

LAS CONCESIONES DE DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO  
EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL DE PUERTOS: RÉGIMEN  
JURÍDICO, NUEVAS PERSPECTIVAS Y RETOS FUTUROS

**COLECCIÓN INSTITUTO CLAVERO ARÉVALO**

DIRECTOR DE LA COLECCIÓN

López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla

CONSEJO DE REDACCIÓN

Barrero Rodríguez, Concepción. Universidad de Sevilla  
Escribano Collado, Pedro. Universidad de Sevilla  
Galán Vioque, Roberto. Universidad de Sevilla  
Gamero Casado, Eduardo. Universidad Pablo de Olavide  
Guichot Reina, Emilio. Universidad de Sevilla  
Horgué Baena, Concepción. Universidad de Sevilla  
Jordano Fraga, Jesús. Universidad de Sevilla  
López Menudo, Francisco. Universidad de Sevilla  
Medina Guerrero, Manuel. Universidad de Sevilla  
Montoya Martín, Encarnación. Universidad de Sevilla  
Pérez Moreno, Alfonso. Universidad de Sevilla  
Rivero Ysern, José Luis. Universidad de Sevilla  
Vera Jurado, Diego. Universidad de Málaga

COMITÉ CIENTÍFICO

Castillo Blanco, Federico. Universidad de Granada  
Chinchilla Marín, Carmen. Universidad de Alcalá de Henares  
Fernández Valverde, Rafael. Magistrado del Tribunal Supremo emérito  
Jiménez-Blanco y Carrillo de Albornoz, Antonio. Universidad Politécnica de Madrid  
Martínez-Vares García, Santiago. Magistrado del Tribunal Supremo y del  
Tribunal Constitucional emérito  
Menéndez Rexach, Ángel. Universidad Autónoma de Madrid  
Montoro Chiner, M.ª Jesús. Universidad Central de Barcelona  
Parejo Alfonso, Luciano. Universidad Carlos III de Madrid  
Pielow Johann-Christian. Ruhr Universität Bochum  
Rebollo Puig, Manuel. Universidad de Córdoba  
Suay Rincón, José. Universidad de Las Palmas de Gran Canarias  
Vieira Andrade, José Carlos. Universidad de Coimbra

JULIO DAVID MORENO PRIETO

LAS CONCESIONES DE DOMINIO PÚBLICO  
PORTUARIO EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL  
DE PUERTOS: RÉGIMEN JURÍDICO, NUEVAS  
PERSPECTIVAS Y RETOS FUTUROS

 EDITORIAL  
UNIVERSIDAD DE SEVILLA

 INSTITUTO  
CLAVERO  
ARÉVALO

SEVILLA 2024

Colección Instituto Clavero Arévalo  
Núm.: 11

Comité editorial de  
la Editorial Universidad de Sevilla  
Araceli López Serena  
(Directora)  
Elena Leal Abad  
(Subdirectora)  
Concepción Barrero Rodríguez  
Rafael Fernández Chacón  
María Gracia García Martín  
María del Pópulo Pablo-Romero Gil-Delgado  
Manuel Padilla Cruz  
Marta Palenque  
María Eugenia Petit-Breuilh Sepúlveda  
Marina Ramos Serrano  
José-Leonardo Ruiz Sánchez  
Antonio Tejedor Cabrera

Reservados todos los derechos. Ni la totalidad ni parte de este libro puede reproducirse o transmitirse por ningún procedimiento electrónico o mecánico, incluyendo fotocopia, grabación magnética o cualquier almacenamiento de información y sistema de recuperación, sin permiso escrito de la Editorial Universidad de Sevilla

© Editorial Universidad de Sevilla 2024  
c/ Porvenir, 27 - 41013 Sevilla  
Tfnos.: 954 487 447; 954 487 451  
Correo electrónico: info-eus@us.es  
Web: <https://editorial.us.es>

© Julio David Moreno Prieto 2024  
Impreso en papel ecológico  
Impreso en España-Printed in Spain  
ISBN: 978-84-472-2646-7  
Depósito Legal: SE 2873-2024  
Maquetación: Cuadratín Estudio  
Impresión: Podiprint

*Para mi padre, que estaría muy orgulloso  
Para toda mi familia, compañeros y amigos*



## Índice

Prólogo, Encarnación Montoya Martín.....	15
Tabla de abreviaturas y acrónimos .....	21
Introducción.....	27
<b>CAPÍTULO PRIMERO. EL SISTEMA PORTUARIO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA.....</b>	<b>35</b>
1. La noción de «interés general» como criterio de distribución competencial ....	35
2. La definición de «interés general» como exclusiva atribución del estado .....	37
3. La quiebra del sistema de reparto competencial constitucional.....	39
4. El principio de unidad de gestión .....	41
5. La noción de «interés general» como modulador de competencias constitucionales y como criterio de prevalencia .....	42
6. El «dominio público» no es un criterio atributivo de competencias .....	45
7. El estado ostenta la titularidad del «dominio público marítimo-terrestre» sobre el que se asientan los puertos .....	47
<b>CAPÍTULO SEGUNDO. TÍTULOS HABILITANTES PARA LA OCUPACIÓN DEL DEMANIO PORTUARIO.....</b>	<b>49</b>
1. Autorización para la ocupación privativa.....	49
2. Convenio para la utilización privativa.....	50
3. Contratos de concesión de servicio y obra pública .....	52
3.1. Contratos de concesión de servicio y de obra pública .....	52
3.2. Distinción entre concesión demanial y contrato de concesión de servicio .....	53
3.3. La accesoriadad de las concesiones demaniales a las de servicio público.....	54

4. Contrato de concesión de obra pública portuaria .....	55
5. Reserva de bienes de dominio público .....	56
6. Adscripción de bienes de dominio público .....	58
7. Técnicas contractuales privadas .....	59
7.1. Régimen jurídico y jurisdicción competente .....	59
7.2. Límite a la duración máxima .....	59
7.3. Efectos de una eventual prórroga de la concesión demanial .....	60
7.4. Vías de actuación frente a terceros incumplidores .....	62
8. Enclaves privados dentro de la zona de servicio .....	63
9. Otras modalidades de ocupación .....	65
<b>CAPÍTULO TERCERO. LA CONCESIÓN DE</b>	
<b>DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO .....</b>	<b>67</b>
1. Antecedentes históricos .....	67
2. Aproximación al concepto «concesión».....	71
3. Elementos esenciales.....	74
3.1. Elemento personal.....	74
3.2. Elemento material.....	77
3.3. Elemento causal.....	78
3.4. La forma.....	79
4. Aproximación a la naturaleza jurídica.....	80
5. Régimen jurídico .....	83
5.1. Sistema de prelación de fuentes.....	83
5.2. Sucesión de normas durante el procedimiento de otorgamiento.....	86
5.3. Normativa sobrevenida aplicable por razones temporales .....	87
6. Notas características.....	88
7. Contenido y régimen económico.....	94
8. Derechos, deberes y prerrogativas .....	105
9. Eficacia del negocio concesional .....	110
10. Régimen de protección del dominio público portuario .....	111
10.1. Inalienabilidad, inembargabilidad e imprescriptibilidad.....	111
10.2. Protección y defensa del patrimonio .....	112
10.3. Régimen de policía demanial .....	115
10.4. Régimen sancionador.....	118
10.5. Protección penal de los bienes públicos.....	122
11. Régimen resarcitorio .....	123
11.1. Responsabilidad contractual.....	123
11.2. Responsabilidad extracontractual .....	124

11.3. Régimen de responsabilidad ante terceros .....	125
11.4. Régimen de responsabilidad en el caso de un servicio portuario o servicio público .....	126
11.5. Reclamación del tercero ante la Autoridad Portuaria .....	127
11.6. Deber de información de la Autoridad Portuaria .....	128
11.7. Reclamación del tercero frente a otro tercero .....	129

## CAPÍTULO CUARTO. PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE CONCESIONES PORTUARIAS .....

1. Regulación del procedimiento para el otorgamiento de concesiones portuarias .....	131
2. Documentos para el otorgamiento de concesiones portuarias.....	132
2.1. Pliego de Condiciones Generales .....	132
2.2. Condiciones particulares .....	135
2.3. Pliego de bases del concurso.....	137
2.4. Pliego que regula el desarrollo de la concesión.....	139
3. Desarrollo del procedimiento .....	140
3.1. Inicio del procedimiento.....	140
3.2. Estudio de la solicitud.....	150
3.3. Competencia de proyectos.....	154
3.4. Concurso.....	158
3.5. Otorgamiento directo.....	161
3.6. Fase común del procedimiento de otorgamiento de concesiones.....	165
3.7. El otorgamiento de concesiones portuarias es una potestad discrecional.....	170
3.8. Publicación de la resolución en el BOE.....	173
3.9. Plazo máximo para resolver.....	175
3.10. Formalización.....	175
4. Otorgamiento de una concesión portuaria como contraprestación .....	176

## CAPÍTULO QUINTO. EL PLAZO MÁXIMO DE DURACIÓN DE LAS CONCESIONES PORTUARIAS .....

1. Evolución legislativa.....	177
2. Determinación del plazo máximo de una concesión portuaria .....	180
3. Plazos máximos de duración en la legislación vigente .....	181
4. Sistema de prórrogas ordinarias .....	182
4.1. Prevista en el título de otorgamiento .....	182
4.2. No prevista en el título de otorgamiento .....	184
5. Sistema de prórrogas extraordinarias.....	186
5.1. Por inversión adicional .....	186
5.2. Por contribución económica para la financiación de determinadas infraestructuras .....	189

6. Documentación que debe acompañarse a una solicitud de prórroga.....	190
7. Procedimiento, duración y efectos del silencio administrativo.....	191
8. Necesaria publicación de la prórroga en el BOE.....	192
9. El otorgamiento de una prórroga es una potestad discrecional.....	193
10. Cómputo del plazo de la prórroga otorgada .....	197
11. Efectos del otorgamiento de una prórroga .....	198
12. Impugnación de la prórroga .....	200
13. Régimen de duración de las concesiones portuarias preexistentes.....	202
13.1. Sistema de prórroga.....	202
13.2. Sistema de ampliación del plazo inicial .....	205
14. Renovación de determinadas concesiones portuarias.....	207
CAPÍTULO SEXTO. LA CONCESIÓN PORTUARIA EN EL TRÁFICO JURÍDICO .....	211
1. Modificación de la concesión.....	211
1.1. Concepto y clases.....	211
1.2. Supuestos de modificación sustancial.....	213
1.3. Procedimiento .....	217
2. Revisión de la concesión.....	220
2.1. Concepto .....	220
2.2. Supuestos de revisión.....	221
2.3. Medidas compensatorias .....	224
2.4. Procedimiento .....	225
3. Suspensión temporal.....	225
4. División y unificación .....	227
4.1. División.....	227
4.2. Unificación .....	228
5. Acto de transmisión, cesión y gravamen .....	229
5.1. Transmisión <i>mortis causa</i> .....	230
5.2. Transmisión <i>inter vivos</i> .....	231
5.3. Cesión total o parcial del uso .....	234
5.4. Alteración de la composición social .....	235
5.5. Transmisión forzosa .....	236
5.6. Actos de gravamen .....	237
5.7. Cambio de denominación.....	238
6. Extinción .....	239
6.1. Extinción normal.....	239
6.2. Extinción anormal .....	240
6.3. Efectos comunes de la extinción .....	248

