la ocupación de bienes y adquisición de derechos a que se refiere el artículo 22 de la presente Ley, sin perjuicio de la aprobación técnica de los mismos por el Director.
- j. Ejercer las facultades de policía que le atribuye la presente Ley, y que sean necesarias para el cumplimiento de sus fines.
- k. Fijar los objetivos de gestión anuales, en el marco de los globales que establezca Puertos del Estado para el conjunto del sistema.
- l. Proponer las operaciones financieras de activo o pasivo cuya aprobación corresponde a Puertos del Estado, dentro del marco de los planes de inversión, de financiación y de endeudamiento que el Gobierno y las Cortes Generales aprueben para este ente público.
- m. Autorizar créditos para financiamiento del circulante.
- n. Fijar las tarifas por los servicios comerciales que preste la Autoridad Portuaria.
- ñ. Otorgar las concesiones y autorizaciones, de acuerdo con los criterios y pliegos de condiciones generales que apruebe el Ministerio de Fomento, recaudar las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público portuario, así como las tasas por prestación de servicios no comerciales.
- o. Aprobar aquellos acuerdos, pactos, convenios y contratos que el propio Consejo determine que han de ser de su competencia, en razón de su importancia o materia.
- p. Acordar lo conveniente sobre el ejercicio de las acciones y recursos que correspondan a las Autoridades Portuarias en defensa de sus intereses ante las Administraciones Públicas y Tribunales de Justicia de cualquier orden, grado o jurisdicción. En caso de urgencia, esta facultad podrá ser ejercida por el Presidente, quien dará cuenta inmediata de lo actuado al Consejo de Administración en su primera reunión
- q. Favorecer la libre competencia y velar para que no se produzcan situaciones de monopolio en la prestación de los distintos servicios portuarios.
- r. Realizar cuantos actos de gestión, disposición y administración de su patrimonio propio se reputen precisos.
- s. Aprobar las ordenanzas del puerto, con sujeción a lo previsto en el artículo 106 de esta Ley.
- t. Ejercer las demás funciones de la Autoridad Portuaria establecidas en el artículo 37 no atribuidas a otros órganos de gobierno o de gestión y no reseñadas en los apartados anteriores.

---

*Presidente, definir la política general de recursos humanos de la entidad y establecer los criterios para la negociación colectiva de las condiciones de trabajo del personal, sin perjuicio de lo establecido en la normativa laboral o presupuestaria.*

## CAPÍTULO III. EL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

### I. Delimitación del demanio portuario: la zona de servicio

Los puertos están integrados por una serie de terrenos, obras, instalaciones y espacios de agua que se destinan a las finalidades características de aquellos. Integran el dominio público portuario estatal los bienes relacionados en el art. 93 LREP:

- 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 Ministro de Fomento.
- 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.

La afectación de los concretos bienes que integran el demanio portuario tiene lugar a través de la delimitación de la zona de servicio portuario, que sería el conjunto de espacios, terrestres y de agua, que integran el puerto.

En este punto, el sentido de la afectación ha sido objeto de un cambio cualitativo en la nueva modificación últimamente producida en la LPEMM a través de la LREP, tradicionalmente dirigida a destinar un bien a una finalidad pública – uso, servicio público o fomento de la riqueza nacional- que determinaba su inclusión en el dominio público, inclinándose en la última de las líneas indicadas, toda vez que se pone el acento en la rentabilidad y eficiencia en la explotación del dominio público portuario y fomentando el incremento de la iniciativa privada.

En lo que hace a la legislación estatal, el art. 93 LREP determina la pertenencia al dominio público portuario estatal de 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 Ministro de Fomento; 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.*

A estos efectos, la zona de servicio, según lo preceptuado por el art. 96.1 LREP, incluye *los espacios de tierra y de agua necesarios para el desarrollo de los usos portuarios, los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria y aquellos que puedan destinarse a usos no portuarios.* El concepto de zona de servicio se construye, pues, en base al de uso portuario, que

se define en el art. 94 del mismo cuerpo legal, comprendiendo los siguientes tipos de usos:

- a) Usos comerciales, entre los que figuran los relacionados con el intercambio entre modos de transporte, los relativos al desarrollo de servicios portuarios básicos y otras actividades portuarias 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.

Por lo que hace al espacio de agua incluido en la zona de servicio, el segundo apartado del mismo precepto, determina que *comprenderá las áreas de agua donde se realicen las operaciones de carga, descarga y transbordo de mercancías, embarque y desembarque de pasajeros, construcción y reparación de buques, atraque y revido, los canales de acceso y las zonas de fondeo, incluyendo las márgenes necesarias para la seguridad marítima, practicaje y avituallamiento de buques. También comprenderá los espacios de reserva necesarios para la ampliación del puerto. El espacio de agua se subdividirá en dos zonas:*

- a) *Zona I, o interior de las aguas portuarias, que abarcará las aguas abrigadas naturalmente que comprendan las dársenas destinadas a operaciones portuarias, incluyendo las zonas necesarias para maniobras de atraque y revido, y los espacios de agua incluidos en los diques de abrigo.*
- b) *Zona II, o exterior de las aguas portuarias, que comprenderá el resto de las aguas.*

La delimitación de la zona de servicio corresponde a la Administración del Estado, y en concreto, al Ministerio de Fomento a través de la aprobación del denominado plan de utilización de los espacios portuarios mediante un procedimiento complejo, en el que se da participación a las Administraciones con competencias en materia urbanística, pesca en aguas interiores, ordenación del sector pesquero y deportes y, en general, en aquellos ámbitos sectoriales sobre los que pueda incidir el plan<sup>49</sup>.

---

<sup>49</sup> Art. 96.3 LREP: *La Autoridad Portuaria elaborará el plan de utilización de los espacios portuarios que incluirá los usos previstos para cada una de las diferentes zonas del puerto, así como la justificación de la necesidad o conveniencia de tales usos, según criterios transparentes, objetivos, no discriminatorios y de fomento de la libre competencia en la prestación de los servicios. Así mismo, se incluirán en el plan de utilización los espacios necesarios para que los órganos de las Administraciones públicas puedan ejercer competencias tales como las de seguridad, inspección, control u otras que, por su relación directa con la actividad portuaria, deban desarrollarse en el puerto conforme a lo dispuesto en el artículo 94.2 de esta ley.*

*La Autoridad Portuaria solicitará informe de las Administraciones urbanísticas y de la Administración pública con competencia en materia de pesca en aguas interiores, ordenación del sector pesquero y deportes, así como en aquellos otros ámbitos sectoriales sobre los que pueda incidir el plan de utilización de los espacios portuarios, que deberán informar en los aspectos relativos a sus propias competencias.*

*Simultáneamente a la solicitud de los informes procedentes, la Autoridad Portuaria someterá a información pública el plan elaborado por un plazo de un mes, durante el cual los interesados podrán formular alegaciones. Tras la conclusión del plazo de información pública, la Autoridad Portuaria dará respuesta a los interesados incorporando al expediente que habrá*

La regulación introducida por la LREP, en lo que hace a la definición de la zona de servicio, difiere en algún matiz de la que recogía el derogado art. 15 LPEMM, en cuya virtud, aquella incluiría *las superficies de tierra y de agua necesarias para la ejecución de sus actividades, las destinadas a tareas complementarias de aquéllas y los espacios de reserva que garanticen la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria*. El procedimiento de aprobación del plan de utilización de los espacios portuarios también presenta diferencias. Pero en lo que aquí importa, la competencia para su aprobación, tras los preceptivos trámites de informes a las Administraciones implicadas, corresponde al Ministerio de Fomento. En relación a esta regulación, es fundamental el pronunciamiento que al respecto realizaría el Tribunal Constitucional al cuestionarse la constitucionalidad de la definición de una zona de servicio con la amplitud con la que lo hace la LPEMM, dado que, en opinión de las Comunidades Autónomas recurrentes, al corresponder a la Administración del Estado tal delimitación, vulneraba las competencias autonómicas en materia de ordenación del territorio y urbanismo. La STC 149/1998, en síntesis, consideraría, por una parte, que la existencia de actividades que no sean estrictamente portuarias no impide el ejercicio de las competencias autonómicas en la zona de servicio y, por otra, que la extensión de la zona de reserva debe limitarse a lo estrictamente necesario.

Esta doctrina debe considerarse extensible a la regulación introducida por la LREP, especialmente por la posibilidad de incluir en la zona de servicio espacios destinados a usos no portuarios, que de esta manera debe entenderse limitada en el sentido indicado en la STC y que se acaba de señalar.

