

# El Dominio Público en los Puertos<sup>(\*)</sup>

Por VALERIANO ZORIO BLANCO

Doctor Ingeniero de Caminos.  
Licenciado Ciencias Matemáticas.

*La gestión del dominio público en los puertos exige un conocimiento de la regulación jurídica de las concesiones administrativas, industriales, demaniales, para gestión de servicios públicos autorizados de uso y de ocupación temporal, etc., a cuyo estudio se dedica el siguiente artículo.*

## 1. LOS BIENES DE DOMINIO PUBLICO. LAS OBRAS PUBLICAS

Los bienes de las Administraciones públicas pueden ser bienes de dominio público y bienes de dominio privado. Estos están sometidos al régimen de Derecho privado como los de cualquier particular. Los bienes de dominio público están sometidos a un régimen jurídico especial.

Veamos los criterios que permiten calificar a un bien como bien de dominio público.

El artículo 339 del Código civil dice «Son bienes de dominio público:

- 1.º Los destinados al uso público como caminos, calles, ríos, torrentes, puertos y puentes construidos por el Estado, las riberas, playas, radas y otras análogas.
- 2.º Los que pertenecen privativamente al Estado sin ser de uso común y están destinados a algún servicio público o al fomento de la riqueza nacional como murallas, fortalezas y demás obras de defensa del territorio, y las minas, mientras no se otorgue su concesión».

Los bienes de dominio público que se citan, no se hace con intención de constituir una lista exhaustiva de los mismos sino ejemplificativa.

Según el art. citado podemos distinguir tres clases de bienes de dominio público.

1. Los destinados directamente al uso público.
2. Los adscritos a un servicio público.
3. Los destinados al fomento de la riqueza nacional.

(\*) Se admiten comentarios sobre el presente artículo que podrán remitirse a la Redacción de esta Revista hasta el 31 de marzo de 1989.

Según el art. 334 del Código civil las aguas y las minas son bienes inmuebles pues en su apartado 8.º dice «Las minas, canteras y escoriales, mientras su materia permanece unida al yacimiento, y las aguas vivas o estancadas» son bienes inmuebles.

Aguas y minas son consideradas por el Derecho positivo como bienes demaniales de manera genérica por su condición de bienes escasos y básicos, y de acuerdo con los criterios antes comentados se incluyen entre los destinados al fomento de la riqueza nacional.

La calificación de un terreno como de dominio público no es genérica sino que se basa en su adscripción a un uso o servicio público.

Bienes de dominio público especiales son las obras públicas. La Ley General de Obras Públicas de 13-abril-1877 establece en su art. 1 «Para los efectos de esta ley, se entiende por obras públicas las que sean de general uso y aprovechamiento, y las construcciones destinadas a servicios que se hallen a cargo del Estado, de las provincias y de los pueblos.

Pertenecen al primer grupo: los caminos así ordinarios como de hierro, los puertos, los faros, los grandes canales de riego, los de navegación y los trabajos relativos al régimen, aprovechamiento y policía de las aguas, encauzamiento de los ríos, desecación de lagunas y pantanos, y saneamiento de terrenos. Y al segundo grupo: los edificios públicos destinados a servicios que dependan del Ministerio de Fomento».

Observemos que aquí se añade respecto al Código civil la palabra «aprovechamiento», con lo que resulta una redundancia decir que obras públicas son las de «general uso y aprovechamiento», si entendemos por aprovechamiento

el uso a que por su naturaleza se hallan destinadas las cosas.

Sin embargo en este artículo no se hace referencia a que una obra pública es la que esté adscrita a un servicio público, aunque indirectamente lo admite al citar como ejemplos «los caminos así ordinarios como de hierro». En efecto, el usuario de un ferrocarril utiliza el servicio público, no la obra pública que es el soporte físico del servicio ferroviario de transporte; por el contrario el automovilista usa directamente la obra pública (carretera).

Es decir, en la Ley General de Obras Públicas se admite como obra pública tanto la destinada al uso directo por el público como la que se adscribe a la prestación de un servicio público aunque no se expresa tan explícitamente como el Código civil lo hace respecto al dominio público.

La obra pública es un bien de dominio público, producto de la industria humana. El dominio público es un concepto más general que puede recaer también sobre bienes muebles y comprende tanto bienes naturales (mar territorial, por ejemplo) como construidos artificialmente (tal como un puente).