CAPÍTULO SÉPTIMO. LA CONCESIÓN PORTUARIA COMO SOPORTE DE ACTIVIDADES ECONÓMICAS, SERVICIOS PORTUARIOS Y OBRAS .....	251
1. La concesión portuaria no exime a su titular de la carga de obtener otros títulos administrativos.....	251
2. Servicios comerciales y actividades económicas.....	253
2.1. Concepto y regulación de servicios comerciales.....	253
2.2. Autorización de servicios comerciales.....	254
2.3. Autorización para actividades industriales, comerciales o de servicios....	256
2.4. Aplicación de la Ley de Garantía de la Unidad de Mercado a las actividades que se desarrollan en dominio público portuario.....	256
3. Servicios portuarios.....	260
3.1. Concepto y regulación .....	260
3.2. Licencia para la prestación de servicios portuarios .....	261
4. Servicios generales y el servicio de señalización marítima.....	262
4.1. Servicios generales .....	262
4.2. Servicio de señalización marítima.....	263
5. Usos y obras.....	264
5.1. Actos sujetos a licencia urbanística .....	264
5.2. Actos exentos de licencia urbanística .....	266
CAPÍTULO OCTAVO. LA INCORPORACIÓN DE CLÁUSULAS SOCIALES Y MEDIOAMBIENTALES EN LAS CONCESIONES PORTUARIAS .....	271
1. La contratación pública como espejo: antecedentes históricos y evolución..	271
1.1. Breve referencia al contexto europeo.....	271
1.2. Breve referencia al contexto español.....	273
2. Cláusulas sociales y medioambientales en las concesiones de dominio público portuario .....	275
2.1. Conveniencia y oportunidad de modificar la legislación portuaria y el PCG para regular la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales.....	275
2.2. Incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en distintas fases del procedimiento para el otorgamiento de concesiones portuarias .....	277
2.3. Evolución de las cláusulas sociales y medioambientales en los pliegos de las concesiones portuarias .....	280
Conclusiones.....	285
Anexo.....	305
Bibliografía.....	453



## Prólogo

Tengo la satisfacción de prologar la excelente obra de Julio David Moreno Prieto *Las concesiones de dominio público portuario en la legislación estatal de puertos: régimen jurídico, nuevas perspectivas y retos futuros*, que tiene su origen en la tesis doctoral que he tenido la oportunidad de dirigir, y cuya defensa tuvo lugar en la Facultad de Derecho de la Universidad de Sevilla el 26 de febrero de 2024 ante una comisión de expertos, integrada por los profesores Ángel Menéndez Rexach, Francisco Jiménez de Cisneros Cid, María Zambonino Pulito, M.<sup>a</sup> de los Ángeles Fernández Scagliusi y Manuel Estepa Montero. Obtuvo la máxima calificación: *sobresaliente cum laude*.

España es el país europeo con más kilómetros de costa. Los puertos son infraestructuras de enorme importancia para España, la Unión Europea y su posicionamiento geoestratégico. El sector del transporte marítimo constituye un epítome de la globalización, como ha puesto de manifiesto en los últimos tiempos la avalancha de buques contenedores que están recibiendo los puertos españoles por la crisis del mar Rojo y el abandono del canal de Suez, debido a los ataques hutíes a cargueros occidentales en el estrecho de Ormuz. Esto sitúa a los puertos de Algeciras, Valencia o Barcelona como puntos de entrada a Europa. Esta crisis supone tanto una oportunidad económica –más ingresos por el trasiego de contenedores– como un desafío logístico<sup>1</sup>.

Los puertos españoles se gestionan bajo el modelo conocido como *land lord*, un sistema descentralizado en el que las autoridades portuarias gozan de gran autonomía en la toma de decisiones y aplican criterios empresariales. Actualmente hay 46 puertos clasificados como de «interés general», gestionados por 28 autoridades portuarias, coordinadas por el organismo público Puertos del Estado. Son muchas las empresas que prestan servicios portuarios o comerciales en los puertos de interés general o que desarrollan actividades industriales, comerciales o de servicios amparados por una concesión demanial.

---

<sup>1</sup> <https://elpais.com/economia/2024-05-05/los-puertos-espanoles-reciben-una-avalancha-de-buques-de-contenedores-por-la-crisis-del-mar-rojo.html>

El marco constitucional del sistema portuario español se fundamenta en la noción de «interés general» como criterio de atribución de competencia exclusiva en favor del Estado. El Estado ostenta también la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, sobre el que se asientan los puertos, que no es un criterio atributivo de competencias.

Su autor examina con carácter previo los diversos títulos habilitantes para la ocupación del demanio portuario al objeto de distinguirlos de la concesión demanial y de figuras afines, como los contratos. A este respecto, puede citarse por su importancia la reciente adjudicación el 1 de julio de 2024 de las obras de construcción de la terminal de contenedores de la ampliación norte del Puerto de Valencia Expediente EC23-C02-10000, suspendido cautelarmente por el Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) como consecuencia de la interposición de un recurso (*vid.* expediente y nota informativa en Plataforma de Contratación del Sector público Autoridad Portuaria de Valencia).

A partir del capítulo 3 estudia pormenorizadamente todos los aspectos del régimen jurídico de la concesión demanial portuaria.

La determinación de la naturaleza jurídica de la concesión demanial, como negocio jurídico de carácter patrimonial o contractual, resulta un asunto controvertido sobre el que todavía no existe un criterio unánime y que tiene indudable relevancia práctica. Entre otras cuestiones, determina el régimen jurídico aplicable (especialmente el sistema de prelación de fuentes) y el sistema de recursos administrativos. Del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM) se desprende que la naturaleza jurídica de la concesión de dominio público portuario es patrimonial, no contractual. En idéntico sentido se ha pronunciado la jurisprudencia más reciente que descarta tajantemente la aplicación de la LCSP a las concesiones de dominio público portuario. Julio D. Moreno Prieto defiende mantener la sustantividad y los contornos propios de la concesión de dominio público portuario, pero también potenciar una mejora mediante la aproximación de su regulación a la legislación de contratos públicos y sus principios cardinales para introducir nuevas perspectivas de interés general en el uso y explotación del demanio portuario.

El procedimiento para el otorgamiento de concesiones de dominio público portuario se regula en los arts. 83 a 87 del TRLPEMM y en el Pliego de Condiciones Generales para el otorgamiento de concesiones de dominio público portuario aprobado por Orden FOM/938/2008, de 27 de marzo (PCG). Se trata de un procedimiento complejo, compuesto por dos fases. En la primera fase, y en función de las particularidades del caso, la Autoridad Portuaria tiene que optar entre los trámites de competencia de proyectos, concurso y adjudicación directa. La regla general es el trámite de competencia de proyectos, si

bien el doctor Moreno Prieto subraya que el que ofrece mayores garantías en términos de publicidad, concurrencia, transparencia y salvaguarda de la libre competencia es el concurso. Por ello considera con acierto que debería convertirse en la regla general para otorgar concesiones en el demanio portuario. Una vez concluido el trámite que proceda, se pasa a una segunda fase, que es común, y que se denomina procedimiento de otorgamiento de la concesión.

Según la regulación actual, el otorgamiento o denegación de una concesión portuaria tiene carácter discrecional pues se fundamenta en la satisfacción de un «interés portuario» que el art. 85 del TRLPEMM basa en criterios de rentabilidad y eficiencia del propio demanio portuario. Mas, como acertadamente manifiesta el autor y que constituye una de sus aportaciones relevantes en este trabajo, desde la aprobación del nuevo marco estratégico del Sistema Portuario en el año 2022 la discrecionalidad en el otorgamiento de concesiones también debería estar alineado con las exigencias que emanan de la dimensión ambiental y social, superándose con ello los aspectos puramente económicos, propios de la corriente de valorización de dominio público brillantemente estudiada por la profesora M<sup>a</sup>. A. Fernández Scagliusi (*El dominio público funcionalizado: la corriente de valorización*, INAP, 2015; *La rentabilización del dominio público en tiempos de crisis. ¿Nuevas tendencias coyunturales o definitivas?*, Tecnos, 2015).

La duración de las concesiones portuarias –que es un asunto de enorme importancia al estar íntimamente conectado con la inversión acometida, su periodo de amortización y con la continuación de las relaciones jurídicas subyacentes– se examina en el capítulo 5. Se trata de una cuestión difícil de responder en ocasiones a los efectos de luego poder dilucidar si puede o no optar a alguna de las prórrogas contempladas en el TRLPEMM. Recientemente la disposición final segunda de la Ley 2/2024, de 1 de agosto, de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes e incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil ha vuelto a incidir en el régimen del plazo de las concesiones, al modificar el art. 82.2 TRLPEMM. Debemos subrayar que en la Exposición de Motivos de la citada Ley 2/2024 se omite la motivación de esta nueva reforma. El límite temporal máximo sigue siendo 50 años para las prórrogas ordinarias y 75 años para las prórrogas extraordinarias, pero añadiendo algunas modificaciones de gran importancia práctica para las empresas concesionarias que aspiren a una prórroga o que tengan en curso una solicitud dirigida a obtener su otorgamiento.

También prevé un régimen transitorio retroactivo que conduce a aplicar esta reforma tanto a las concesiones vigentes, independientemente de la fecha en la que se otorgaron como a los expedientes de prórroga del plazo concesional que se hallen en tramitación a la fecha de entrada en vigor de esta ley. De este modo se consolida el criterio uniformador del régimen de las prórrogas para todas las concesiones con independencia de la fecha de su otorgamiento.

La concesión portuaria en su vertiente dinámica o en el tráfico jurídico se analiza en el capítulo 6 a la luz de la jurisprudencia más reciente: desde la modificación y revisión, la suspensión temporal; la división y unificación; la transmisión, enajenación de acciones, participaciones o cuotas y actos de gravamen, así como las distintas formas de extinción y sus efectos.

La concesión portuaria es soporte de actividades económicas, servicios portuarios y obras y, como es bien sabido, no exime a su titular de la carga de obtener otros títulos administrativos. Considero de especial relevancia subrayar como lo ha hecho el autor, la aplicación de la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado (LGUM) a los servicios comerciales y actividades económicas que se desarrollan en dominio público portuario. El Tribunal Supremo ha declarado recientemente que la LGUM resulta de aplicación a cualquier actividad económica, también a las que se desarrollan en el dominio público portuario otorgado en concesión, lo que conlleva que cualquier título habilitante que otorguen las autoridades portuarias al amparo del TRLPEMM debe interpretarse de conformidad con los principios y reglas contenidos en la LGUM.