---

*de remitir a Puertos del Estado la documentación resultante del trámite y procediendo a las modificaciones del plan que, a la vista de las alegaciones, sean oportunas.*

*Cumplimentada dicha tramitación, se remitirá la propuesta del plan de utilización de los espacios portuarios a Puertos del Estado quien convocará a la Autoridad Portuaria y a la Dirección General de Costas a un período de consultas durante el plazo de un mes, a fin de que por esta última se formulen las observaciones y sugerencias que considere oportunas para que, en su caso, sean tomadas en consideración.*

*Posteriormente, Puertos del Estado recabará informe de la Dirección General de Costas sobre la protección del dominio público marítimo-terrestre y, en su caso, informe del Ministerio de Ciencia y Tecnología en aspectos relacionados con la construcción naval. También informarán el Ministerio de Defensa, desde la perspectiva de su posible incidencia sobre los intereses de la defensa nacional, y el Ministerio del Interior, en lo que se refiere a los aspectos de seguridad pública y de control de entradas y salidas de personas del territorio nacional.*

*Los anteriores informes deberán emitirse en el plazo de dos meses desde la recepción de la propuesta, entendiéndose en sentido favorable si transcurriera dicho plazo sin que el informe se haya emitido de forma expresa.*

*Recibidos los informes o transcurrido el plazo para su emisión, Puertos del Estado emitirá informe que lo elevará, junto con el expediente, al Ministerio de Fomento. En el caso de que el informe de la Dirección General de Costas resulte desfavorable, Puertos del Estado hará constar expresamente en su informe esta circunstancia, debiendo motivar las razones por las que éstas deban ser tomadas en consideración, así como aquéllas que no puedan aceptarse. Corresponde al Ministro de Fomento la aprobación del plan de utilización de los espacios portuarios.*

### III. La utilización del dominio público portuario estatal.

#### 1. El nuevo modelo liberalizador en la gestión del dominio público portuario.

El Título IV de la LREP, dedicado al dominio público estatal, ha supuesto la práctica derogación del Título II de la LPEMM, introduciendo un modelo en el que el acento se pone en el destino o afectación del demanio portuario al servicio de la rentabilidad y la eficiencia del puerto<sup>50</sup> que preside el tratamiento que recibe esta parte del dominio público marítimo-terrestre en la LREP, en el que prima su consideración como obra o infraestructura pública y que se reconoce sin temores al establecer la obligación de los titulares de autorizaciones y concesiones a comprometerse al desarrollo de una actividad mínima o tráfico mínimo que garantice una explotación razonable del dominio público<sup>51</sup>.

En este contexto, las Autoridades Portuarias pasan a configurarse como auténticos entes reguladores que, en la gestión del dominio público portuario, *asumen funciones de provisión y gestión de espacios e infraestructuras portuarias básicas* y se convierten en promotoras de la actividad económica y la iniciativa privada, dada la nueva orientación de la gestión del dominio público portuario estatal *a promover e incrementar la participación de la iniciativa privada en la financiación, construcción y explotación de las instalaciones portuarias y en la prestación de servicios*<sup>52</sup>. Ello en un claro propósito, como abiertamente indica la Exposición de Motivos, de favorecer el aumento de la iniciativa privada.

Esta clara asunción de los principios liberalizadores en el régimen de utilización del demanio portuario, en la que la Administración –las Autoridades Portuarias, en el supuesto que nos ocupa–, pasan de ser prestadoras a meras controladoras, se sujeta, no obstante a un límite, en mi opinión, fundamental, y que debe presidir, en cualquier caso el modelo de gestión, y es la garantía del interés general, como el propio art. 92 reconoce, siquiera sea de pasada<sup>53</sup>.

Pero el interés general inherente a muchas de las actividades que se desarrollan en los puertos, hace imprescindible su asunción, siquiera sea subsidiariamente, por las Autoridades Portuarias. El principio de subsidiariedad, como veremos, es también asumido en el nuevo modelo que introduce la LREP. Y en cualquier caso, la atribución de funciones de control de la actividad privada supondrá la atribución de intensas potestades a la Administración portuaria dirigidas a garantizar que el interés general queda plenamente satisfecho, de modo que se constituye en la otra cara de la moneda que aumenta las técnicas de intervención y garantizan el núcleo de lo público.

---

<sup>50</sup> *La gestión de las infraestructuras y del dominio público portuario se realizará con criterios de rentabilidad y eficiencia (art. 92.3 LREP).*

<sup>51</sup> Art. 95.2.

<sup>52</sup> Art. 92 LREP.

<sup>53</sup> Reza el primer apartado del art. 92 LREP: *La gestión del dominio público portuario estatal estará orientada, garantizando el interés general, a promover e incrementar la participación de la iniciativa privada en la financiación, construcción y explotación de las instalaciones portuarias y en la prestación de servicios, a través del otorgamiento de las correspondientes autorizaciones y concesiones, tanto demaniales como de obra pública, de acuerdo con lo previsto en esta ley.*

## 2. Principios de utilización del dominio público portuario.

El régimen de utilización del dominio público estatal, configurado por la propia LREP, el Reglamento de Explotación y Policía y en las correspondientes ordenanzas portuarias y supletoriamente por la legislación de costas<sup>54</sup>, parte de la delimitación de los usos permitidos y de los usos prohibidos en el mismo. A estos efectos, la reciente LREP, aún en la misma línea emprendida por la LPEMM, contiene una regulación más detallada de los usos permitidos, abriendo, por otra parte, el abanico de excepciones a los usos prohibidos.

En este sentido, y de acuerdo con lo establecido en el art. 94 LREP únicamente se permite llevar a cabo *las actividades, instalaciones y construcciones acordes con los usos portuarios y de señalización marítima*, considerándose, como ya se ha apuntado, usos portuarios los comerciales, pesqueros, náutico-deportivos y los complementarios y auxiliares a los anteriores<sup>55</sup>. Pero los usos portuarios, tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no portuarias, como también se señaló, tendrán cabida, aunque en los terrenos que no constituyan dominio público natural y que hayan quedado en desuso o perdido su funcionalidad técnica, condicionándose tal posibilidad a que no se perjudique la actividad principal del puerto.

Por lo que hace a las prohibiciones, el tercer apartado del art. 94 LREP, siguiendo el régimen de prohibiciones establecido en la LC, incluye entre las mismas *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 de la Autoridad Portuaria*<sup>56</sup>.

Estas prohibiciones, sin embargo, pueden ser excepcionadas dentro de los límites establecidos por el apartado cuarto del art. 94 LREP. De este modo, y siguiendo la línea iniciada por la reforma de la LPEMM llevada a cabo por la Ley 62/1997, las instalaciones hoteleras pueden autorizarse por el Consejo de Ministros, previo informe de Puertos del Estado, por razones de interés general debidamente justificadas y siempre que se ubiquen en espacios del dominio público portuario destinados a zonas de actividades logísticas y a usos no portuarios.

El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión puede ser autorizado por el Ministro de Fomento cuando se aprecien circunstancias excepcionales y de utilidad pública y la publicidad para actividades deportivas, sociales y culturales que ocasionalmente se desarrollen en el dominio público portuario puede ser autorizada por la Autoridad Portuaria. Los usos hoteleros, por lo demás, deben acomodarse al plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto o instrumento equivalente, no pudiendo ubicarse, este tipo de instalaciones, en los primeros 20

---

<sup>54</sup> Art. 95.1 LREP.

<sup>55</sup> La regla general no se excepciona para las Administraciones públicas, pues de acuerdo con lo dispuesto en el segundo apartado del art. 94, *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, sólo podrá autorizarse para usos o actividades que, por su relación directa con la actividad portuaria, deban desarrollarse necesariamente dentro de los mismos.*

<sup>56</sup> 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.

metros medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle. Especial consideración merece el tratamiento que el art. 94, en su primer apartado, ha dado a los usos hoteleros que puedan desarrollarse en espacios de dominio público destinados a la señalización marítima, que pueden ser autorizados por el mismo procedimiento que el resto de usos hoteleros, salvo que se pretendan autorizar en la zona de servidumbre de protección, en cuyo caso, es preceptivo el informe de la Dirección General de Costas.

Desde la perspectiva de la distinción tradicional de los distintos tipos de uso de que es susceptible el dominio público, el uso común general viene modulado por las especiales características del bien que nos ocupa puesto que la *finalidad esencial o primordial de los puertos es justamente realizar un conjunto de operaciones económicas complejas y de gran relevancia, que resultan en muchos casos incompatibles con el uso común general*<sup>57</sup>. Serán las ordenanzas portuarias las que vengán llamadas a determinar las zonas abiertas al uso general y, en su caso, gratuito<sup>58</sup>. Por lo que hace al uso común especial y al uso privativo, vienen sujetos a la obtención del correspondiente título habilitante en los términos que se exponen a continuación.

### **3. Títulos habilitantes.**

Los usos de que sea susceptible el demanio portuario y que presenten circunstancias de exclusividad, intensidad, peligrosidad o rentabilidad, están sujetos a la obtención del correspondiente título habilitante –autorización o concesión–.

El régimen de autorizaciones y concesiones, regulado en los Capítulos V, VI y VII del Título IV de la LREP, es un régimen detallado y que profundiza sobre unos pilares ya sentados en la LPEMM, introduciendo, sin embargo, ciertas modificaciones que tendremos ocasión de señalar. Y a ambos títulos debe añadirse el contrato de concesión de obras públicas portuarias, regulado en el Capítulo VIII del mismo Título IV de la LREP. Antes, no obstante, conviene hacer referencia a un supuesto de autorización especial, cuyo régimen se separa del general, previsto para el caso de que el dominio público portuario se pretenda utilizar por una Administración pública.