### 2. LA GESTION DE DOMINIO PUBLICO

El ente titular del dominio público es siempre una Administración. Tradicionalmente sólo pueden ser titulares del dominio público las Administraciones territoriales: Estado, provincia y municipio, a las que hay que añadir comunidad autónoma. Modernamente se admite la posibilidad de que sea titular de dominio público una Administración pública institucional siempre que fuese establecido por ley, pero este caso sería la excepción.

Aunque la titularidad del dominio público es irrenunciable, la Administración puede gestionar directamente el dominio público o transferir algunas de sus facultades, autorizando un uso especial o una ocupación privativa del dominio público a favor de los particulares haciendo uso de los institutos jurídicos «concesión» y «autorización o permiso».

La concesión tiene un ámbito de aplicación

mayor que la ocupación del dominio público en exclusiva, como vamos a comentar, ya que se aplica también a la gestión de servicios públicos y a ciertas actividades industriales monopolizadas.

La autorización o permiso es necesaria cuando se va a hacer un uso del dominio público con una especial intensidad de tal modo que se sobrepasan los límites del uso normal.

Existen un tipo de autorizaciones que crean un vínculo permanente entre la Administración y el autorizado, que conllevan el uso exclusivo del dominio público y que pueden considerarse un instituto jurídico intermedio entre la autorización y la concesión.

Vamos a pasar revista a los diferentes tipos de concesiones para comentar las características de las autorizaciones, y pasar seguidamente al estudio de la gestión del dominio adscrito al servicio público portuario por medio de concesiones y autorizaciones demaniales.

### 3. CONCESION ADMINISTRATIVA

La Administración pública es titular de:

- prestación de servicios públicos
- bienes de dominio público
- determinadas actividades industriales

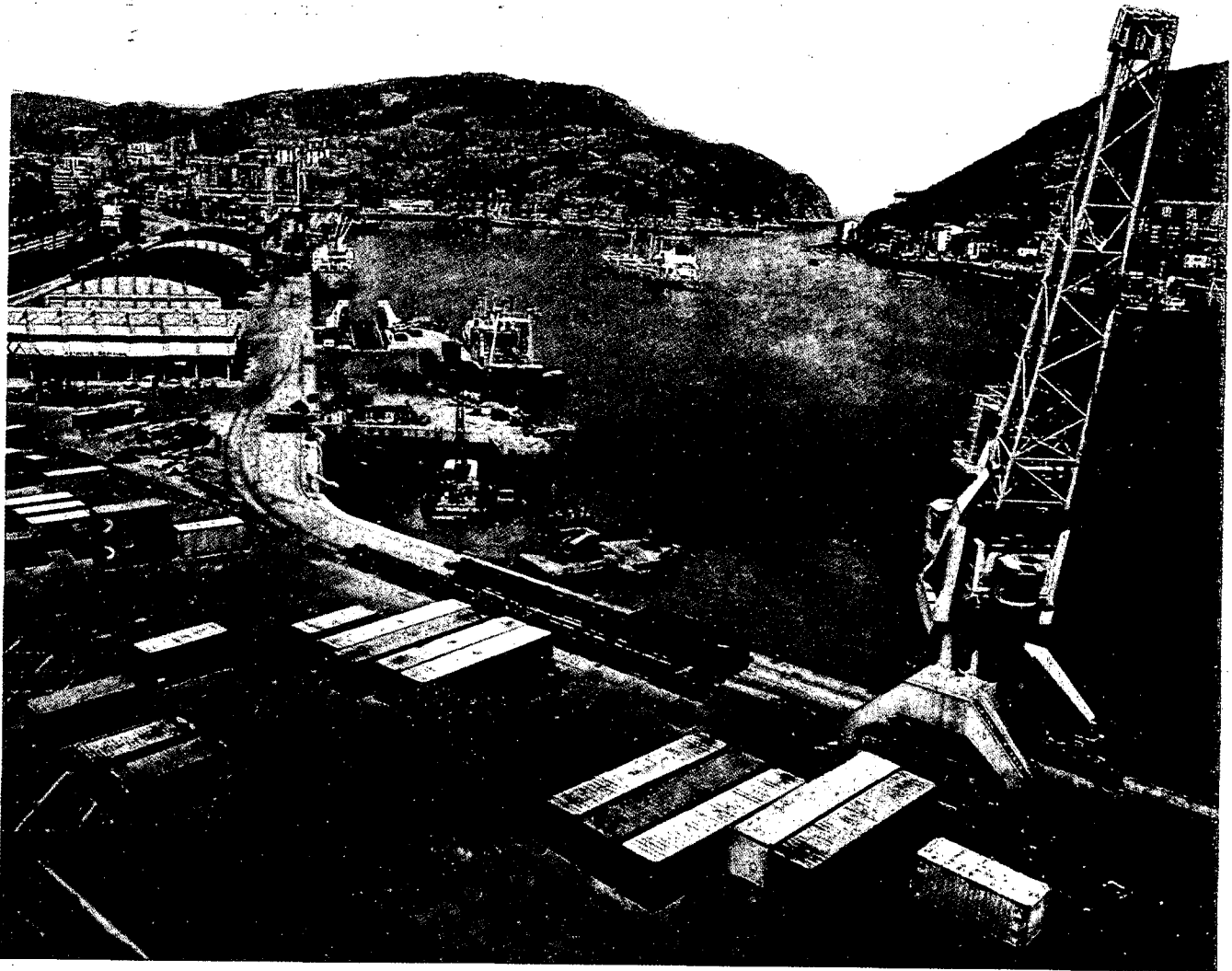
Se dice que hay concesión administrativa cuando la Administración pública transfiere parte de sus facultades pero manteniendo la titularidad de las actividades o bienes citados.