Otro aspecto de gran interés es el análisis de los usos y obras y de los actos sujetos y exentos de licencia urbanística. Como explica el autor, la cuestión del sometimiento al control preventivo municipal de las obras que se ejecuten en el demanio portuario no está bien resuelta en la legislación estatal de puertos.

Termina la monografía con un destacado y original análisis en el capítulo 8 de la incorporación de cláusulas sociales y medio ambientales en las concesiones portuarias, manteniendo la naturaleza de acto unilateral de naturaleza patrimonial, pero tomando la contratación pública como «espejo». Como advierte su autor, hasta que no se produzca una reforma legislativa difícilmente se va a poder acudir al ámbito de la contratación pública para justificar la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en las concesiones portuarias, pues la jurisprudencia ha dejado sentado que no es posible aplicar supletoriamente la LCSP a las concesiones portuarias. Pese a ello, en este trabajo se ha realizado un esfuerzo por examinar el estado actual de esta cuestión en el ámbito de las concesiones portuarias, y por agrupar determinados principios y preceptos de la legislación portuaria que abrirían la puerta a la incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en distintas fases del procedimiento para el otorgamiento de concesiones portuarias, sin necesidad de modificar el vigente TRLPEMM.

Con todo, sostiene su autor que la oportunidad y conveniencia de modificar la legislación estatal de puertos estaría más que justificada en los resultados satisfactorios que ofrece la utilización de estas cláusulas en el ámbito de la contratación pública y los objetivos de marcado interés general que se persiguen. El nuevo marco estratégico del Sistema Portuario de interés general, aprobado mediante la Orden TMA/1014/2022, de 7 de octubre destaca tres dimensiones

prioritarias de los puertos: la económica, la ambiental y la social. La sostenibilidad debe abandonar su condición colateral o complementaria, a favor parte consustancial de toda actividad portuaria. La incorporación de estipulaciones medioambientales y sociales en las concesiones portuarias se califica por el nuevo marco estratégico como una actuación «urgente» y que debe implementarse mediante «una próxima revisión del Pliego de Condiciones Generales (PCG) que el actual marco legal contempla para las concesiones y autorizaciones en los puertos».

Lleva a cabo el examen de las cláusulas de contenido ambiental y social previstas en el PCG y llega a la conclusión que no se trata de auténticas cláusulas sociales o medioambientales, sino más bien ante cláusulas garantistas que tienen como único objetivo recordar el cumplimiento de la normativa vigente.

Cierra el capítulo un minucioso y útil análisis de distintos pliegos de condiciones particulares y bases del concurso aprobados desde hace décadas por las distintas autoridades portuarias. Las estipulaciones examinadas se han incorporado en un cuadro que se extracta en el anexo de esta obra, que valoro como sobresaliente y del que se infieren importantes conclusiones entre las que destacan:

- Se observa una evolución en los pliegos de condiciones particulares de las concesiones portuarias y en los pliegos de bases del concurso, de manera que los aprobados en los últimos años contienen mayores exigencias de contenido ambiental y social.
- Los pliegos de bases de concursos públicos para el otorgamiento de concesiones portuarias suelen incorporar cláusulas medioambientales y sociales como criterio de adjudicación, si bien, la puntuación que se suele otorgar sigue siendo mínima en comparación con otros criterios económicos y técnicos.
- Entre las estipulaciones medioambientales pueden destacarse: la suscripción con la Autoridad Portuaria de un convenio de buenas prácticas en materia ambiental; exigir el registro y la implantación de sistemas de gestión ambiental; imponer la participación en proyectos que analicen la ecosuficiencia de los puertos; propuestas de concesiones que mejoren el entorno y el impacto paisajístico; que exijan altos estándares en materia de recogida y gestión de residuos, de vertidos y que eviten las emisiones a la atmósfera y los altos niveles de ruido; imponer medidas de implementación de la sostenibilidad en edificación y la integración de fuentes de energía renovables, de eficiencia energética y uso sostenible de los recursos; prohibir que concurren en las licitaciones aquellas personas físicas o jurídicas condenadas mediante sentencia firme en delitos contra el medioambiente y exigir un nivel determinado de solvencia en materia medioambiental como requisito para concurrir en las licitaciones.
- En materia social las estipulaciones son menores.

Termino felicitando a su autor, que ha llevado a cabo con una escritura clara y ágil un excelente y completo estudio de la concesión de dominio público portuario. No ha eludido ninguno de los temas controvertidos que plantea el régimen jurídico de la institución y en el que se hallan relevantes puntos de vista y aportaciones. Exhaustivo en el manejo de la jurisprudencia y de la doctrina científica, propios de un magnífico jurista e investigador, este trabajo va a ser de consulta obligada para todos los interesados en la concesión de dominio público portuario, tanto desde una perspectiva académica, como del ejercicio profesional de la abogacía.

Encarnación MONTOYA MARTÍN  
*Catedrática de Derecho Administrativo*  
La Antilla, Huelva, agosto de 2024

## Tabla de abreviaturas y acrónimos

Normativa	
CE o CE 1978	Constitución Española
Código Civil	Real Decreto de 24 de julio de 1889 por el que se publica el Código Civil
Directiva de sectores excluidos	Directiva 2014/25/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de febrero de 2014, relativa a la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales
Directiva de Servicios	Directiva 2006/123/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior
LBRL	Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local
LC o Ley de Costas	Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
LCSP	Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, por la que se transponen al ordenamiento jurídico español las Directivas del Parlamento Europeo y del Consejo 2014/23/UE y 2014/24/UE, de 26 de febrero de 2014
LEC	Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil
LEF	Ley de 16 de diciembre de 1954 sobre Expropiación Forzosa

Normativa	
LOCE	Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado
Ley 2/2024	Ley 2/2024, de 1 de agosto, de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes e incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil
Ley 2/2013	Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas
Ley 13/2003	Ley 13/2003, de 23 de mayo, reguladora del contrato de concesión de obras públicas
Ley de Puertos de 2003	Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general
Ley 18/2014	Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia
Ley Hipotecaria	Decreto de 8 de febrero de 1946 por el que se aprueba la nueva redacción oficial de la Ley Hipotecaria
Ley Paraguas o Ley 17/2009	Ley 17/2009, de 23 de noviembre, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio
LGP	Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria
LGUM	Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de Garantía de la Unidad de Mercado
LGT	Ley 58/2003, de 17 de diciembre, General Tributaria
LJCA	Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa
LOPJ	Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial
LOTIC	Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional

Normativa	
LPA	Ley 21/2007, de 18 de diciembre, de Régimen Jurídico y Económico de los Puertos de Andalucía
LPAC	Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas
LPAP	Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas
LPEMM o LPEMM de 1992	Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante
LPV	Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat
LRJSP	Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público
LTPP	Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos
PCG	Orden FOM/938/2008, de 27 de marzo, que aprueba el Pliego de Condiciones Generales para el otorgamiento de concesiones en el dominio público portuario estatal
RAFSP	Reglamento de actuación y funcionamiento del sector público por medios electrónicos, aprobado por el Real Decreto 203/2021, de 30 de marzo
RBEL	Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio
RD-Ley 3/2020	Real Decreto-ley 3/2020, de 4 de febrero, de medidas urgentes por el que se incorporan al ordenamiento jurídico español diversas directivas de la Unión Europea en el ámbito de la contratación pública en determinados sectores; de seguros privados; de planes y fondos de pensiones; del ámbito tributario y de litigios fiscales
RD-Ley 8/2014	Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia

Normativa	
RDL 15/2020	Real Decreto-ley 15/2020, de 21 de abril, de medidas urgentes complementarias para apoyar la economía y el empleo
RDL 26/2020	Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, de medidas de reactivación económica para hacer frente al impacto del COVID-19 en los ámbitos del transporte y vivienda
Reglamento Hipotecario	Reglamento Hipotecario, aprobado por el Decreto de 14 de febrero de 1947
Reglamento (UE) 2017/352	Reglamento (UE) 2017/352 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de febrero de 2017 por el que se crea un marco para la prestación de servicios portuarios y se adoptan normas comunes sobre la transparencia financiera de los puertos
RGC de 1989	Reglamento general para desarrollo y ejecución de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, aprobado por el Real Decreto 1471/1989, de 1 de diciembre
RGC de 2014	Reglamento General de Costas, aprobado por el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre
TRLPEMM	Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre

Otros	
AN	Audiencia Nacional
AAN	Auto de la Audiencia Nacional
AP	Audiencia Provincial
AAP	Auto de la Audiencia Provincial
ATS	Auto del Tribunal Supremo
ATSK	Auto del Tribunal Superior de Justicia
BOE	Boletín Oficial del Estado
CDGT	Consulta de la Dirección General de Tributos

Otros	
DCE	Dictamen del Consejo de Estado
DEUP	Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios
DGRN	Dirección General de los Registros y del Notariado
DGSJFP	Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública
DGT	Dirección General de Tributos
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
IAE	Informe de la Abogacía del Estado
RDGSJFP	Resolución de la Dirección General de Seguridad Jurídica y Fe Pública
SAN	Sentencia de la Audiencia Nacional
SAP	Sentencia de la Audiencia Provincial
STC	Sentencia del Tribunal Constitucional
STJCE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea
STJUE	Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea
STS	Sentencia del Tribunal Supremo
STSJ	Sentencia del Tribunal Superior de Justicia
TARCJA	Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía
TC	Tribunal Constitucional
TCu	Tribunal de Cuentas
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TS	Tribunal Supremo
TSJ	Tribunal Superior de Justicia



## Introducción

I. Puertos han existido siempre y son tan antiguos como las primeras civilizaciones. En nuestra tradición histórica, el régimen jurídico de los puertos ha pasado de estar muy ligado al contrato de concesión de obra pública en la Ley de Puertos de 1880 a la idea de servicio público en las sucesivas leyes portuarias, pero estando siempre muy vinculado a la categoría de dominio público.

En los inicios, la concesión administrativa no era una institución jurídica muy utilizada en los puertos de titularidad estatal, ni existían tantas posibilidades para el uso privativo del espacio portuario. Las actividades económicas y los servicios que se prestaban en los puertos pivotaban, principalmente, sobre otras instituciones típicas de la disciplina jurídica administrativa, como la obra pública y el servicio público.

En la actualidad, los puertos de interés general son auténticos nodos multimodales y centros económicos que conforman un sector muy importante de nuestra economía y constituyen un motor de crecimiento socioeconómico del Estado y de las comunidades autónomas. Coadyuvan, además, al desarrollo comercial y económico de la Unión Europea.

En España, existen 46 puertos de interés general gestionados por 28 Autoridades Portuarias, cuya coordinación y control corresponde al organismo Puertos del Estado. Son muchas las empresas que prestan servicios portuarios o comerciales en estos puertos, o que desarrollan actividades industriales, comerciales o de servicios, amparados por un título concesional.