#### **3.1. Utilización del dominio público portuario por la Administración pública.**

En el caso de que el demanio portuario requiera ser utilizado por las Administraciones públicas, el artículo 95.3 ha previsto una autorización que conlleva un procedimiento de otorgamiento ágil y que se separa del general que será examinado sucintamente con posterioridad. En mi opinión, se trata de una medida positiva que permite una agilización en el procedimiento de puesta a disposición del demanio portuario necesario para que otros órganos administrativos, entidades o Administraciones públicas ejerciten sus competencias.

La posibilidad está prevista para la utilización del dominio público portuario tanto por órganos o entidades vinculadas a la Administración del Estado como por las Administraciones autonómica y local. En el primer caso no está sujeta a ningún requisito adicional. En el segundo, sin embargo, la previsión se supedita a que

---

<sup>57</sup> Exposición Motivos LREP.

<sup>58</sup> Art. 95.1 LREP.

exista un tratamiento similar en la legislación autonómica que permita la utilización de bienes demaniales autonómicos puesto que en otro caso el propio precepto prevé que se deberá solicitar *el otorgamiento de la correspondiente concesión o autorización, de acuerdo con lo establecido en esta ley*.

Por lo demás, y como requisitos materiales, tan sólo se exige la compatibilidad del uso pretendido con la normal explotación del puerto, sin que, por otra parte se sujete a plazo alguno, pues la utilización se autorizará *durante el tiempo que sea preciso*. Por lo que hace a las formalidades previstas, se habrá de suscribir un convenio en el que se establecerán las condiciones de la misma, incluyendo las tasas que, en su caso, procedan y los costes que debe asumir la Autoridad Portuaria. Sólo en caso de que la Autoridad Portuaria considere incompatible la solicitud con la normal utilización del puerto resolverá el Ministro de Fomento, previo informe de Puertos del Estado y atendiendo al interés general.

### **3.2. La autorización de ocupación del dominio público portuario**

La autorización, como título habilitante de utilización del dominio público portuario, tiene por objeto la ocupación del dominio público portuario con bienes muebles o instalaciones desmontables o sin ellos, por plazo no superior a tres años<sup>59</sup>.

Son notas de la autorización recogidas en el art. 100 LREP su carácter prorrogable<sup>60</sup>, su otorgamiento a título de precario; su intransmisibilidad *inter vivos* y la imposibilidad de ceder su uso a terceros, prohibición que únicamente se excepciona en los casos de que la ocupación del dominio público constituya soporte de una autorización de vertidos de tierra al mar. Por lo que hace al procedimiento de otorgamiento, me remito, por razones de extensión, a lo preceptuado en los arts. 101 a 105, destacando que la competencia corresponde a la Autoridad Portuaria.

Su régimen de extinción es común al de las concesiones demaniales, que por ello se tratará en sede de concesiones.

### **3.3. Las concesiones demaniales**

El **objeto** de las concesiones es la ocupación del dominio público portuario con obras o instalaciones no desmontables o usos por plazo superior a tres años. El objeto de la concesión, en el marco de los principios que la ley incorpora, conllevará el desarrollo de una actividad o la prestación de servicios en el puerto, de ahí la previsión de que en el título concesional se hayan de incluir no sólo las condiciones

---

<sup>59</sup> Art. 99. En este artículo se hace referencia también a otro tipo de autorizaciones, las de utilización de instalaciones portuarias fijas por los buques, el pasaje y las mercancías, que se rigen por el Reglamento de Explotación y Policía y las correspondientes ordenanzas portuarias.

<sup>60</sup> Siempre que el plazo por el que inicialmente se otorgara la autorización no agotara el máximo de tres años, ex art. 100.1.

relativas a la ocupación demanial, sino además las relativas a aquella actividad o servicio<sup>61</sup>.

Una de las más relevantes modificaciones introducidas por la LREP es la ampliación del **plazo concesional**, limitado por la LPEMM a treinta años, que se establece por el art. 107 en treinta y cinco<sup>62</sup>. La justificación, nuevamente, favorecer la iniciativa privada que encontraría así mayores facilidades para afrontar y amortizar grandes inversiones. Como complemento de lo anterior, deben señalarse las mayores posibilidades para las prórrogas concesionales que establece la LREP respecto del régimen introducido en la modificación de la LPEMM por la Ley 62/1997<sup>63</sup>.

---

<sup>61</sup> Art. 106.4. Las condiciones de otorgamiento, por su parte, se establecen en el art. 112 LREP.

<sup>62</sup> La determinación del concreto plazo concesional es una potestad discrecional que, no obstante, se sujeta a una serie de 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 (art. 107.1).

<sup>63</sup> El régimen de las prórrogas concesionales viene establecido en el art. 107.2, que por su importancia me permito reproducir en su integridad: *El vencimiento del plazo de la concesión deberá coincidir con el de la autorización de actividad o el de la licencia de prestación del servicio, y será improrrogable salvo en los siguientes supuestos:*

a) *Cuando en el título de otorgamiento se haya previsto expresamente la posibilidad de una o varias prórrogas, en cuyo caso, a petición del titular y a juicio de la Autoridad Portuaria, podrá ser prorrogado, sin que el plazo inicial unido al de las prórrogas pueda superar el plazo máximo de 35 años.*

*En las concesiones que tengan como objeto la prestación de servicios portuarios básicos, la suma del plazo inicial previsto en la concesión y el de las prórrogas no podrá exceder del establecido en el*

*Artículo 66.1 que le sea de aplicación en aquellos supuestos en los que el número de prestadores del servicio haya sido limitado.*

b) *Cuando en el título de otorgamiento no se haya previsto la posibilidad de prórroga, pero el concesionario lleve a cabo una inversión relevante no prevista en la concesión que, a juicio de la Autoridad Portuaria, sea de interés para la explotación portuaria y que, en todo caso, sea superior al 20 por ciento del valor actualizado de la inversión prevista en el título concesional, el plazo de vencimiento podrá ser prorrogado, no pudiendo superar en total el plazo máximo de 35 años. La prórroga de la concesión determinará la modificación de las condiciones de la misma, que deberán ser aceptadas por el concesionario con anterioridad a la resolución de otorgamiento de la prórroga.*

*En las concesiones que tengan como objeto la prestación de servicios portuarios básicos, el plazo inicial unido al de la prórroga no podrá exceder del previsto en el*

*Artículo 66.1 que le sea de aplicación cuando el número de prestadores del servicio haya sido limitado.*

c) *Excepcionalmente, en aquellas concesiones que sean de interés estratégico o relevante para el puerto, la Autoridad Portuaria, previo informe vinculante de Puertos del Estado, podrá autorizar prórrogas no previstas en el título administrativo que, unidas al plazo inicial, superen en total el plazo de 35 años, siempre que el concesionario se comprometa a llevar a cabo una inversión adicional, en los términos señalados en el párrafo b) anterior, que suponga una mejora de la eficacia global del servicio prestado.*

*En cualquiera de los supuestos anteriores, la suma de los plazos de las prórrogas no podrá ser superior a la mitad del plazo inicial. Para el otorgamiento de cada prórroga será necesario que haya transcurrido, al menos, la tercera parte del plazo de vigencia de la concesión, salvo cuando por circunstancias excepcionales sea autorizado previamente por Puertos del Estado, y que el concesionario se encuentre al corriente del cumplimiento de las obligaciones derivadas de la concesión.*

Por lo que hace al **procedimiento de otorgamiento**, regulado en los arts. 108 ss. LREP y que puede iniciarse de oficio, mediante concurso, o a solicitud del interesado, la novedad más relevante, respecto de la regulación contenida en la LPEMM, es que en este último caso, la Autoridad Portuaria debe iniciar un trámite de competencia de proyectos. Es también digna de mencionar la nueva regulación que se hace de los concursos para el otorgamiento de concesiones, estableciéndose, como novedad respecto al régimen anterior, la obligación de la Autoridad Portuaria en una serie de supuestos tasados<sup>64</sup>.