El titular, persona física o jurídica, o el ente público menor, al que se ceden las facultades se denomina «concesionario» y la Administración que las cede se llama «concedente».

La concesión administrativa implica unas relaciones permanentes entre la Administración y el concesionario, lo que requiere establecer unas reglas de juego que se concretan en el condicionado de la concesión.

Surge el problema de determinar la naturaleza de la relación jurídica que se establece en la concesión.

Desde el punto de vista doctrinal se han suscitado controversias sobre el carácter de acto unilateral, de contrato o de situación mixta. En



nuestro Derecho positivo queda disipada cualquier duda respecto a la naturaleza contractual de la concesión.

Podemos distinguir tres grandes grupos de concesiones:

- concesiones de gestión de servicio público
- concesiones industriales
- concesiones demaniales

que pasamos a comentar brevemente.

#### 4. CONCESION DE GESTION DE SERVICIO PUBLICO

Es la concesión en la que se encomienda al concesionario la gestión de un servicio públi-

co. La administración concedente es el titular y responsable último de la adecuada prestación del servicio público. Fija las condiciones en que ha de prestarse y está facultada para dictar normas que cambien o modulen algunas condiciones, en aras de un mejor servicio.

El concesionario ha de someterse a las normas establecidas o que se establezcan, recibiendo una compensación económica, a cambio de su prestación, que supone normalmente afectación de medios materiales y humanos. Esta compensación suele consistir en el cobro de los servicios prestados por medio de tarifas sometidas a la previa aprobación administrativa.

La administración puede cobrar un canon o subvencionar al concesionario según el interés del servicio público prestado y según que los

ingresos por tarifas cubran o no los gastos corrientes y de amortización de capital.

La explotación de una obra pública puede ser condición sine qua non de prestación del servicio. Incluso puede exigirse al concesionario la realización de la obra pública como una condición previa. Históricamente la concesión vino ligada a la ejecución de una obra pública quedando la explotación de la misma como algo accidental. Modernamente la explotación ha pasado a primer plano, e incluso puede ocurrir que la Administración construya la obra para conceder la explotación del servicio.

La concesión ha venido también ligada a la utilización del dominio público para la prestación de un servicio público.

Hay que depurar la finalidad de la concesión de los conceptos de obra pública y de dominio para quedarnos con la gestión del servicio público, independientemente de que para esta gestión se ocupe dominio público o se construya o utilice una obra pública.

### 5. CONCESIONES INDUSTRIALES

La Administración puede convertir una actividad inicialmente libre en monopolio administrativo. Ya sabemos que el monopolio de los servicios públicos se basa en su misma naturaleza, pero las actividades a que nos referimos ahora son las de tipo industrial que son propias del sector privado y deben someterse normalmente al principio de libertad de empresa que rige en un sistema de economía de mercado.

El monopolio de derecho de una actividad industrial debe ser una excepción.

Razones que justifican la excepción:

1.º Ordenación de una actividad industrial considerada básica en la economía, que requiere una intervención más intensa de los poderes públicos.

2.º Razones fiscales (tabacos, loterías, etc.).

Una vez monopolizada la actividad, la Administración puede distribuir entre un número limitado de administrados esta actividad, haciendo uso de la fórmula de concesión.