La importancia que tiene hoy la concesión de dominio público portuario es fruto de un proceso evolutivo, pero, sobre todo, de una apuesta decidida del Legislador, especialmente a raíz de la Ley de Puertos de 2003, por la ampliación progresiva de las posibilidades de utilización del espacio portuario y la promoción e incremento de la participación de la iniciativa privada en la financiación, construcción y explotación de las infraestructuras portuarias y en la prestación de los servicios portuarios y comerciales.

II. Los puertos se encuentran, además, inmersos en un contexto de profundos cambios para abordar cuestiones trascendentes para la sociedad, como la emergencia climática, la transformación digital, la irrupción de la economía 4.0, diversos episodios bélicos que asechan la economía a escala mundial,

la incertidumbre en torno al comercio internacional, el crecimiento del transporte de personas por ocio, o su capacidad de resiliencia para adaptarse a cambios inesperados como ocurrió, por ejemplo, con la crisis sanitaria del COVID-19.

La concesión administrativa debe y tiene que adaptarse a todos estos cambios para seguir siendo un título jurídico útil para la ocupación temporal del dominio público portuario. Son muchos los retos y oportunidades que tiene por delante. Necesariamente, tiene que consolidarse en nuestro ordenamiento jurídico como una técnica de colaboración público-privada que verdaderamente coadyuve a una mejor gestión del demanio portuario, su contribución a consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación, más allá de su mera utilización privativa por parte de la iniciativa privada y la rentabilización de los espacios portuarios por parte de los organismos portuarios.

En las páginas que siguen se analiza, a la vista de la legislación estatal de puertos y las dispares interpretaciones doctrinales y jurisprudenciales sobre la materia, el régimen jurídico de las concesiones demaniales como la principal técnica jurídica para la utilización privativa del dominio público portuario en el sistema portuario de titularidad estatal.

Este trabajo pretende agrupar y sistematizar en un único documento la esencia de esta institución jurídica, su contenido principal y las contradicciones detectadas en su regulación y aplicación práctica por parte de los operadores jurídicos. Pero el objeto de este trabajo no se detiene en la mera exposición teórico-práctica de esta materia, supone la necesidad de posicionarse en muchas de las cuestiones controvertidas para hallar soluciones jurídicas prácticas, y aducir temas candentes *de lege ferenda* que podrían ser objeto de reflexión en una eventual reforma de la legislación estatal de puertos que está próxima.

De hecho, en 22 de marzo de 2024, el Consejo de Ministros aprobó el Plan Anual Normativo de la Administración General del Estado para el año 2024, en el que de las 199 normas con rango de ley que pretende impulsar, una de ellas es la Ley de Reforma del TRLPEMM, con objeto de «actualizar aquellos contenidos que han quedado desfasados» y «cubrir las lagunas de la regulación que se han detectado durante estos últimos años». No se trata de una novedad, esta misma iniciativa también se recogía en el Plan Anual Normativo para el año 2023, pero dicho propósito no se cumplió<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup> El 2 de agosto de 2024 se ha publicado en el BOE la Ley 2/2024, de 1 de agosto, de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la Investigación Técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, que modifica, en su disposición final segunda, el artículo 82.2 del TRLPEMM, además de otros preceptos de esa norma. En 1 de agosto de 2024, se registró en el Congreso de los Diputados un nuevo Proyecto de Ley para modificar el TRLPEMM y la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima. En lo que a las concesiones portuarias se refiere, el Proyecto de Ley propone reformar los artículos 81.3, 92.3 y 8, 96.b) del TRLPEMM. La modificación del artículo 92.3 del TRLPEMM es la que, en mi opinión, tiene mayor impacto, pues la Autoridad Portuaria ya no solo tiene que autorizar la transmisión de la

Otro de los objetivos que persigue este trabajo, en línea con las nuevas tendencias, es el de proponer fórmulas para la mejora del uso y explotación del dominio público portuario y su contribución a consideraciones de tipo social, medioambiental y de innovación. La puesta en práctica de estas perspectivas en el modelo concesional en vigor apunta a los principales aspectos de la regulación que también deberían abordarse en una eventual reforma de la legislación estatal de puertos.

La necesidad urgente de mejorar el uso y explotación del dominio público portuario se refleja en el nuevo Marco Estratégico del sistema portuario de interés general, aprobado mediante la Orden TMA/1014/2022, de 7 de octubre<sup>3</sup>. Es sabido que el Marco Estratégico se regula en el artículo 52 del TRLPEMM, y es un documento que elaboran Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias, y que aprueba el Ministerio de Fomento (actualmente, Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible). Este documento establece, para un periodo de tiempo determinado, el modelo de desarrollo estratégico, los criterios de actuación, así como los objetivos generales de gestión técnicos, económicos, financieros y de recursos humanos del conjunto del sistema portuario de titularidad estatal. Se trata de una guía para la planificación de los puertos de interés general, que será ejecutada por las Autoridades Portuarias a través de sus Planes de Empresa y podrá ser desarrollado por medio de Planes Estratégicos y Planes Directores de Infraestructuras. El Marco Estratégico aprobado en el año 2022 tiene un horizonte temporal que se sitúa en el año 2030<sup>4</sup>.

---

concesión una vez que se acredite por el adquirente el cumplimiento de los requisitos del artículo 92 del TRLPEMM, sino que ahora también tendrá que autorizar la participación de los interesados en los procedimientos de remate judicial y administrativo, así como en los procedimientos regulados en la ley concursal. Otro cambio relevante es la regulación de la tasa de ocupación del demanio portuario por ocupación de terrenos con obras e instalaciones fijas, dando una nueva redacción a las letras a) y c) del artículo 175 del TRLPEMM.

<sup>3</sup> BOE núm. 257, de 26 de octubre de 2022.

<sup>4</sup> El sistema portuario de titularidad estatal actual es heredero de la ejecución durante las últimas décadas del primer Marco Estratégico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal, que fue redactado durante los años 1996 y 1997, en otro contexto económico general distinto, y que, finalmente, aprobó el Consejo Rector de Puertos de Estado en su sesión de 17 de febrero de 1998. Este primer Marco Estratégico estuvo vigente durante más de veinte años. En síntesis, dicho Marco Estratégico tenía como finalidad mejorar la competitividad del sistema portuario estatal en un contexto de competitividad entre los puertos de interés general, de creciente internalización de los puertos españoles y de liberalización de las actividades económicas, como consecuencia de las distintas normas y directrices establecidas por la Unión Europea. El análisis estratégico se basó, entonces, en (i) un nuevo modelo de gestión, para convertir a los puertos en proveedores de infraestructuras y espacios y regulador de los servicios portuarios (ii) un nuevo modelo de organización, que permita a las autoridades portuarias gestionar los puertos de su competencia con criterios empresariales, y (iii) un nuevo modelo de relación, que resulte capaz de afrontar los nuevos retos.

El nuevo Marco Estratégico destaca tres dimensiones prioritarias de los puertos de interés general en el nuevo horizonte temporal: la económica, la ambiental y la social<sup>5</sup>. El desarrollo de estas dimensiones se producirá a través de siete criterios de actuación preferentes, equiparables a valores o principios rectores (eficiencia, conectividad, digitalización, innovación, sostenibilidad, seguridad y transparencia), dieciséis líneas estratégicas y cincuenta y seis objetivos generales de gestión (que se exponen en el siguiente cuadro), que se concretan con un calendario de actuación para el cumplimiento de múltiples metas.

Tabla 1. Líneas estratégicas y objetivos del Marco Estratégico del Sistema Portuario

Líneas estratégicas	Objetivos generales de gestión
Autoridades Portuarias económicamente sostenibles	Fórmulas revisadas de financiación Presupuestación efectiva Tasas ajustadas a la realidad portuaria FCI tasado y alineado
Ordenación y gestión ágil y avanzada del dominio público	Espacios portuarios con alto rendimiento Espacios portuarios al servicio del interés general Espacios portuarios geo-digitalizados
Infraestructuras orientadas a demanda, fiables, conectadas y sostenibles	Infraestructuras orientadas a demanda Infraestructuras funcionales y rentables Infraestructuras fiables y resilientes Infraestructuras conectadas Infraestructuras ambientalmente respetuosas
Servicios competitivos y operaciones eficientes	Servicios competitivos al servicio del interés general Operaciones eficientes al servicio del interés general Ordenación de funciones y procedimientos

<sup>5</sup> El modelo de desarrollo estratégico conecta la perspectiva económica con la actividad que se realiza en los puertos, la ambiental con el entorno natural en el que se asientan, y la social, que recoge tanto a las personas como a las instituciones en las que se enmarcan.

Líneas estratégicas	Objetivos generales de gestión
Seguimiento y facilitación de la actividad portuaria	Refuerzo del Observatorio Estadísticas avanzadas Oficina de estudios Servicios océano-m. de alta precisión
Inspecciones y tramitaciones administrativas ágiles y eficaces	Controles e inspección en frontera ágiles Trámites eficaces y optimizados Mayor interrelación institucional
Administración portuaria digital. Puertos inteligentes y sincromodales	Administración portuaria digital Puerto digital Estandarización e interoperabilidad Puerto inteligente Puerto sincromodal
Puertos innovadores	Impulso sistémico de la innovación Organismos portuarios co-creadores Innovación al servicio del crecimiento azul Premios a la innovación
Puertos con proyección internacional	Refuerzo relaciones internacionales Potenciación marca «Puertos de España» Foro de puertos iberoamericanos
Puertos ambientalmente sostenibles	Debida diligencia en la gestión ambiental Elevar la calidad ambiental Poner en valor la ecoeficiencia
Puertos ecoproactivos	Incentivar movilidad ecosostenible Contribuir a mitigar el cambio climático Contribuir a adaptación al cambio climático
Puertos comprometidos con su ciudad	Puertos abiertos al ciudadano Servicios portuario-municipal coordinados Fomento de la RSC en el entorno Dar a conocer el puerto
Puertos seguros y protegidos	Mejora de la seguridad industrial y la circulación Mejora de la protección portuaria Puertos ciberseguros

Líneas estratégicas	Objetivos generales de gestión
Ayudas a la navegación (AtoN) avanzadas y de calidad	Modernizar equipos y procesos Reforzar la calidad y la transparencia Acercar las AtoN al ciudadano
Cultura ética corporativa	Código ético portuario Cumplimiento corporativo
Ampliación y mejora continua del capital humano	Ampliación y reestructuración del capital humano Ser inclusivos e impulsar la igualdad Mejorar formación y promoción Promover comunicación y participación

Fuente: Elaboración propia a partir del contenido del Marco Estratégico del Sistema Portuario

Destacan, por una mejor gestión del demanio portuario, la «ordenación y gestión ágil, transparente y avanzada del dominio público», «infraestructuras orientadas a demanda, fiables, conectadas y sostenibilidad», «servicios competitivos y operaciones eficientes», «puertos innovadores», «puertos ambientalmente sostenibles», «puertos comprometidos con su ciudad» y «cultura ética corporativa» como líneas estratégicas. También los «espacios portuarios al servicio del interés general», «infraestructuras ambientalmente respetuosas», «servicios competitivos y al servicio del interés general», «elevar la calidad ambiental», «poner en valor la ecoeficiencia» como objetivos generales.