Las condiciones concesionales, por otra parte, son susceptibles de **modificación**. Las modificaciones pueden producirse a instancia del concesionario, distinguiéndose los supuestos en los que la modificación es sustancial, en cuyo caso el procedimiento es el mismo que el de otorgamiento, de aquellas que no lo son, que requieren únicamente informe previo del Director de la Autoridad Portuaria, que será elevado por el Presidente al Consejo de Administración para la resolución que proceda<sup>65</sup>. La revisión por la Autoridad Portuaria de las cláusulas concesionales, por su parte se regula como supuesto de modificación y tiene lugar en los siguientes supuestos previstos en el art. 114 LREP<sup>66</sup>:

---

*No obstante, cuando en el título de otorgamiento no se haya previsto la prórroga, las obras e instalaciones realizadas por el titular al amparo de la concesión demanial deberán revertir a la Autoridad Portuaria una vez transcurrido el plazo inicial del título administrativo, debiendo modificarse el mismo a fin de adaptarlo a las nuevas circunstancias, incrementando la tasa por ocupación privativa del dominio público portuario en la parte correspondiente a las obras e instalaciones revertidas.*

<sup>64</sup> Art. 111.1 LREP: *La Autoridad Portuaria podrá convocar concursos para el otorgamiento de concesiones en el dominio público portuario. En cualquier caso, deberán convocarse concursos en los siguientes supuestos:*

- a) Concesiones para la prestación de servicios portuarios básicos 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 a que se refiere el Artículo anterior se presenten varios proyectos alternativos de igual o similar interés portuario.*
- c) Concesiones de dársenas e instalaciones náuticodeportivas, construidas o no por particulares.*
- d) Concesiones de lonjas pesqueras, construidas o no por particulares.*

<sup>65</sup> Tienen el carácter de modificaciones sustanciales, de acuerdo con lo establecido en el art. 113 LREP, las siguientes:

- a) Modificación del objeto de la concesión.
  - b) Ampliación de la superficie de la concesión en más de un 10 por ciento de la fijada en el acta de reconocimiento. A estos efectos, únicamente será admisible la ampliación de la superficie con bienes de dominio público colindantes a los concedidos.
  - c) Ampliación del volumen o superficie construida e inicialmente autorizada en más de un 10 por ciento.
  - d) Ampliación del plazo de la concesión, en los supuestos establecidos en los apartados 2 b) y 2 c) del Artículo 107.
  - e) Modificación de la ubicación de la concesión.
- En el cómputo de los límites establecidos, se tendrán en cuenta los valores acumulados de modificaciones anteriores.

<sup>66</sup> La revisión origina el derecho a indemnización en los dos últimos supuestos, debiendo realizarse el cálculo de la aquella conforme a lo dispuesto en el art. 124.6 y en caso de que la revisión suponga una modificación de la ubicación de la concesión, deberán abonarse, además, los gastos que origine el traslado. Cuando la revisión de la concesión determine reducción de la superficie otorgada, se tramita como un rescate parcial de la concesión.

- a) Cuando se hayan alterado los supuestos determinantes de su otorgamiento, de tal forma que las circunstancias objetivas que sirvieron de base para el otorgamiento de la concesión hayan variado de modo que no sea posible alcanzar sustancialmente la finalidad de la concesión.
- b) En caso de fuerza mayor.
- c) Cuando lo exija su adecuación al plan de utilización de los espacios portuarios o al plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto.
- d) Cuando lo exija su adecuación a las obras o a la ordenación de terminales previstas en el Plan Director.

Son notas características de las concesiones del dominio público portuario su **divisibilidad y transmisibilidad**. La primera queda condicionada a que las obras o instalaciones puedan ser explotadas independientemente; que el destinatario de las nuevas concesiones sea el titular de la concesión original y que el objeto de contencioso-administrativa una de las concesiones resultantes esté incluido en el objeto de la concesión primitiva. El plazo, por otra parte, de cada una de las concesiones que resulten no puede ser superior al que reste a la concesión primitiva<sup>67</sup>. La transmisión de la concesión es posible por actos *mortis causa* o *inter vivos*, recayendo en el primer caso, sobre los causahabientes la carga de manifestar expresamente tal voluntad en el plazo de un año, transcurrido el cual se entenderán que renuncian a la concesión. En el supuesto de transmisión *inter vivos* es necesaria la autorización de la Autoridad Portuaria y el cumplimiento de una serie de condiciones<sup>68</sup>. Finalmente, se sujeta también a autorización de la Autoridad Portuaria la constitución de hipotecas y otros derechos de garantía sobre las concesiones.

Autorizaciones y concesiones tiene un régimen común de **extinción** que se produce por las causas establecidas en el art. 121, que se mantiene en términos muy similares a los establecidos en la legislación de costas: a) vencimiento del plazo de otorgamiento; b) revisión de oficio; c) renuncia del titular, que sólo podrá ser aceptada por la Autoridad Portuaria cuando no cause perjuicio a ésta o a

---

Asimismo, cuando la revisión de la concesión determine que la continuidad de la explotación de la misma resulte antieconómica, el titular puede solicitar el rescate total de la concesión.

<sup>67</sup> Vid. art. 115 LREP.

<sup>68</sup>

- a) Que el concesionario se encuentre al corriente en el cumplimiento de todas las obligaciones derivadas de la concesión.
- b) Que el nuevo titular reúna los requisitos exigidos para el ejercicio de la actividad o prestación del servicio objeto de la concesión.
- c) Que, desde su fecha de otorgamiento, haya transcurrido, al menos, un plazo de dos años. Excepcionalmente, la Autoridad Portuaria podrá autorizar su transmisión antes de que transcurra dicho plazo, siempre que se hayan ejecutado al menos un 50 por ciento de las obras que, en su caso, hayan sido aprobadas.
- d) Que no se originen situaciones de dominio del mercado susceptibles de afectar a la libre competencia dentro del puerto, en la prestación de los servicios portuarios básicos o en las actividades y servicios comerciales directamente relacionados con la actividad portuaria.

Se han contemplado también, en el art. 117 LREP, los supuestos de enajenación de las acciones, participaciones o cuotas de una sociedad, comunidad de bienes u otros entes sin personalidad jurídica que tengan como actividad principal la explotación de la concesión, que se condicionan, también a la preceptiva autorización de la Autoridad Portuaria siempre que pueda suponer que el adquirente obtenga una posición que le permita influir de manera efectiva en la gestión o control de dicha sociedad o comunidad.

terceros; d) mutuo acuerdo; e) disolución o extinción de la sociedad, salvo en los supuestos de fusión o escisión; f) revocación; g) caducidad<sup>69</sup>; h) rescate, cuando se trate de concesiones; i) extinción de la autorización o de la licencia de la que el título demanial sea soporte.

### **3.4. El contrato de concesión de obras públicas portuarias**

La LREP introdujo un nuevo título habilitante para la utilización del demanio portuario cuando dicha utilización comporte la construcción y explotación o solamente la explotación, siempre que se encuentren abiertas al uso público o aprovechamiento general, de un nuevo puerto o una parte nueva de un puerto que sean susceptibles de explotación totalmente independiente o de infraestructuras portuarias de defensa, de abrigo, de accesos marítimos, de muelles y otras obras de atraque.

El régimen de este contrato se regula en el Capítulo VIII del Título IV de la LREP, que contiene un único artículo, el art. 126, en el que se perfilan las particularidades propias de este contrato típico en el ámbito portuario. Como legislación supletoria, habrá de estarse a la legislación de contratos del sector público.

Informa el régimen del contrato el principio de riesgo y ventura, de modo que la concesión y explotación de la obra portuaria objeto del contrato se efectúa a riesgo y ventura del mismo.

Se especifican, como derechos del concesionario, el derecho a la explotación, debiendo entenderse por esta la puesta a disposición de la obra pública portuaria a favor de los prestadores de servicios o de los usuarios de aquella para su ocupación, utilización o aprovechamiento, a cambio de la correspondiente

---

<sup>69</sup> Las causas de caducidad por incumplimiento se enumeran en el art. 123.1 LREP:

- a) No iniciación, paralización o no terminación de las obras por causas no justificadas, durante el plazo que se fije en las condiciones del título.
- b) Impago de una liquidación por cualquiera de las tasas giradas por la Autoridad Portuaria durante un plazo de seis meses, en el caso de las autorizaciones, y de 12 meses en el caso de las concesiones.  
Para iniciar el expediente de caducidad será suficiente que no se haya efectuado el ingreso en período voluntario. Una vez iniciado, se podrá acordar su archivo si antes de dictar resolución se produce el abono de lo adeudado, en el procedimiento de apremio, y se constituye la garantía que al respecto fije la Autoridad Portuaria.
- c) Falta de actividad o de prestación del servicio, durante un período de seis meses, en el caso de autorizaciones, y de 12 meses en el caso de las concesiones, a no ser que, a juicio de la Autoridad Portuaria, obedezca a causa justificada.
- d) Ocupación del dominio público no otorgado.
- e) Incremento de la superficie, volumen o altura de las instalaciones en más del 10 por ciento sobre el proyecto autorizado.
- f) Desarrollo de actividades que no figuren en el objeto del título.
- g) Cesión a un tercero del uso total o parcial, sin autorización de la Autoridad Portuaria.
- h) Transferencia del título de otorgamiento, sin autorización de la Autoridad Portuaria.
- i) Constitución de hipotecas y otros derechos de garantía, sin autorización de la Autoridad Portuaria.
- j) No reposición o complemento de las garantías definitiva o de explotación, previo requerimiento de la Autoridad Portuaria.
- k) Incumplimiento de otras condiciones cuya inobservancia esté expresamente prevista como causa de caducidad en el título de otorgamiento.

retribución económica y el derecho a percibir dicha retribución, que consistirá en la explotación de la totalidad o de parte de la obra, al que puede acompañarse el derecho de percibir un precio o el otorgamiento de una concesión demanial, o en cualquier otra modalidad de financiación de las obras reguladas en la legislación general reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

Como obligaciones del concesionario, la LREP establece, si el contrato tiene único objeto la explotación de obras ya construidas, las de conservación, reparación o reposición de la obra principal y de las accesorias conforme a lo previsto en la legislación general reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

Por lo que hace a los efectos del contrato, su adjudicación habilita para la ocupación del dominio público portuario necesario, siendo de aplicación los principios de utilización de dicho demanio establecidos en la LREP expuestos más atrás. Sin embargo dicha adjudicación no habilita al contratista para prestar servicios portuarios básicos sobre la obra que constituye su objeto, que requieren, en todo caso, la correspondiente licencia de acuerdo con lo establecido en el Título III LREP

El plazo de la concesión se fijará en el pliego de cláusulas administrativas particulares, y no podrá exceder de cuarenta años. Ahora bien, se establece la posibilidad de prórroga hasta el límite de cuarenta años, salvo en los casos de que, *para restablecer el equilibrio económico del contrato o, excepcionalmente, para satisfacer los derechos de los acreedores en el caso en que los derechos de crédito del concesionario hayan sido objeto de titulización*, en cuyo caso, la LREP admite que la prórroga pueda establecerse hasta el límite de sesenta años, previo informe vinculante de Puertos del Estado.