Ventajas que supone la concesión en relación con la actividad:

- permite elegir los sujetos más capaces para la actividad
- las facultades del ejercicio que se transmiten pueden delimitarse a voluntad
- se puede exigir el ejercicio de la actividad
- hay posibilidad de caducidad y rescate
- se produce una reversión final a la Administración.

### 6. CONCESIONES DEMANIALES

Con el nombre genérico de concesiones demaniales se conocen las que implican ocupación de dominio público. Por tanto habría que incluir las concesiones de gestión de servicio público que lleven aparejada la ocupación de una parte del dominio público, pero cuando hablamos de concesión demanial nos estamos refiriendo a la concesión de dominio público para uso privado del concesionario. Dentro de este grupo podemos distinguir dos subgrupos:

a) Concesión de bienes demaniales destinados al fomento de la riqueza nacional, que implica el consumo de los mismos. Aquí se incluyen principalmente las concesiones de aguas y minas. El carácter demanial de estos recursos se establece para una correcta administración de bienes escasos cuales son el agua y los minerales.

El fin natural de estos bienes demaniales es el consumo de los mismos con destino a la producción de bienes privados que se incorporan al mercado.

b) Concesión de ocupación privativa del dominio público que implica uso del mismo.

Aquí surge el problema de justificación del terreno de dominio público para uso privado, siendo así que la cualidad demanial procede de la necesidad del terreno para un uso común o para servir de base a la prestación de un servicio público.

¿Qué justificación tiene la utilización del dominio público para fines privados?

Si es un dominio público genérico como las aguas y minas no existe problema puesto que el consumo privado (o público) es su destino natural sin cambiar por ello su cualidad demanial.

Pero ¿y si se trata de un terreno de dominio público que se destina a un uso privado?

En este caso la cualidad demanial no depende del terreno en sí como en el caso de las aguas y minas sino del destino que se le da al mismo. Las minas son demaniales con independencia de que los minerales se destinen a una industria privada o pública. Un terreno será demanial si se destina a un uso o servicio público, y será privado en caso de uso privado.

Vamos a examinar atentamente este tipo de concesiones. Se comprueba que el dominio público que ocupa la concesión forma parte de uno más amplio que está adscrito a un uso o servicio público.

Si un Ayuntamiento otorga concesión en un parque para la instalación de un quiosco-bar, la instalación se realizará dentro del dominio público que constituye la superficie ocupada por el parque. Este dominio debe su calificación a que está destinado al uso común.

Una parte del terreno, la parte ocupada por el quiosco, se sustrae al uso común y se otorga a un particular que la usa privadamente y la explota como cualquier negocio de hostelería. La concesión se justifica porque su finalidad sirve al mejor uso del parque. Lo que se pierde en cantidad (superficie ocupada por el quiosco) se gana en intensidad (mejor uso del resto).

Luego a pesar del uso en exclusiva de una porción de dominio público, este uso está orientado a la misma finalidad que justifica la calificación de dominio público, es decir al uso común, mejorando su calidad.

### 7. AUTORIZACION DE USO DEL DOMINIO PÚBLICO

El dominio público destinado al uso general no necesita autorización o permiso para su utilización. El uso es libre siempre que se realice de la forma reglamentada.

Se puede libremente pasear por un parque o circular en automóvil por una carretera, respetando las normas de uso de estos bienes de dominio público.

Cuando el uso que se hace del dominio sobrepasa en intensidad lo que podemos llamar el uso normal se requiere una autorización o permiso.

Si se quiere transportar un objeto de gran volumen o peso por una carretera se necesita una autorización que establezca las condiciones, tiempo, itinerario, etc., para realizar el transporte. En este caso nos encontramos ante un uso especial del dominio público y que por tanto debe autorizarse caso por caso.

Para circular por un parque un carrito de venta de helados se necesita también una autorización o permiso. Se trata de un uso especial del dominio público.

La autorización remueve el obstáculo que se opone al uso que sobrepasa los límites normales. La finalidad de la autorización es ordenar la utilización del dominio público. Se dice que la autorización no crea ningún derecho sino que da eficacia a un derecho potencial.

En los dos ejemplos que hemos visto no se da el uso privativo y excluyente del dominio público como se da en la concesión demanial.

Modernamente han surgido un tipo de autorizaciones de vínculo permanente que son figuras intermedias entre la autorización clásica y la concesión. En este tipo de autorizaciones se da también el uso privativo y excluyente del dominio público. Si se autoriza, para la temporada de verano que se instale en un parque un puesto desmontable de refrescos y unos veladores, nos encontramos ante un caso de ocupación privativa del dominio público que tiene muchas de las características propias de la concesión.