Pero, sin duda, si debemos destacar una línea estratégica (con sus respectivos objetivos generales de gestión), es la «ordenación y gestión ágil, transparente y avanzada del dominio público», en la que se resalta que «el uso privativo del espacio portuario requiere ser alineado no solo con la estrategia económica del puerto, sino con las exigencias que emanan de su dimensión ambiental y social» y, para ello, es preciso avanzar en la regulación de la incorporación de condiciones sociales y medioambientales en los pliegos de las concesiones de dominio público portuario.

En definitiva, los objetivos de la presente investigación no se detienen en el estudio teórico-práctico del régimen jurídico de las concesiones de dominio público portuario en el vigente TRLPEMM, sino también en el análisis de las nuevas perspectivas y retos futuros que harían de la concesión de dominio público portuario una institución clave para un mejor uso y explotación del dominio público portuario en los próximos años.

III. La presente obra se estructura en ocho capítulos, en función de aquellos campos que han sido objeto de riguroso estudio durante los años de investigación.

En el capítulo primero, titulado «El sistema portuario en la Constitución española», se ofrece una visión general del modelo competencial que deriva de la Constitución española de 1978, referido al sistema portuario de titularidad estatal. Se trata de un capítulo esencial para delimitar la temática objeto de estudio y sentar las bases del trabajo que se desarrollará en los siguientes capítulos.

El capítulo segundo, denominado «Títulos habilitantes para la ocupación del demanio portuario», analiza las similitudes y diferencias de la concesión de dominio público portuario con otros títulos de ocupación del demanio portuario. También se presta especial atención a las técnicas contractuales privadas para la ocupación total o parcial de terrenos concesionados (las denominadas «subconcesiones») y a la problemática existente en los enclaves privados situados en la zona de servicio de algunos puertos de interés general.

El tercer capítulo, que tiene por título «La concesión de dominio público portuario», aborda el análisis jurídico de una gran variedad de cuestiones de la institución de la concesión de dominio público portuario en la legislación estatal de puertos. Se estudia, así, la evolución de esta institución desde sus orígenes hasta la actualidad, el concepto de «concesión portuaria», su naturaleza jurídica, sus elementos esenciales y notas características, y su régimen jurídico, prestando especial atención a la problemática del sistema de prelación de fuentes. Asimismo, en este capítulo se analiza otras cuestiones de sumo interés práctico para los operadores jurídicos, como el régimen de protección del dominio público portuario y el régimen resarcitorio de los distintos sujetos intervinientes.

El capítulo cuarto, que tiene por rúbrica «Procedimiento para el otorgamiento de concesiones portuarias», contiene un estudio exhaustivo y sistemático de las distintas fases que conforman el procedimiento para el otorgamiento de concesiones portuarias. Se presta especial atención al alcance de los últimos pronunciamientos judiciales dictados por el Tribunal Supremo, que inciden en la necesaria reconfiguración del trámite de competencia de proyectos y suponen una apuesta por el concurso, como procedimiento preferente para el otorgamiento de concesiones demaniales.

El quinto capítulo, que tiene por título «El plazo máximo de duración de las concesiones portuarias», presenta una visión general del régimen de plazos máximos y sistema de prórrogas de las concesiones de dominio público portuario en el sistema estatal de puertos. Se estudia la evolución legislativa, las pautas para determinar el plazo máximo de una concesión portuaria, los sistemas ordinario y extraordinario de prórrogas y otros mecanismos afines previstos en la legislación portuaria para extender el plazo de determinadas concesiones portuarias. Este capítulo concluye con un análisis jurídico sobre

cuestiones de sumo interés práctico, como la documentación que debe acompañarse a una solicitud de prórroga, el procedimiento, duración y efectos del silencio administrativo, la necesidad de publicación la prórroga en el BOE y el estudio de la potestad de la Autoridad Portuaria para otorgar o denegar una prórroga.

El capítulo sexto, «La concesión portuaria en el tráfico jurídico», aborda el estudio más dinámico de la institución de la concesión portuaria y, con ello, de los diferentes mecanismos jurídicos previstos en la legislación para alterar el título concesional. Se examina en profundidad la modificación y revisión del título concesional, la división y unificación, los actos de transmisión *mortis causas* e *inter vivos*, la cesión total o parcial del uso, la alteración de la composición del capital social del concesionario, los actos de transmisión y gravamen y las diversas formas de extinción de las concesiones portuarias. Se propone, también, la necesidad de incorporar en la legislación estatal de puertos el mecanismo de «suspensión temporal de las concesiones de dominio público portuario» para afrontar situaciones excepcionales e imprevisibles que pongan en riesgo la estabilidad del negocio concesional, en términos parecidos a la «suspensión de contratos públicos» regulado en la LCSP.

En el capítulo séptimo, «La concesión de dominio público portuario como soporte de actividades económicas, servicios portuarios y obras», se analiza la perspectiva del demanio portuario como superficie soporte sobre la que se ordenan los servicios portuarios y comerciales, se desarrollan actividades económicas y se ejecutan obras. Este capítulo se completa con el estudio de la interrelación del título concesional con otros títulos administrativos habilitantes que vengan exigidos por otras disposiciones legales. Y, como cierre, se examina el impacto de la LGUM en las actividades económicas que se desarrollan en dominio público portuario, al hilo de un pronunciamiento del Tribunal Supremo.

Por último, el capítulo octavo tiene por rúbrica «La incorporación de cláusulas sociales y medioambientales en las concesiones portuarias». Su objetivo no es otro que resaltar la aptitud de la concesión portuaria como vehículo para la implementación de políticas en materia social y medioambiental en el ámbito portuario. Con ello, se pretende ofrecer una nueva visión sobre un mejor uso y explotación del dominio público portuario, más allá de su mera rentabilización, que contribuya a la mejora regulatoria del modelo concesional vigente en la legislación estatal de puertos. Dicho capítulo acoge, además, uno de los retos de los puertos para el horizonte temporal 2030 ofrecidos por el nuevo Marco Estratégico del sistema portuario de titularidad estatal, aprobado en el año 2022.

## Capítulo Primero

# EL SISTEMA PORTUARIO EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

### 1. LA NOCIÓN DE «INTERÉS GENERAL» COMO CRITERIO DE DISTRIBUCIÓN COMPETENCIAL

La transformación de la estructura del Estado debido a la entrada en vigor de la CE de 1978 también afectó al reparto competencial en materia de puertos. Hoy nos encontramos con un Estado organizado territorialmente en diecisiete Comunidades Autónomas y, tanto estas como la propia Administración General del Estado cuentan con competencias en materia portuaria, como se desprende de los artículos 148.1.6ª y 149.1.20ª de la CE. La materia «puertos» y sus distintas tipologías actúan como criterios de distribución competencial entre estos entes territoriales.

El modelo competencial actual deriva de los artículos 148 y 149 de la CE. El Estado tiene competencia sobre los llamados puertos de «interés general», según dispone el inciso tercero del artículo 149.1.20ª de la CE<sup>6</sup>. En aquellas Comunidades Autónomas cuyas competencias se encuentren regidas por el artículo 148.1.6ª, el Estado también ostenta competencia sobre los puertos que desarrollen «actividad comercial», cuando estas no hayan asumido su titularidad.

De otro lado, y con arreglo a lo previsto en el artículo 148.1.6ª de la CE, las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias sobre «los puertos

---

<sup>6</sup> El concepto de 'interés general' es utilizado por la CE en múltiples ocasiones, para la distribución de competencias en diversas materias. Aparece siempre ligado a una materia competencial, adjetivándola. La CE no define este concepto, corresponde al Legislador delimitar su alcance, mediante una ley sectorial.

de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales». En los inicios del periodo constitucional existían diferencias sustanciales entre las competencias que habían asumido las Comunidades Autónomas con litoral en función de la vía de acceso al autogobierno. Aquellas que accedieron por la vía gradual del artículo 143.2 de la CE<sup>7</sup> adquirieron, primero, competencia sobre los puertos de refugio, los puertos deportivos y, en general, los que no desarrollaban actividad comercial (artículo 148.1.6ª de la CE) y, luego, pasado el plazo de cinco años, extendieron su competencia sobre todos los puertos que no tenían la clasificación de interés general (artículo 148.2 de la CE). Asimismo, con el paso de los años, casi todas estas Comunidades Autónomas<sup>8</sup> asumieron competencia de ejecución sobre los puertos de interés general cuando el Estado no se hubiera reservado su gestión directa, lo que no ha ocurrido, pues el Estado, a través de las Autoridades Portuarias, gestiona directamente todos los puertos de interés general.

Por tanto, en las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del artículo 143.2 de la CE, el Estado no ostenta actualmente competencia sobre los puertos que desarrollan actividades comerciales, con la salvedad de aquellos que han sido clasificados como de interés general.

En cambio, las Comunidades Autónomas con litoral que accedieron por la vía rápida de la disposición transitoria segunda<sup>9</sup> o del artículo 151 de la CE<sup>10</sup> asumieron, directamente, un mayor grado de competencias, atribuyéndose la de todos los puertos no clasificados expresamente como de interés general, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 149.3 de la CE. Además, en algunos casos, las Comunidades Autónomas conservaron la facultad de ejecutar la legislación estatal sobre los puertos de interés general cuando el Estado no se hubiera reservado su gestión directa.

En consecuencia, también en las Comunidades Autónomas que accedieron a la autonomía por la vía rápida, el Estado no ostenta actualmente competencia sobre los puertos que desarrollan actividades comerciales, salvo que hayan sido clasificados como de interés general.

Una mención especial merece la Comunidad Autónoma de Extremadura<sup>11</sup>, que es la única Comunidad sin litoral que mantiene en su Estatuto de

---

<sup>7</sup> Principado de Asturias, Cantabria, Comunidad Valenciana, Región de Murcia, Islas Baleares y Canarias.

<sup>8</sup> Es el caso de las Comunidades Autónomas de Canarias, Comunidad Valenciana, Islas Baleares y Principado de Asturias.

<sup>9</sup> Comunidades Autónomas de Cataluña, País Vasco y Galicia, las cuales ostentaban un régimen preautonómico previo a la aprobación de la CE.

<sup>10</sup> Comunidad Autónoma de Andalucía.

<sup>11</sup> Extremadura accedió al autogobierno en virtud del artículo 143.2 de la CE.

Autonomía competencia en materia portuaria<sup>12</sup>, en concreto sobre «puertos deportivos y otras infraestructuras de transporte que no sean de interés general».

Las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla también cuentan en sus respectivos Estatutos de Autonomía con competencia en materia portuaria, concretamente en el artículo 21.1 de ambos textos, que confieren a estas ciudades autónomas competencia, únicamente, sobre los puertos deportivos que radiquen en sus respectivos territorios.