## **CAPÍTULO IV. LOS SERVICIOS PORTUARIOS**

### **I. Los servicios prestados en los puertos de interés general: principios, y clasificación.**

Regulados en el Título III de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general (LREP), los servicios que se presten en los puertos de interés general se sujetan a los siguientes principios enumerados en el art. 56 LREP:

- a) Principio de libre y leal competencia: La actividad portuaria se desarrollará en un marco de libre y leal competencia entre los operadores de servicios en los puertos de interés general, a fin de fomentar el incremento de los tráficos portuarios y la mejora de la competitividad.
- b) Libertad de acceso a la prestación de servicios y al desarrollo de actividades económicas: Se reconoce la libertad de acceso a la prestación de servicios y al desarrollo de actividades económicas en los puertos de interés general, en los términos establecidos en esta Ley.

Para el cumplimiento de tales principios, se atribuyen tanto a las Autoridades Portuarias como a Puertos del Estado funciones de fomento:

- Las Autoridades Portuarias favorecerán la libre competencia en el ámbito de los puertos que gestionan y adoptarán las medidas necesarias para ello, conforme a lo dispuesto en esta Ley.
- Puertos del Estado promoverá la competencia en el sistema portuario, pudiendo adoptar las medidas de regulación, ordenación y control que a tal fin sean necesarias, conforme a lo dispuesto en esta Ley y sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros organismos.

Respecto a los sujetos, la prestación de los servicios tendrá lugar por las Autoridades Portuarias en los casos en que proceda y por los particulares que tengan la correspondiente licencia o autorización, según corresponda.

Por lo que hace a la clasificación, el art. 56 LREP clasifica a los servicios que se prestan en los puertos de interés general en las siguientes categorías:

- a. Servicios portuarios, que podrán ser generales o básicos.
- b. Servicios comerciales y otras actividades.
- c. Servicio de señalización marítima.

A los servicios portuarios, la LREP dedica el Capítulo II del Título III, definiéndolos como las actividades de prestación de interés general que se desarrollan en la zona de servicio de los puertos, siendo necesarias para la correcta explotación de los mismos en condiciones de seguridad, eficacia, eficiencia, calidad, regularidad, continuidad y no discriminación (art. 57.1 LREP).

Los servicios portuarios se clasifican en servicios generales del puerto, cuya prestación se reserva a la Autoridad Portuaria, y servicios básicos, que se prestan en régimen de competencia (el servicio de practicaje tiene un régimen singular previsto en la LREP).

## **II. Los servicios portuarios generales.**

Los servicios portuarios generales se definen como aquellos servicios comunes de titularidad de la Autoridad Portuaria de los que se benefician los usuarios del puerto sin necesidad de solicitud (art. 58.1 LREP). Las Autoridades Portuarias vienen llamadas a prestar en la zona de servicio del puerto los siguientes:

- a. El servicio de ordenación, coordinación y control del tráfico portuario, tanto marítimo como terrestre.
- b. El servicio de coordinación y control de las operaciones asociadas a los servicios portuarios básicos, comerciales y otras actividades.
- c. Los servicios de señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación que sirvan de aproximación y acceso del buque al puerto, así como su balizamiento interior.  
La instalación y el mantenimiento del balizamiento de las instalaciones otorgadas en concesión o autorización, incluidas las destinadas a cultivos marinos y emisarios submarinos, serán realizados por el titular de las mismas o responsable de la actividad y a su costa, de acuerdo con el proyecto de ejecución aprobado por la Autoridad Portuaria.
- d. Los servicios de vigilancia, seguridad y policía en las zonas comunes, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otras Administraciones.
- e. El servicio de alumbrado de las zonas comunes.
- f. El servicio de limpieza de las zonas comunes de tierra y de agua. No se incluyen en este servicio la limpieza de muelles y explanadas como consecuencia de las operaciones de depósito y manipulación de mercancías, ni la de los derrames y vertidos marinos contaminantes competencia de la Administración marítima.
- g. Los servicios de prevención y control de emergencias, en los términos establecidos por la normativa sobre Protección Civil, mercancías peligrosas y demás normativa aplicable, en colaboración con las Administraciones competentes sobre protección civil, prevención y extinción de incendios, salvamento y lucha contra la contaminación.

Por lo que respecta a la forma de prestación, de acuerdo con el art. 59 LREP, los servicios generales se gestionan directamente por la Autoridad Portuaria, debiendo prestarse, de acuerdo con las normas y criterios técnicos previstos en el Reglamento de Explotación y Policía y en las ordenanzas del puerto, por personal de la Autoridad Portuaria, sin perjuicio de que puedan encomendarse a terceros en determinados casos cuando no se ponga en riesgo la seguridad o no impliquen ejercicio de autoridad.

## **III. Los servicios portuarios básicos**

### **1. Definición**

El art. 60 LREP define como servicios básicos aquellas actividades comerciales que permiten la realización de las operaciones de tráfico portuario, catalogando como tales a las siguientes:

- a. Servicio de practicaje.
- b. Servicios técnico-náuticos:
  1. Remolque portuario.
  2. Amarre y desamarre de buques.

- c. Servicios al pasaje:
  - 1. Embarque y desembarque de pasajeros.
  - 2. Carga y descarga de equipajes y vehículos en régimen de pasaje.
- d. Servicios de manipulación y transporte de mercancías<sup>70</sup>:
  - 1. Carga, estiba, descarga, desestiba y transbordo de mercancías.
  - 2. Depósito.
  - 3. Transporte horizontal.
- e. Servicios de recepción de desechos generados por buques:
  - 1. Recepción de desechos sólidos.
  - 2. Recepción de desechos líquidos.

Esta relación puede ser ampliada, a propuesta de Puertos del Estado, por el Ministro de Fomento, con otros servicios cuya prestación se considere necesario garantizar por su especial relevancia para la seguridad, continuidad y competitividad de las operaciones portuarias.

## 2. Garantía del servicio:

Para asegurar la garantía de estos servicios, se prevén en el art. 69 LREP diversas medidas:

a) Sujeción de los servicios básicos a las obligaciones de servicio público previstas en la Ley, que se desarrollarán en los correspondientes pliegos reguladores de los servicios, con la finalidad de garantizar su prestación en condiciones de seguridad, continuidad y regularidad, cobertura, calidad y precio razonables, así como respeto al medio ambiente. En concreto, las obligaciones de servicio público son las siguientes:

- a. Mantener la continuidad y regularidad de los servicios en función de las características de la demanda, salvo causa de fuerza mayor, haciendo frente a las circunstancias adversas que puedan producirse con las medidas exigibles a un empresario diligente. Para garantizar la continuidad en la prestación del servicio, las Autoridades Portuarias podrán establecer servicios mínimos de carácter obligatorio.
- b. Cooperar con la Autoridad Portuaria y la Administración marítima y, en su caso, con otros prestadores del servicio, en labores de salvamento, extinción de incendios y lucha contra la contaminación, cuando sean necesarias, así como en la prevención y control de emergencias. Asimismo, informar de aquellas incidencias que puedan afectar a cualquiera de estas materias a la seguridad marítima en general.
- c. Someterse a la potestad tarifaria, cuando proceda, en las condiciones establecidas en las prescripciones particulares por las que se rige el título habilitante.
- d. Colaborar en la formación práctica en la prestación del servicio, en el ámbito del puerto en el que desarrolla su actividad.