Se han establecido algunas diferencias entre autorización y concesión que no hay que tomar en sentido matemático sino tendencial, ya que las nuevas formas de actividad administrativa han creado necesidades nuevas para cuya solución se crearon nuevas figuras que han oscurecido la diferenciación entre ambas instituciones. Se fijan como diferencias más des-

tacadas:

1. La autorización implica un acto administrativo, la concesión un vínculo contractual.
2. El autorizado puede ejercer o no la actividad objeto de la autorización.
3. La autorización no es privativa y excluyente como la concesión.
4. Hay una responsabilidad de asegurar el equilibrio financiero acordado frente al concesionario pero no frente al autorizado.
5. La relación de la Administración con el concesionario es de supremacía por lo que la Administración puede modificar el contenido de la relación respetando el equilibrio económico; no así en la autorización.
6. En la concesión se crea un derecho subjetivo sobre el dominio, que es transferible. En la autorización no se crea derecho ex novo, sino que se hace eficaz uno existente.

### 8. EL DOMINIO PUBLICO EN LOS PUERTOS

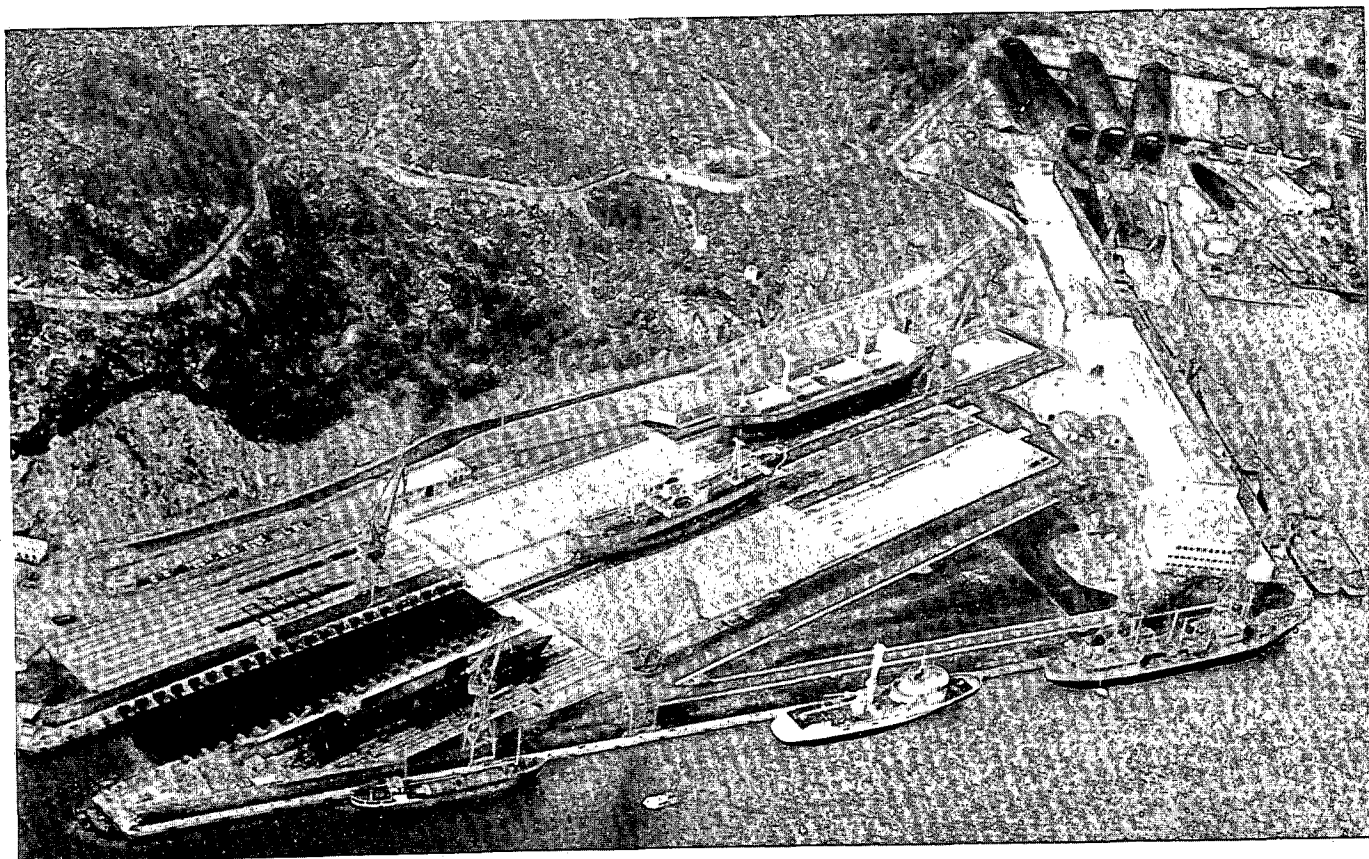
En el art. 339 del Código civil se considera al puerto como dominio público, por estar destinado al uso público. Al hablar del puerto se refiere el artículo citado a la infraestructura física que sirve de base para la prestación del servicio público portuario.