En definitiva, la competencia del Estado en materia portuaria queda reservada a (i) los puertos de interés general y (ii) a los puertos que desarrollen actividad comercial, siempre y cuando las Comunidades Autónomas no hayan asumido su titularidad. De ahí que la noción clave a los efectos de esta obra es la de «interés general»<sup>13</sup>.

Finalmente, para desarrollar el sistema competencial portuario, al igual que ocurre con otros títulos competenciales, el Gobierno, a propuesta de la Comisión Mixta de Transferencias Administración del Estado-Comunidades Autónomas, ha aprobado durante los años de vigencia de la CE multitud de reales decretos de traspasos de funciones y servicios de la Administración General del Estado a las Comunidades Autónomas, al amparo de la Ley 12/1983, de 14 de octubre, del Proceso Autonómico.

## 2. LA DEFINICIÓN DE «INTERÉS GENERAL» COMO EXCLUSIVA ATRIBUCIÓN DEL ESTADO

La primera ley dictada tras la entrada en vigor de la CE de 1978 que delimitó el concepto de «interés general» fue la LPEMM de 1992. Su artículo 2 declaraba, en su apartado 5º, que «los puertos marítimos pueden ser considerados de interés general en atención a la relevancia de su función en el conjunto del sistema portuario español». Este precepto debía complementarse con el artículo 5 de la citada norma legal, que abordaba el concepto de puertos de «interés general».

La definición de «interés general» no fue del agrado de algunas Comunidades Autónomas, ni tampoco el Anexo al que se remitía el artículo 5.1 de la

---

<sup>12</sup> Esta afirmación merece una precisión, pues si bien es cierto que en la actualidad es Extremadura la única Comunidad Autónoma sin litoral que mantiene competencia en materia portuaria, no es menos cierto que antes también lo contemplaban los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas de Madrid y Aragón.

<sup>13</sup> La Administración General del Estado, a través del Ministerio de Defensa, también ejerce competencia sobre los puertos, bases, estaciones, arsenales e instalaciones navales militares y zonas militares portuarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 del TRLPEMM.

LPEMM de 1992, el cual enumeraba los puertos de interés general de competencia exclusiva de la Administración General del Estado. En concreto, estos y otros preceptos de la LPEMM de 1992 fueron tachados por Gobiernos de las Islas Baleares, Galicia, Cataluña y Canarias mediante la presentación de cuatro recursos de inconstitucionalidad, por entender que, con dicha ley, el Estado había vulnerado el orden de distribución territorial de competencias, tal como resulta de la CE y de los respectivos Estatutos de Autonomía. Estos cuatro recursos fueron acumulados en un mismo proceso, y resueltos en unidad de acto por la STC núm. 40/1998, de 19 de febrero (BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1998, ECLI:ES:TC:1998:40).

Esta sentencia abordó múltiples cuestiones de interés para la comprensión del sistema portuaria actual y sentó las bases para resolver los conflictos competenciales que puedan surgir en torno a la competencia portuaria del artículo 149.1.20 de la CE<sup>14</sup>.

En lo que respecta al concepto jurídico de puertos de «interés general», el TC aclaró que compete delimitarlo al Legislador estatal: «Puesto que el constituyente no ha precisado qué deba entenderse por “puerto de interés general”, sin que pueda darse a la expresión un sentido unívoco, los órganos estatales –y muy singularmente el legislador– disponen de un margen de libertad para determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a un puerto como de interés general. Este tribunal tiene solo, como se ha dicho, un control externo, en el sentido de que su intervención se limita a determinar si se han transgredido los márgenes dentro de los cuales los órganos del Estado pueden actuar con libertad».

El TC confirmó su criterio anterior seguido en relación con los aeropuertos de «interés general»<sup>15</sup>, en el sentido de reiterar que, efectivamente, corresponde al Legislador ordinario, mediante una ley sectorial, la facultad de «proyectar la noción de interés general sobre los puertos». La atribución competencial al Estado no responde al tipo de actividad que desarrolla en los aeropuertos (o puertos), sino a la trascendencia que tienen para el conjunto del Estado.

La siguiente cuestión que abordó el Tribunal Constitucional fue «si puertos no comerciales –y más específicamente los puertos pesqueros, deportivos y de refugio– pueden ser considerados de interés general a los efectos

---

<sup>14</sup> Esta sentencia fue analizada por Jimenez de Cisneros Cid, F. J., «Los puertos en el territorio: la constitucionalidad de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante: Análisis de las Sentencias del Tribunal Constitucional núm. 40/1998, de 19 de febrero y de 2 de abril de 1998», *Revista de derecho urbanístico y medio ambiente*, núm. 160, 32, 1998, pp. 11-45. También por Blasco Díaz, J.L., «Competencias urbanísticas municipales y obras estatales portuarias en la sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998 de 19 de febrero», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 52, 1998, pp. 351-362.

<sup>15</sup> STC núm. 68/1984, de 11 de junio (BOE núm. 165, de 11 de julio de 1984, ECLI:ES:TC:1984:68).

del art. 149.1.20ª C.E. o si, por el contrario, han de ser siempre de titularidad autonómica».

El TC, acogiendo la tesis de la Abogacía del Estado, confirmó que un puerto no comercial y, más específicamente, los puertos pesqueros, deportivos y de refugio (o que desarrolle cualquier otra actividad) también pueden ser clasificados, en atención a sus particulares, como de interés general, si bien, lo razonable es entender que por lo general los puertos comerciales serán los que reúnan los requisitos establecidos en el artículo 5.1 de la LPEMM de 1992 para determinar su clasificación como de interés general.

En cuanto a los concretos criterios justificativos del calificativo de interés general que hace el Legislador en el artículo 5.1 de la LPEMM de 1992, los recurrentes cuestionaron los apartados a), d) y e). Por su parte, el TC fue analizando estas impugnaciones caso por caso, respecto de las cuales realizó las siguientes consideraciones (Fundamentos Jurídicos 19 y 20). El TC salvó la constitucionalidad de estos criterios, afirmando que «no le corresponde determinar cuáles son las circunstancias que permiten –o incluso exigen– la clasificación de un puerto como de interés general», todo ello sin perjuicio de que si en el futuro el Legislador hace un uso excesivo en la clasificación de un puerto en cuestión en aplicación de las mencionadas circunstancias «cabrá, lógicamente, su impugnación jurisdiccional».

Esta misma idea se repitió más adelante cuando el TC examinó la constitucionalidad del Anexo de la LPEMM de 1992, concretamente por la inclusión de los puertos ubicados en las Comunidades Autónomas de Galicia y Canarias. El TC señaló que «el hecho de que el Legislador se haya limitado a enumerar (en el anexo) los puertos de interés general, sin concretar la circunstancia o circunstancias del art. 5.1 LPMM que concurren en cada uno de ellos, no supone, por sí mismo, vulneración alguna de la Constitución, ni quebranto del principio de seguridad jurídica, pues nada impide a las Comunidades Autónomas afectadas su impugnación si consideran que alguno de los puertos mencionados no reúne ninguna de las referidas circunstancias» (Fundamento Jurídico 21).

### 3. LA QUIEBRA DEL SISTEMA DE REPARTO COMPETENCIAL CONSTITUCIONAL

Pese a que la gestión de los puertos de interés general compete al Estado, y su competencia se ejerce a través de los organismos portuarios (Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias), la Ley 62/1997, de 26 de diciembre vino a incorporar modificaciones en la LPEMM de 1992 que, *de facto*, alteraron el régimen competencial antes expuesto, sin modificar la calificación de los puertos

ni utilizar los instrumentos de transferencias competenciales establecidos en el artículo 150.2 de la CE.

Esta norma, adoptada en el Consejo de Ministros de 3 de marzo de 1997 y remitida al Congreso de los Diputados para su tramitación por el procedimiento ordinario el 18 de marzo de 1997, tuvo como objeto principal, según indica su Exposición de Motivos, «profundizar en la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias» y establecer medidas precisas para que las Comunidades Autónomas «participen con mayor intensidad en la estructura organizativa de las Autoridades Portuarias», dada «la organización territorial del Estado y el impacto económico y social que para las Comunidades Autónomas tienen los puertos de interés general ubicados en su territorio».

En concreto, las novedades más significativas de esta norma aparecen reguladas en el artículo 10.2, que quedó redactado como sigue: «Las Comunidades Autónomas designarán a los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias, en los términos establecidos en esta Ley, y ejercerán las funciones que les atribuye la misma y el resto del ordenamiento jurídico».

Lo destacable es que la Ley 62/1997, del 26 de diciembre alteró el sistema de reparto competencial, al atribuir a las Comunidades Autónomas un protagonismo sustancial en la gestión de los puertos de interés general. Son sumamente interesantes las reflexiones que se contienen al respecto en el Informe de las Comunidades Autónomas de 1997 sobre esta norma y, particularmente, sobre la singular forma de alterar el sistema de reparto competencial derivado del texto constitucional sin que formalmente lo parezca<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Aja Fernández, E., *Informe Comunidades Autónomas 1997. Vol. 1*, Ed. Instituto de Derecho Público, Barcelona, 1998, pp. 25 a 54. Entre otras reflexiones destacamos las siguiente: «También la Ley 62/1997, modificadora de la Ley de Puertos de 1992, contiene una regulación curiosa desde el punto de vista competencial, al atribuir a las CC.AA. la designación de las autoridades portuarias en los puertos de interés general, que son competencia del Estado. Sin modificar la calificación de los puertos, ni utilizar los instrumentos de flexibilización competencial (como la Ley Orgánica de Transferencias), la ley realiza un cambio implícito de competencias, al margen de la mayor o menor bondad de la solución material. Esta especie de transferencia encubierta del Estado a las CC.AA. realizada por una ley ordinaria no solo supone un precedente delicado desde el punto de vista técnico, que debilita el bloque de constitucionalidad, sino que abre la puerta a que se realicen otros en el futuro, en la misma dirección o en la contraria. [...] La modificación de la ley de Puertos por la ley 62/1997 encierra, de hecho, una curiosa transferencia de competencias ejecutivas a través del mecanismo de permitir a las Comunidades Autónomas que designen los órganos de gobierno de las Autoridades portuarias. De este modo la Comunidad Autónoma pasa, *de facto*, a ejecutar la política portuaria de acuerdo con la dirección y coordinación de la Autoridad portuaria estatal, facultad que se asume sin alterar la calificación de Puerto de interés general ni proceder a la transferencia o delegación de competencia [...]. Pero la reforma tiene otra razón de ser, que afecta no a la autonomía de las autoridades portuarias, sino a la autonomía de las Comunidades Autónomas. La ley reconoce el interés de estas en relación al gobierno de los puertos de interés general ubicados en su territorio, pues entiende que la actividad de esta infraestructura condiciona la intervención autonómica en el gobierno de la

#### 4. EL PRINCIPIO DE UNIDAD DE GESTIÓN

Otra de las cuestiones de obligado tratamiento es la referida a la competencia sobre los espacios destinados a barcos de refugio, deportivos y que no desarrollen actividades comerciales, cuando se encuentren ubicados dentro de un puerto de competencia de la Administración General del Estado, clasificado como de interés general.