---

<sup>70</sup> A los efectos de esta Ley, estos servicios sólo tendrán la condición de servicios básicos cuando estén asociados directamente a las operaciones de carga y descarga de buques o a las operaciones directamente vinculadas al intercambio entre medios de transporte o al tránsito marítimo, siempre que se desarrollen en los buques, o íntegramente en las zonas que, de acuerdo con el plan de utilización de espacios portuarios, se encuentren destinadas a los usos comerciales a que se refiere el artículo 94.1.a de esta Ley de conformidad con lo previsto en el artículo 85.1.1.4 de la misma, así como en aquellas otras a las que se refiere el Real Decreto-ley 2/1986.

b) Obligación de las Autoridades Portuarias de adoptar las medidas precisas para garantizar una adecuada cobertura de las necesidades de servicios básicos en el puerto.

c) Cuando lo requieran las circunstancias, por ausencia o insuficiencia de iniciativa privada, las Autoridades Portuarias podrán asumir la prestación del servicio, directa o indirectamente por cualquier procedimiento reconocido en las Leyes, o concurrir a la prestación del mismo con la iniciativa privada. Las Autoridades Portuarias prestarán el servicio de acuerdo con las condiciones de los pliegos reguladores del servicio y por un plazo limitado, no superior a cinco años, salvo que subsistan las circunstancias que hayan motivado la asunción de la prestación, debiendo exigir en contraprestación las correspondientes tarifas de acuerdo con lo previsto en el artículo 76.1.h LREP , que se someterán al mismo régimen jurídico que los precios privados por servicios comerciales prestados por las Autoridades Portuarias.

d) La Autoridad Portuaria autorizará, cuando proceda, la autoprestación y la integración de servicios, en los términos y con las condiciones previstas en la sección IV del Título III LREP.

e) La Autoridad Portuaria, en caso de impago del servicio, podrá autorizar a los prestadores la suspensión temporal del servicio, hasta que se efectúe el pago o se garantice suficientemente la deuda que generó la suspensión.

### **3. Utilización de los servicios básicos**

#### **3.1. Principio de voluntariedad de la utilización. Modulaciones.**

Como regla general, los servicios básicos se prestan, por las empresas autorizadas, a solicitud de los usuarios. No obstante, hay una serie de excepciones en relación a esta regla general de la voluntariedad, pues en determinados supuestos, los servicios son de recepción obligatoria:

- a) La utilización del servicio de practicaje será obligatoria cuando así lo determine la Administración marítima conforme a lo previsto en la normativa aplicable.
- b) El servicio de recepción de desechos generados por buques será de uso obligatorio, salvo en los supuestos previstos en la normativa aplicable.
- c) El Reglamento de Explotación y Policía deberá establecer, por razones de seguridad marítima, el uso obligatorio de otros servicios técnico-náuticos en función de las condiciones y características de las infraestructuras portuarias, del tamaño y tipo de buque y de la naturaleza de la carga transportada, así como de las condiciones océano-meteorológicas.

Pero incluso en el supuesto de utilización no obligatoria, las Autoridades Portuarias pueden imponer el uso de los servicios técnico-náuticos si por circunstancias extraordinarias consideran que está en riesgo el funcionamiento, la operatividad o la seguridad del puerto. A su vez, en dichas circunstancias y por razones de seguridad marítima, la Capitanía Marítima puede declarar la obligatoriedad de dichos servicios.

Las condiciones específicas de utilización de los servicios básicos, las normas complementarias, en su caso, y el ámbito geográfico al que se extiendan han de

establecerse en las ordenanzas portuarias aprobadas por las Autoridades Portuarias.

### **3.2. La licencia como título administrativo habilitante.**

Para prestar los servicios básicos, la empresa correspondiente habrá de obtener la pertinente licencia otorgada por la Autoridad Portuaria. Las licencias pueden ser generales o específicas. Las generales habilitan para la prestación de un conjunto de servicios, y se prevén para los supuestos de servicios de pasaje; de manipulación y transporte de mercancías; de recepción de desechos generados por buques. La licencia específica, por su parte, habilita a la empresa para la prestación de un servicio concreto y es la regla en los demás supuestos de servicios básicos enumerados en el art. 60<sup>71</sup>.

Incluso en el caso de licencias para la prestación de servicios al pasaje y de manipulación y transporte de mercancías se prevé la posibilidad de que se otorguen por tipo de tráfico o de carga.

### **3.3. Titulares**

Pueden ser titulares de licencias las personas físicas o jurídicas, españolas, de otros países de la Unión Europea o de terceros países, condicionadas estas últimas a la prueba de reciprocidad, salvo en los supuestos en que los compromisos de la Unión Europea con la Organización Mundial del Comercio no exija dicho requisito, que tengan plena capacidad de obrar; no estén incursas en causa de incompatibilidad y acrediten, en los términos previstos en el pliego regulador del servicio, el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- a. Solvencia económica, técnica y profesional para hacer frente a las obligaciones resultantes del servicio, que se determine en el pliego regulador de cada servicio.
- b. Estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones de carácter fiscal, laboral y social exigidas por la legislación vigente.
- c. Cumplimiento de las condiciones específicas necesarias para la adecuada prestación del servicio, de acuerdo con lo previsto en esta Ley y demás normativa aplicable.

### **3.4. Principio de libre concurrencia. Modulaciones.**

La prestación de los servicios básicos se rige por el sistema de libre concurrencia que puede, no obstante, modularse en los siguientes supuestos:

- a) La Autoridad Portuaria, de oficio, puede limitar en cada puerto que gestione el número de prestadores de cada servicio por razones objetivas derivadas de la disponibilidad de espacios, de la capacidad de las instalaciones, de la seguridad o de normas medioambientales. En los servicios al pasaje y de manipulación y transporte de mercancías, estas limitaciones podrán

---

<sup>71</sup> En todo caso, las licencias de los servicios de practicaje y técnico-náuticos serán siempre de carácter específico.

aplicarse por tipo de tráfico o carga<sup>72</sup>. En estos casos, las licencias se otorgan por concurso, siendo las limitaciones revisables, cuando se alteren causas que la motivaron.

- b) Debido a la singularidad y especial incidencia del servicio de practica en la seguridad marítima, el número de prestadores quedará limitado a un único prestador en cada área portuaria<sup>73</sup>.
- c) La Dirección General de la Marina Mercante puede requerir, por razones de seguridad marítima, la declaración de la limitación del número de prestadores en los demás servicios técnico-náuticos.

### **3.5. Condiciones de acceso a la prestación.**

Las condiciones de acceso a la prestación se fijan en los pliegos, debiendo ser, en todo caso, transparentes, no discriminatorias, objetivas, adecuadas y proporcionadas, y deberán garantizar los siguientes objetivos:

- a. La adecuada prestación del servicio de acuerdo con los requisitos técnicos, ambientales, de seguridad y calidad que se establezcan.
- b. El desarrollo de la planificación portuaria.
- c. El comportamiento competitivo de los operadores del servicio.
- d. La protección de los usuarios.
- e. La protección de los intereses de la Autoridad Portuaria y de la seguridad pública.

Por otra parte, entre los requisitos técnicos para la prestación del servicio se han de incluir medios humanos y materiales suficientes que, permitiendo desarrollar las operaciones unitarias habituales, tanto las más simples como las más complejas, en condiciones de seguridad, calidad, continuidad y regularidad en función de las características de la demanda, no impidan la competencia entre operadores.

Las condiciones de acceso a la prestación se determinan mediante un proceso escalonado, a través de los pliegos reguladores de cada servicio –aprobados para el conjunto de los puertos de interés general por Puertos del Estado- y de las prescripciones particulares de cada servicio que se aprueban por las Autoridades Portuarias y deberán ajustarse a los pliegos.

Los pliegos tienen el siguiente contenido: las condiciones generales de acceso; las obligaciones de servicio público a cargo de los prestadores y criterios de cuantificación de los costes de las mismas; los criterios generales para la

---

<sup>72</sup> El acuerdo de limitación, que incluirá la determinación del número de prestadores, se adopta por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, previa consulta al Comité de Servicios Portuarios Básicos e informe de Puertos del Estado, y podrá afectar a toda la zona de servicio del puerto o a una parte de la misma. La determinación del número de prestadores deberá realizarse considerando el mayor número posible de prestadores que permitan las circunstancias. El acuerdo de limitación se publicará en el *Boletín Oficial del Estado*. Cuando la causa de la limitación sea la seguridad marítima, Puertos del Estado solicitará informe a la Dirección General de la Marina Mercante, que tendrá carácter vinculante, y se entenderá en sentido favorable si transcurre el plazo de 15 días sin que sea emitido de forma expresa. Si la causa de la limitación deriva de normas medioambientales se solicitará informe a la autoridad ambiental competente.

<sup>73</sup> A estos efectos, se entiende como área portuaria aquella que sea susceptible de explotación totalmente independiente incluyendo su accesibilidad marítima y, por tanto, que los límites geográficos de prestación del servicio de practica correspondientes a cada una de dichas áreas sean totalmente independientes.

consideración de una inversión como significativa; el estatuto jurídico de los derechos y deberes que se incorporarán a las licencias.

Por su parte, el contenido mínimo de las prescripciones particulares del servicio es el siguiente:

- a. Requisitos de capacidad.
- b. Requisitos de solvencia económica, financiera, técnica y profesional adecuados a cada servicio.
- c. Cobertura universal, con obligación de atender a toda demanda razonable en condiciones no discriminatorias.
- d. Ámbito geográfico al que se extiende la prestación del servicio.
- e. Obligaciones de servicio público para que el servicio se preste en condiciones de regularidad y continuidad.
- f. Obligaciones de servicio público relacionadas con la colaboración en la formación práctica local.
- g. Obligaciones de servicio público relacionadas con la seguridad del puerto, salvamento y lucha contra la contaminación.
- h. Obligaciones de protección del medio ambiente, si procede.
- i. Cuantificación de las cargas anuales de las obligaciones de servicio público, criterios de revisión de dicha cuantificación, así como criterios de distribución objetivos, transparentes, proporcionales, equitativos y no discriminatorios de dichas obligaciones entre los prestadores del servicio, entre los que se tomará en consideración la cuota de mercado de cada uno de ellos.
- j. Medios materiales mínimos y sus características.
- k. Medios humanos mínimos y su cualificación.
- l. Niveles de rendimiento mínimo y de calidad del servicio.
- m. Estructura tarifaria, tarifas máximas y criterios de revisión en función del volumen global de la demanda, estructura de costes y otras circunstancias acordes con las características del servicio, cuando proceda, así como las tarifas que puedan percibir cuando intervengan en servicios de emergencias, extinción de incendios, salvamento o lucha contra la contaminación.
- n. Obligaciones de aportar a la Autoridad Portuaria la información que precise para el funcionamiento del servicio y le sea requerida por ésta para el debido cumplimiento de sus funciones.
- ñ. Determinación de la inversión significativa.
- o. Plazo de vigencia de la licencia.
- p. Garantías que aseguren el cumplimiento de las obligaciones y responsabilidades.
- q. Tasas portuarias que procedan conforme a esta Ley.
- r. Causas de extinción, entre las que deberán figurar las relativas al incumplimiento de las obligaciones de servicio público, de las exigencias de seguridad para la prestación del servicio y de las obligaciones de protección del medio ambiente que procedan.

### **3.6. Contenido de las licencias.**

El régimen concreto de cada servicio básico se ultima en el contenido de la licencia que se determina, con carácter de mínimos, en el art. 68 LREP:

- a. Identificación de la persona física o jurídica titular de la licencia y la sede de la empresa.
- b. Clase de licencia otorgada, general o específica, y objeto de la misma.
- c. Ámbito geográfico al que se extiende la prestación del servicio.

- d. Obligaciones de servicio público que procedan.
- e. Medios materiales y sus características.
- f. Medios humanos y su cualificación.
- g. Requisitos de seguridad para la prestación del servicio.
- h. Obligaciones de protección del medio ambiente, si procede.
- i. Niveles de rendimiento y de calidad del servicio.
- j. Estructura tarifaria, tarifas máximas y criterios de revisión, si procede.
- k. Plazo de vigencia.
- l. Garantías.
- m. Tasa por aprovechamiento especial del dominio público en el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios.
- n. Compensación económica, si procede.

### **3.7. Plazo de la licencia.**

El plazo máximo de la licencia para la prestación de servicios portuarios básicos varía según el tipo de servicio de que se trate:

- a. Servicio de practicaje: 10 años.
- b. Servicios técnico-náuticos:
  - b.1. Amarre y desamarre: ocho años.
  - b.2. Remolque portuario: 13 años.
- c. Servicios al pasaje y de manipulación y transporte de mercancías:
  - c.1. Sin inversión significativa: ocho años.
  - c.2. Con inversión significativa en equipos y material móvil:
    - 1. Cuando el servicio requiera la ocupación privativa de dominio público portuario: 15 años.
    - 2. En otro caso: 10 años.
  - c.3. Con inversión significativa en obras e instalaciones fijas no incluidas en el número siguiente: 30 años.
  - c.4. Con inversión significativa en infraestructuras portuarias de abrigo, de accesos marítimos, de muelles y de relleno para generación de grandes superficies: 35 años.
- d. Servicio de recepción de desechos generados por buques:
  - d.1. Sin inversión significativa: ocho años.
  - d.2. Con inversión significativa: 12 años.

El plazo de vigencia de la licencia no es renovable cuando se haya limitado el número de prestadores de servicios, salvo el de las licencias relativas a los servicios al pasaje y de manipulación y transporte de mercancías que se presten sobre dominio público portuario otorgado en concesión al titular de aquella, que podrá ser renovado mientras se encuentre vigente dicha concesión. Cuando no exista limitación del número de prestadores, las licencias se podrán renovar por el plazo que corresponda, previa acreditación por el titular del cumplimiento de los requisitos previstos en la Ley, en el pliego regulador y en las prescripciones particulares del servicio que se encuentren en vigor.

### **3.8. Causas de extinción.**

Determinadas en el art. 72 LREP, las causas de extinción de las licencias son las siguientes:

- a. Por transcurso del plazo previsto en la licencia.
- b. Revocación por pérdida o incumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 64.1, de las condiciones establecidas en el título habilitante o por

la no adaptación a los pliegos reguladores o prescripciones particulares, de acuerdo con lo previsto en el artículo 70.1 de esta Ley.

- c. Revocación cuando, como consecuencia de la declaración de limitación del número de prestadores, el número de licencias en vigor supere el de la limitación, sin perjuicio de la indemnización que corresponda. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento a seguir para la revocación de las licencias.
- d. Por extinción de la concesión o autorización o rescisión del contrato a los que se refiere el artículo 67.4 de esta Ley.
- e. Por las demás causas previstas en el pliego regulador y en las prescripciones particulares del servicio.

### **3.9. Régimen especial de determinados servicios.**

La LREP da un especial tratamiento a determinados servicios básicos, que se regulan en grandes líneas, como sigue.

#### **a) El servicio de practicaaje.**

**Concepto:** El practicaaje se define como el servicio de asesoramiento a capitanes de buques y artefactos flotantes para facilitar su entrada y salida y las maniobras náuticas dentro de los límites geográficos de la zona de practicaaje en condiciones de seguridad y en los términos que se establecen en la LREP, en el reglamento del servicio y en el pliego regulador del mismo. Este servicio se presta a bordo de los buques, incluyéndose en el mismo las instrucciones impartidas por los prácticos desde el momento en que partan de la estación de practicaaje para prestar el servicio.

**Obligatoriedad:** El servicio de practicaaje es obligatorio en los puertos cuando así lo determine la Administración marítima. No obstante, la Administración marítima puede establecer exenciones a la obligatoriedad de la utilización del servicio de practicaaje en cada puerto, con criterios basados en la experiencia local del capitán o patrón del buque, las características del buque, la naturaleza de la carga, las peculiaridades del puerto y otras circunstancias que reglamentariamente se prevean previo informe del Consejo de Navegación y Puerto y del Colegio Oficial Nacional de Prácticos de Puertos de España.

**Los Prácticos:** La Administración marítima realizará pruebas teóricas y prácticas necesarias para habilitar como práctico de puerto a los aspirantes que reúnan las condiciones y titulaciones profesionales requeridas legalmente, sin que exista limitación en el número de candidatos que puedan superar las pruebas de conocimientos teóricos. La Autoridad Portuaria ha de determinar el número de prácticos necesarios para la prestación del servicio, previo informe de la Capitanía Marítima, del Consejo de Navegación y Puerto y del Colegio Oficial Nacional de Prácticos de Puertos de España, y expedirá sus nombramientos. Por su parte, las Autoridades Portuarias facilitarán la formación práctica en el puerto. A tal efecto, dicha formación se impondrá como obligación de servicio público a las empresas proveedoras del servicio de practicaaje, de acuerdo con el pliego regulador y las prescripciones particulares del servicio, en los cuales se determinará el número máximo de aspirantes que pueden ser aceptados en cada proceso de selección, así como su plazo de vigencia.

#### **b) El servicio de remolque portuario.**

**Concepto:** El servicio de remolque portuario es aquél cuyo objeto es la operación náutica de ayuda a los movimientos de un buque, denominado remolcado, siguiendo las instrucciones del capitán del buque, mediante el auxilio de otro u otros buques, denominados remolcadores, que proporcionan su fuerza motriz o, en su caso, el acompañamiento o su puesta a disposición dentro de los límites de las aguas incluidas en la zona de servicio del puerto.

**Obligaciones de servicio público:** El pliego regulador y las prescripciones particulares del servicio contendrán los medios que deban incorporar los remolcadores para colaborar con las Administraciones competentes en los servicios de extinción de incendios, salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina, así como las compensaciones que, en su caso, deberá percibir el prestador del servicio por los medios exigidos.

### c) El servicio de amarre y desamarre de buques.

#### **Conceptos:**

- Se entiende por servicio de amarre aquel servicio portuario cuyo objeto es recoger las amarras de un buque, portarlas y fijarlas a los elementos dispuestos para este fin, siguiendo las instrucciones del capitán del buque, en el sector de amarre designado por la Autoridad Portuaria, en el orden conveniente para facilitar las operaciones de atraque, desamarre y desatraque.
- Se entiende por servicio de desamarre aquél cuyo objeto es el de largar las amarras de un buque de los elementos de amarre siguiendo las instrucciones del capitán.

**Personal.** El servicio de amarre será realizado por los trabajadores que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en cada caso en la disposición adicional quinta de esta Ley. La formación práctica específica se impondrá como obligación de servicio público a las empresas prestadoras del servicio de amarre y desamarre de buques, de acuerdo con lo previsto en el correspondiente pliego regulador y en las prescripciones particulares del servicio.