En el apartado anterior se han analizado cómo los puertos que desarrollan una actividad no comercial, deportiva o de refugio pueden ser clasificados de interés general de acuerdo con la función que desempeñen dentro del sistema portuario español y siempre que cumplan con alguno de los requisitos establecidos en el artículo 5.1 de la LPEMM de 1992, pero la cuestión que ahora se aborda es sustancialmente distinta, referida a un espacio concreto (y no un puerto en su conjunto) ubicado dentro de un puerto de competencia de la Administración General del Estado.

Algunas Comunidades Autónomas impugnaron el entonces vigente artículo 3.6 de la LPEMM de 1992 que consagró el principio de unidad de gestión de los puertos que dependen de la Administración General del Estado, pues entendían que este principio vulneraba las competencias que les otorgaban la CE y sus respectivos Estatutos de Autonomía, al quedar desplazadas en favor del Estado. Esta cuestión también fue resuelta en la ya citada STC núm. 40/1998.

En este sentido, el TC comenzó señalando que «para resolver esta cuestión, conviene tener en cuenta que la Constitución, en sus arts. 148.1.6ª y 149.1.20ª, atribuye, bien al Estado, bien a las Comunidades Autónomas, competencia sobre «puertos» y que, como hemos señalado en anteriores ocasiones (STC 77/1984), esa competencia se extiende tanto a la realidad física del puerto como a la actividad portuaria que en él se desarrolla».

A continuación el Tribunal aclaró que «es evidente que ello no significa –y será necesario volver sobre este tema más adelante– que sobre la realidad física del puerto e incluso sobre la actividad en él desarrollada no puedan incidir otros títulos competenciales (como por ejemplo, los de urbanismo y ordenación del territorio), pero lo que no es posible es la concurrencia del mismo título competencial, pues entonces –tal y como sostuvo el Abogado del Estado– se produce la identidad tanto del objeto físico como del jurídico».

---

economía de la propia región. Como consecuencia, la ley traduce este interés en la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y organización de los puertos de interés general a través de la designación de los órganos de gobierno de las Autoridades portuarias. La solución adoptada por el legislador merece ser destacada por su singularidad desde la perspectiva del sistema competencial».

Por tanto, el TC concluyó –en contra de lo mantenido por las Comunidades Autónomas recurrentes– que la competencia constitucional recae sobre los puertos en su conjunto y no sobre las instalaciones portuarias individualmente consideradas, ni sobre concretas actividades portuarias, por lo que la competencia sobre estos espacios o actividades la ostenta la Administración competente del puerto en cuestión, en ese caso la Administración General del Estado.

Continuó el TC añadiendo que «los argumentos de las Comunidades Autónomas solo podrían compartirse si se llegara a la conclusión de que los espacios destinados a barcos pesqueros y deportivos son realidades físicas diferentes del puerto; pero el hecho de que efectivamente dentro de éste puedan estar separados los muelles y dársenas dedicados al tráfico comercial de los destinados a actividades pesqueras o deportivas no supone, en modo alguno, que estemos ante puertos distintos; la solución contraria supondría modificar artificialmente el concepto de puerto».

Por último, el TC recordó, por un lado, que el Estado «no puede ampliar de forma artificial la zona de servicio del puerto con intención de incluir en la misma puertos pesqueros o deportivos que, de otra forma, serían de titularidad autonómica; de hacerlo así siempre cabrá el correspondiente recurso jurisdiccional». Y, por otro lado, que «los espacios pesqueros y los destinados a usos náuticos deportivos, a que se refiere el apartado 6 del artículo 3 de esta ley, podrán ser segregados de la zona de servicio de los puertos de interés general, siempre que posean infraestructuras portuarias independientes, espacios terrestres y marítimos diferenciados, no dividan o interrumpen la zona de servicio del puerto afectado a la explotación de este, no existan usos alternativos previstos en el plan de utilización de los espacios portuarios para dichas zonas, se acredite que la segregación no puede ocasionar interferencia alguna en la gestión de los puertos de interés general y se garantice la reversión si se modifican las causas y circunstancias que den lugar a dicha segregación; tal segregación deberá realizarse mediante Real Decreto, previo informe favorable de Puertos del Estado, implicando la modificación de la zona de servicio del puerto».

## **5. LA NOCIÓN DE «INTERÉS GENERAL» COMO MODULADOR DE COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES Y COMO CRITERIO DE PREVALENCIA**

En un espacio físico pueden coexistir competencias de distintas Administraciones Públicas. En el pasado era muy común que sobre el espacio portuario los municipios renunciasen a sus competencias sobre cuestiones urbanísticas o de actividad, y que esta fuese una cuestión de exclusiva competencia de los

organismos portuarios. Incluso muchos planes generales ignoraban el espacio portuario, que aparecía grafiado como una simple «macha» en blanco<sup>17</sup>. Este mismo panorama también acontecía, por ejemplo, en los aspectos ambientales o de seguridad de las actividades que se implantaban en el dominio público portuario, donde el control de otras Administraciones Públicas quedaba diluido en favor de la competencia de la Administración General del Estado.

A partir de finales de la década de los 80, esta situación empezó a cambiar paulatinamente, a raíz sobre todo de la experiencia adquirida conforme al nuevo marco constitucional, los constantes pronunciamientos del TC y las nuevas políticas expansionistas de las distintas Administraciones Públicas con base en sus nuevos títulos competenciales.

El Estado ostenta competencia exclusiva sobre los puertos de interés general. Asimismo, y entre otras, el Estado tiene competencias exclusivas en materia de marina mercante, de buques, iluminación de costas y señales marítimas (artículo 149.1.20ª de la CE), así como en materia de obras públicas de interés general (artículo 149.1.24ª de la CE) y en régimen general de comunicaciones (artículo 149.1.21ª de la CE). De otro lado, todas las Comunidades Autónomas –sin excepción–, mediante sus respectivos Estatutos de Autonomía, asumieron competencias sobre la ordenación del territorio y el urbanismo (artículo 148.1.3ª de la CE), completándose, en algunos casos, con la ordenación de la zona litoral. También tienen competencias sobre puertos de refugio, los puertos y aeropuertos deportivos y, en general, los que no desarrollen actividades comerciales (artículo 148.1.6ª de la CE).

Los municipios, por su parte, ejercen competencias propias, en los términos establecidos en las legislaciones del Estado y de las Comunidades Autónomas, entre otras en urbanismo, particularmente en «planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística. Protección y gestión del Patrimonio histórico. Promoción y gestión de la vivienda de protección pública con criterios de sostenibilidad financiera. Conservación y rehabilitación de la edificación» (artículo 25.2.a de la LBRL).

Ante la confluencia de competencias de distintas Administraciones Públicas que inciden sobre un mismo espacio físico (en este caso, el puerto), el TC tuvo que diseñar, a través de numerosas sentencias, un cuerpo doctrinal que apostó por la búsqueda de soluciones en un marco de cooperación entre las distintas Administraciones Públicas. De esta forma, las restantes Administraciones Públicas que no son titulares prevalentes también pueden hacer efectivo el ejercicio de sus propias competencias sobre estos espacios, mediante la modulación de sus competencias. Si los cauces de cooperación resultan

---

<sup>17</sup> Jiménez de Cisneros Cid, F. J., «La ordenación jurídica de la zona de servicio de los puertos de interés general», *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 134, 1993, pp. 117-164.

insuficientes, según esta doctrina constitucional, la decisión final corresponderá al titular de la competencia prevalente<sup>18</sup>.

Así, por ejemplo, en la STC núm. 8/2016, de 21 de enero (BOE núm. 45, de 22 de febrero de 2016, ECLI:ES:TC:2016:8) se resolvió, con cita en abundante doctrina jurisprudencial, que «la atribución de una competencia sobre un ámbito físico determinado no impide necesariamente que se ejerzan otras competencias en ese espacio, siempre que ambas tengan distinto objeto jurídico, y que el ejercicio de las autonómicas no interfiera o perturben el ejercicio de las estatales». Cuando existe concurrencia de títulos competenciales sobre un mismo espacio físico, las competencias deben modularse y resulta obligatorio «buscar fórmulas de cooperación que optimicen su ejercicio». En el caso de que «los cauces de cooperación resulten insuficientes para resolver los conflictos que puedan surgir, será preciso determinar cuál es el título prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra».

En materia portuaria, la noción de «interés general» adquiere una relevancia trascendental en aras del carácter prevalente en caso de conflictos competenciales, «ya que, a través de este concepto jurídico indeterminado, por un lado, se delimita el ámbito competencial en materia portuaria entre el Estado y las CCAA y, por otro, se justifica el condicionamiento que la legislación estatal sectorial efectúa en las competencias de ordenación del territorio y urbanismo»<sup>19</sup>.

El «interés general» como noción delimita y condiciona las competencias que se proyectan sobre los espacios portuarios de interés general. Pese a que en el ámbito portuario estatal la competencia del Estado es prevalente, como confirmó el TC, habrá que estar a cada caso concreto a los efectos de dilucidar o no su prevalencia<sup>20</sup>.

La LPEMM de 1992 y, en la actualidad, el TRLPMM cuentan con distintas técnicas de coordinación para articular las competencias estatal, autonómica y local sobre el espacio físico de los puertos de interés general, bajo un criterio de modulación de las competencias no portuarias, y, cuando los cauces de cooperación no son suficientes para alcanzar acuerdos, la legislación de puertos tiene mecanismos para solventar las eventuales discrepancias. En este caso, la decisión final corresponde al titular de la competencia prevalente,

---

<sup>18</sup> Entre otras, las SSTC núm. 40/1998, de 19 de febrero (BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1998, ECLI:ES:TC:1998:40) y 38/2002, de 14 de febrero (BOE núm. 63, de 14 de marzo de 2002, ECLI:ES:TC:2002:38).

<sup>19</sup> García Morales, V. Y., «Políticas sectoriales que condicionan la competencia de ordenación del territorio y urbanismo. Especial referencia a puertos», *Revista Digital Facultad de Derecho*, núm. 2, 2010, p. 76.

<sup>20</sup> STC 40/1998, de 19 de febrero (BOE núm. 65, de 17 de marzo de 1998, ECLI:ES:TC:1998:40).

que en materia portuaria de interés general es la Administración General del Estado. De este modo, la noción de «interés general» también tiene como función solventar el conflicto de intereses sobre el espacio portuario como criterio de prevalencia.

Recapitulando, cuando sobre el espacio portuario se proyectan competencias de la Comunidad Autónoma, la noción de «interés general» cumple con dos funciones, la primera que actúa como criterio modulador de las competencias autonómicas, y la segunda, como criterio de prevalencia para solucionar eventuales conflictos competenciales. Esta doctrina constitucional se encuentra plasmada en el vigente TRLPEMM, por ejemplo, en la relación entre los instrumentos de planificación urbanístico y portuario o en los títulos habilitantes para ejecutar obras calificadas como de interés general.