### d) Servicios al pasaje.

#### • **Tipología:**

a. Servicio de embarque y desembarque de pasajeros, integrado por los servicios de organización, control y, en su caso, manejo de los medios necesarios para hacer posible el acceso de los pasajeros desde la estación marítima o el muelle a los buques de pasaje y viceversa.

b. Servicio de carga y descarga de equipajes y vehículos en régimen de pasaje, integrado por:

b.1. Servicio de carga y descarga de equipajes, consistente en los servicios de organización, control y, en su caso, manejo de los medios necesarios para la recepción de los equipajes en tierra, su transporte a bordo del buque y su colocación en el lugar establecido, así como para la recogida de los equipajes a bordo del buque, su transporte a tierra y su entrega.

b.2. Servicio de carga y descarga de vehículos en régimen de pasaje, consistente en los servicios de organización, control y, en su caso, manejo de los medios necesarios para hacer posible la transferencia de estos vehículos, en ambos sentidos, entre el muelle o zona de aparcamiento y el buque.

- **Autorización de la prestación a los navieros:** Las Autoridades Portuarias podrán autorizar a los navieros la prestación de servicios al pasaje cuando se ejecuten con medios y personal del buque, una vez que se acredite la idoneidad de los medios técnicos empleados. La Autoridad Portuaria podrá imponer las condiciones necesarias a fin de que se garantice la realización de la operación en condiciones de seguridad. En ningún caso se podrá autorizar para aquellos buques que enarboleden el pabellón de un Estado incluido en la lista negra que se publica en el informe anual del Memorandum de París o descrito como de alto o muy alto riesgo en la citada lista.

#### **e) Servicio de carga, estiba, desestiba, descarga y transbordo de mercancías.**

- **Tipología:**

Se consideran integradas en este servicio portuario las actividades de carga, estiba, desestiba, descarga y transbordo de mercancías, objeto de tráfico marítimo, que permitan su transferencia entre buques, o entre éstos y tierra u otros medios de transporte.

1.1 Las actividades de carga y estiba comprenden:

- a. La recogida de la mercancía del puerto y el transporte horizontal de la misma hasta el costado del buque en operaciones relacionadas con la carga del mismo.
- b. La aplicación de gancho, cuchara, spreader o cualquier otro dispositivo que permita izar o transferir la mercancía directamente desde un medio de transporte, o desde el muelle, previo depósito en el mismo o apilado, al costado del buque.
- c. El izado o transferencia de la mercancía y su colocación en la bodega o a bordo del buque.
- d. El embarque de la mercancía por medios rodantes en el buque.
- e. La estiba de la mercancía en bodega o a bordo del buque.

1.2 Las actividades de desestiba y descarga comprenden:

- f. La desestiba de mercancías en la bodega del buque, comprendiendo todas las operaciones precisas para la partición de la carga y su colocación al alcance de los medios de izada o transferencia.
- g. La aplicación de gancho, cuchara, spreader o cualquier otro dispositivo que permita izar o transferir la mercancía.
- h. El izado o transferencia de la mercancía y su colocación en un medio de transporte o en el muelle al costado del buque.
- i. El desembarque de la mercancía del buque por medios rodantes.
- j. Descarga de la mercancía directamente, bien sobre vehículos de transporte terrestre, bien sobre muelle para su recogida por vehículos o medios de transporte horizontal directamente al exterior del puerto o a zona de depósito o almacén dentro del mismo, y el depósito y apilado de la mercancía en zonas portuarias.
- k. El desplazamiento de la mercancía, previa su recogida cuando proceda desde el costado del buque hasta otra ubicación en la zona

de usos portuarios comerciales y su depósito y apilado dentro de la misma zona.

1.3 La actividad de transbordo comprende la desestiba en el primer buque, la transferencia de la mercancía directamente desde un buque a otro y la estiba en el segundo buque.

- **Autorización al naviero.** La Autoridad Portuaria podrá autorizar al naviero el manejo de medios de carga y descarga propios del buque cuando se ejecute con personal del buque, una vez se acredite, mediante la presentación de los oportunos certificados de las autoridades competentes, si procede, la idoneidad de los medios técnicos empleados y la cualificación del personal que los maneje, particularmente en materia de prevención de riesgos laborales. La Autoridad Portuaria podrá imponer las condiciones necesarias a fin de que se garantice la realización de la operación en condiciones de seguridad y calidad ambiental. En ningún caso se podrá autorizar para aquellos buques que enarbolan el pabellón de un Estado incluido en la lista negra que se publica en el informe anual del Memorandum de París o descrito como de alto o muy alto riesgo en la citada lista.
- **Personal.** Las actividades incluidas en el servicio de carga, estiba, desestiba, descarga y transbordo de mercancías, independientemente del régimen laboral aplicable a las mismas, deberán ser realizadas por los trabajadores que acrediten el cumplimiento de los requisitos establecidos en la LREP.

#### **f) Servicios de depósito y transporte horizontal.**

- **Conceptos:**

1. Servicio de depósito. Consiste en el servicio de almacenamiento temporal de la mercancía o equipamiento para su ordenación y control, con objeto de hacer posible las operaciones de intercambio entre modos de transporte o de inspección, directamente vinculadas al tráfico marítimo de mercancías. No se incluye el almacenamiento vinculado al grupaje de mercancías.

2. Servicio de transporte horizontal. Se entiende por servicio de transporte horizontal la operación consistente en el traslado de la mercancía o equipamiento entre dos emplazamientos cualesquiera.

#### **g) Servicio de recepción de desechos generados por buques.**

- **Tipología:** Se incluyen en este servicio las actividades de recogida de desechos generados por buques y, en su caso, de almacenamiento, clasificación y tratamiento previo de los mismos en la zona de servicio del puerto, y su traslado a una instalación de tratamiento autorizada por la Administración competente.
- **Concepto de desechos generados por buques:** todos los desechos, incluidas las aguas residuales y los residuos distintos de los de carga, producidos por el buque y que están regulados por los anexos I y IV (líquidos) y V (sólidos) del Convenio internacional para prevenir la contaminación ocasionada por los buques, de 1973, modificado por su Protocolo de 1978, en su versión vigente (MARPOL 73/78), así como los

desechos relacionados con la carga según se definen en las directrices para la aplicación del anexo V del referido convenio. Los desechos generados por buques se considerarán residuos en el sentido del párrafo a del artículo 3 de la Ley 10/1998, de 21 de abril, de Residuos.

- **Exclusión.** Queda excluida de este servicio la recepción de los residuos de carga, entendiéndose como tales los restos de cualquier material de carga, de embalajes, elementos de trincaje o sujeción, etc. que se encuentran a bordo en bodegas de carga o tanques que permanecen una vez completados los procedimientos de descarga y las operaciones de limpieza, incluidos los residuos de carga y descarga y los derrames, así como los que se encuentren en las zonas de tránsito y de maniobra a que se hace referencia en el artículo 130 de esta Ley.

#### **IV. Los servicios comerciales.**

##### **1. Concepto.**

Son servicios comerciales las actividades de prestación portuarias o no portuarias de naturaleza comercial que, no teniendo el carácter de servicios portuarios, estén permitidas en el dominio público portuario de acuerdo con lo previsto en esta Ley.

##### **2. Servicios comerciales prestados por terceros**

La prestación de los servicios comerciales tiene lugar en régimen de concurrencia y está sujeta a autorización, cuyo plazo de vigencia tiene carácter indefinido salvo cuando vaya vinculada a la ocupación del dominio público, en cuyo caso el plazo será el mismo que el que habilita la ocupación.

Su régimen viene determinado de manera escalonada, a partir de los pliegos de condiciones generales que, en su caso, apruebe Puertos del Estado y de las condiciones particulares que determine cada Autoridad Portuaria, con objeto de garantizar su realización de forma compatible con los usos portuarios y con el funcionamiento operativo del puerto en condiciones de seguridad y calidad ambiental, y a las demás disposiciones que sean de aplicación. Entre estas condiciones se deberán incluir las relativas al desarrollo de la actividad, plazos y garantías que, en su caso, procedan, las causas de caducidad del título y la tasa por aprovechamiento especial del dominio público en el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios.

Entre las condiciones del otorgamiento de la autorización deben figurar, al menos, las siguientes:

- a. Objeto del servicio o de la actividad.
- b. Plazo de otorgamiento.
- c. Tasa por aprovechamiento especial del dominio público en el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios.
- d. Garantías que deban constituirse, incluidas aquellas necesarias para cubrir sus posibles riesgos medioambientales.
- e. Condiciones y medios para garantizar la seguridad y calidad ambiental del servicio o de la actividad.
- f. Otras condiciones que sean pertinentes.

Por lo que hace a las causas de extinción, la LREP determina las siguientes:

- a. Transcurso del plazo previsto en la autorización.
- b. Revocación por incumplimiento de las condiciones establecidas en el pliego de condiciones generales aprobado por Puertos del Estado o de las condiciones particulares establecidas por la Autoridad Portuaria.

### **3. Servicios comerciales prestados por las Autoridades Portuarias**

Finalmente, la prestación de servicios comerciales por las Autoridades Portuarias queda limitada a aquellas actividades directamente relacionadas con la actividad portuaria que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones y, además, para atender a las posibles deficiencias de la iniciativa privada. En contraprestación por estos servicios, dichos organismos exigirán las correspondientes tarifas, que tendrán naturaleza de precio privado, y que vienen reguladas en el Capítulo V del Título I de la LREP.