## 6. EL «DOMINIO PÚBLICO» NO ES UN CRITERIO ATRIBUTIVO DE COMPETENCIAS

Identificados cuáles son los conceptos jurídicos claves que determinan la competencia de la Administración General del Estado sobre los espacios portuarios, la siguiente cuestión necesaria es si el concepto «dominio público», como categoría que integra un conjunto de bienes y derechos, sirve para delimitar competencias entre Administraciones Públicas.

La CE no contiene un título competencial específico sobre el dominio público. Los artículos 148 y 149 no determinan a qué Administración corresponde la titularidad del dominio público, pues esta «no es, en sí misma, un criterio de delimitación competencial y que, en consecuencia, la naturaleza demanial no aísla a la porción del territorio así caracterizado de su entorno, ni la sustrae de las competencias que sobre ese aspecto corresponden a otros entes públicos que no ostentan esa titularidad»<sup>21</sup>.

Únicamente, el artículo 149.1.18ª de la CE declara que el Estado tiene competencia exclusiva sobre «legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones Públicas». Pero, como la doctrina ha resuelto, este precepto tampoco deslinda la competencia sobre el demanio público entre la Administración General del Estado y las Comunidades Autónomas ni determina la titularidad de este<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> STC núm. 149/1991, de 4 de julio (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991, ECLI:ES:TC:1991:149).

<sup>22</sup> López Benítez, M., «Las normas básicas y las competencias estatales del artículo 149.1.18 de la Constitución», en Rebollo Puig, M., López Benítez, M., y Carbonell Porras, E. (Coord.), *Régimen jurídico básico de las Administraciones Públicas: Libro homenaje al Profesor Luis Cosculluela*, Ed. Iustel, Madrid, 2015, pp. 111-134.

Por otra parte, el artículo 132 de CE no es ciertamente una norma atributiva de competencia sobre los bienes demaniales ni traza nítidamente las fronteras entre demanios estatales y autonómicos<sup>23</sup>. No obstante, este precepto sí faculta al Legislador estatal para establecer el dominio público estatal (apartado 2º) y configurar el régimen jurídico de los bienes que integran el dominio público (apartado 1º). Pero, como advirtió el TC, esta previsión no significa «que corresponda en exclusiva al Estado la incorporación de cualquier bien al dominio público, ni que todo bien que se integre en el demanio deba considerarse, por esta misma razón, de la titularidad del Estado»<sup>24</sup>.

Es más, la facultad que ostenta el Legislador para determinar qué bienes han de formar parte del dominio público estatal no es ilimitada, por cuanto «no puede ser utilizada para situar fuera del comercio cualquier bien o género de bienes si no es para servir de este modo a finalidades lícitas que no podrían ser atendidas eficazmente con otras medidas»<sup>25</sup>. El Estado podrá demanializar, si así lo estima oportuno en atención a los intereses generales, aquellos bienes o categorías de bienes cuya competencia le corresponda en virtud de los artículos 148 y 149 de la CE<sup>26</sup>.

Cuestión distinta es el ejercicio de competencia sobre un bien demanial. El TC, desde antiguo, viene manteniendo que el artículo 132 de la CE no aísla una porción del territorio de su entorno, ni sustrae las competencias que otras administraciones puedan ostentar conforme a otros títulos competenciales. La titularidad de un bien de dominio público no predetermina la competencia exclusiva y excluyente sobre ese espacio. Por el contrario, la titularidad de una administración es plenamente compatible con el ejercicio de competencias por parte de otra Administración Pública. Para delimitar a qué administración le compete el ejercicio de competencias, lo importante es analizar los preceptos constitucionales y estatutarios que regulan la materia concreta<sup>27</sup>.

Por el contrario, la CE no prohíbe que las Comunidades Autónomas ostenten la titularidad de bienes demaniales ni que ejerzan las competencias sobre sus propios bienes demaniales. Tampoco impide que estas desarrollen sus competencias sobre los bienes demaniales de titularidad estatal. En aplicación de la CE y disposiciones estatutarias, las Asambleas Legislativas de las

---

<sup>23</sup> SSTC núm. 58/1982, de 27 de julio (BOE núm. 197, de 18 de agosto de 1982, ECLI:ES:TC:1982:58), 85/1984, de 26 de julio (BOE núm. 203, de 24 de agosto de 1984, ECLI:ES:TC:1984:85), 94/2013, de 23 de abril (BOE núm. 123, de 23 de mayo de 2013, ECLI:ES:TC:2013:94), 233/2015, de 5 de noviembre (BOE núm. 296, de 11 de diciembre de 2015, ECLI:ES:TC:2015:233), etc.

<sup>24</sup> STC núm. 227/1988, de 29 de noviembre (BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1988, ECLI:ES:TC:1988:227).

<sup>25</sup> STC núm. 149/1991, de 4 de julio (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991, ECLI:ES:TC:1991:149).

<sup>26</sup> STC núm. 227/1988, de 29 de noviembre (BOE núm. 307, de 23 de diciembre de 1988, ECLI:ES:TC:1988:227).

<sup>27</sup> STC núm. 149/1991, de 4 de julio (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991, ECLI:ES:TC:1991:149).

Comunidades Autónomas dictan leyes que regulan su patrimonio en lo que respecta a sus propias competencias<sup>28</sup>.

## 7. EL ESTADO OSTENTA LA TITULARIDAD DEL «DOMINIO PÚBLICO MARÍTIMO-TERRESTRE» SOBRE EL QUE SE ASIENTAN LOS PUERTOS

Los puertos se construyen sobre terrenos que, hasta ese momento, son principalmente bienes de dominio público marítimo-terrestre. No es objeto de este trabajo ahondar en el concepto «dominio público marítimo-terrestre» ni en las características que determinan su naturaleza jurídica.

Como ya se ha dicho, los artículos 148 y 149 de la CE distribuyen las competencias entre Estado y Comunidades Autónomas. No obstante, el artículo 132.2 de la CE señala que «son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental»<sup>29</sup>.

Como ha tenido ocasión de aclarar la doctrina constitucional, las peculiaridades de este precepto radican, por un lado, en que los espacios enumerados en el artículo 132.2 de la CE tienen, *ex constitutione*, la consideración de dominio público<sup>30</sup>. En cambio, los demás bienes tendrán el carácter de dominio público estatal cuando una ley expresamente los califique y, en su caso, en la forma que determinen las leyes (*ex lege*)<sup>31</sup>.

Por otro lado, debe advertirse que la CE atribuye al Estado la titularidad del dominio público marítimo-terrestre, pero no su competencia (el matiz es importante). Como recordó el TC, la «condición de dominio público no es un criterio utilizado en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, para delimitar competencias, ni tampoco sirve para aislar una porción de territorio de su entorno y considerarlo como una zona exenta de las competencias de los diversos entes públicos que las ostenten»<sup>32</sup>. Las competencias que sobre esta franja de terreno se pueden ejercitar competen a las Administraciones Públicas que, en cada caso, correspondan en función de los artículos 148 y 149 de la CE y los correspondientes Estatutos de Autonomía.

---

<sup>28</sup> Los Estatutos de Autonomía suelen contener una previsión que le atribuye competencia exclusiva a dicha Comunidad Autónoma sobre bienes de dominio público de su titularidad.

<sup>29</sup> Esta previsión de la CE ha sido desarrollada, entre otras normas, por la LC.

<sup>30</sup> STC núm. 149/1991, de 4 de julio (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991, ECLI:ES:TC:1991:149).

<sup>31</sup> Artículos 132.2 CE y 5.1 LPAP.

<sup>32</sup> SSTC núm. 247/2007, de 12 de diciembre (BOE núm. 13, de 15 de enero de 2008, ECLI:ES:TC:2007:247), 149/1991, de 4 de julio (BOE núm. 180, de 29 de julio de 1991, ECLI:ES:TC:1991:149) y 103/1989, de 8 de junio (BOE núm. 158, de 4 de julio de 1989, ECLI:ES:TC:1989:103).

El dominio público marítimo-terrestre es, por tanto, un bien de titularidad estatal<sup>33</sup>. Como consecuencia de dicha titularidad, y en virtud de la normativa de costas y de patrimonio público, el Estado ostenta una serie de facultades, potestades y prerrogativas sobre dichos bienes, muy especialmente las de gestión, debiendo orientar su actuación hacia la protección y preservación de sus características naturales. Dada la titularidad estatal, las Comunidades Autónomas precisan de un título jurídico, la adscripción, para la implantación de un puerto de su competencia sobre demanio marítimo-terrestre. Como aclaró Zambonino Pulito, en un mismo espacio tendríamos dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal (soporte físico), para distinguirlo del dominio público portuario de competencia autonómica (bienes afectos al servicio portuario)<sup>34</sup>.

Doctrinalmente, se planteó un debate sobre la pertenencia o no del demanio portuario al marítimo-terrestre. De un lado, aquellos autores que sostuvieron que el dominio público portuario se configura como una «subespecie» del dominio público marítimo-terrestre; frente a otros que abogaban por su «sustantividad propia». Debate que, como recordó Jiménez de Cisneros Cid, tiene también sus consecuencias prácticas, pues el primero de los posicionamientos comporta la aplicación supletoria y genérica de la legislación de costas en todo lo que no se oponga a la normativa de puertos y, en el segundo caso, la LC quedaría excluida, aunque no sus principios generales, ni aquellas cuestiones sobre las que exista una remisión legal expresa<sup>35</sup>. De la propia legislación de puertos y costas, se desprende, claramente, que el demanio portuario es una subcategoría dentro del dominio público marítimo-terrestre. Buena muestra de ellos son los artículos 67.1 y 73.1 del TRLPEMM y 4.11 de la LC que así vienen a confirmarlo. Por eso considero acertado el posicionamiento doctrinal que defiende que el demanio portuario es una legislación especial dentro de otra normativa especial, como la legislación de costas<sup>36</sup>.

---

<sup>33</sup> Artículos 132.2 de la CE, 5 del TRLPEMM y 49 y 50 de la LC.

<sup>34</sup> Zambonino Pulito, M., *Puertos y Costas: Régimen de los puertos deportivos*, Ed. Tirant lo Blanch, Valencia, 1997, pp. 93 a 116. Sobre la técnica de la adscripción, puede verse la STSJ de Andalucía de 9 de febrero de 2023 (ECLI: ES:TSJAND:2023:935).

<sup>35</sup> Jiménez de Cisneros Cid, F. J., «A propósito del dominio público portuario» en Jiménez de Cisneros Cid, F. J. (Dir.), *Homenaje al profesor Ángel Menéndez Rexach*, Ed. Thomson Reuters Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2018, pp. 323-345.

<sup>36</sup> Así también parece desprenderse de la STS de 15 de diciembre de 2011 (ECLI:ES:TS:2011:9097).