Coloca el puerto al mismo nivel que los caminos públicos o las playas, siendo así que el uso de un camino o una playa es libre y el uso del puerto requiere autorización, caso por caso, de la Administración portuaria.

La prestación del servicio público portuario es compleja y requiere unas instalaciones especializadas que han de conservarse y explotarse adecuadamente.

La explotación de un puerto requiere una intervención constante de la Administración que autoriza el atraque, el muelle en que ha de realizarse, los medios auxiliares, etc.

El uso del puerto no puede llevarse a cabo



sin una colaboración simultánea de la Administración. El uso de la carretera puede realizarse libremente sin esa colaboración simultánea y directa del órgano que la administra, el cual se limita a conservarla.

El uso de la carretera es un auténtico uso común o público, el uso del puerto no es el uso independiente y libre de su infraestructura sino el uso del servicio público portuario que implica una intervención individualizada para ordenar la explotación de la infraestructura portuaria.

El puerto ha de considerarse como un conjunto de obras e instalaciones vinculadas al servicio público. El carácter demanial del espacio físico que ocupa el puerto procede de su adscripción al servicio público portuario.

Un pequeño puerto en el que no existiese órgano de gestión in situ, y que por su escaso tráfico portuario de pequeñas embarcaciones pudiese utilizarse según la libre iniciativa de los usuarios, entraría en la categoría de bien demanial de uso público.

En este caso la Administración sólo interveniría en mantenerle en condiciones de explotación sin una intervención directa sobre la misma. No estaría adscrito a un servicio público sino que sería de uso público a la manera de una carretera. Es decir este tipo de puerto encajaría dentro del criterio del art. 339 del Código civil.

La Ley General de Obras Públicas considera el puerto como una obra pública, es decir como infraestructura a la manera del Código civil.

En las zonas de servicio de los puertos se otorgan concesiones demaniales que implican la ocupación de dominio público con fines privados, como por ejemplo cuando se otorga la concesión para un restaurante o una tienda de efectos navales. El objeto de estas concesiones no es actividad portuaria, aunque la segunda tenga más relación con la misma.

El servicio público que presta un puerto es un servicio complejo que se compone de una multiplicidad de servicios simples que se ordenan a la consecución de una finalidad única que consiste en servir de enlace entre el transporte marítimo y terrestre. La gestión portua-

ria es llevada por la Administración en cuanto a la finalidad última, pero los servicios simples que integran o al menos complementan dicha finalidad puede llevarse a cabo indirectamente mediante el instituto de la concesión.

Toda concesión administrativa debe estar relacionada de alguna manera con la actividad principal que constituye el servicio portuario. Algunas concesiones tendrán un objeto relacionado directamente con la actividad (suministro de combustible, vías para grúas, etc), otras tendrán menos relación (venta de accesorios navales por ejemplo) y finalmente otras concesiones realizarán actividades no típicamente portuarias como la venta de revistas o el servicio de bar, pero que son hoy día inexcusables en toda concentración humana.

Podemos concluir que el fundamento último de la concesión demanial en la zona de servicio de un puerto es servir más o menos indirectamente al servicio público que en último término el puerto presta. Si el terreno disponible es escaso deben tener preferencia aquellas concesiones que se relacionan de una manera más directa con el tráfico portuario sobre las que atienden necesidades de tipo general no específicamente portuarias.

En virtud de lo anterior se tiene en cuenta, para el otorgamiento la finalidad de la concesión estando prohibido el cambio de uso sin autorización del concedente.

La ocupación privada de un terreno de dominio público, sólo se justifica con la finalidad de mejor proveer un uso o servicio público. En los puertos debe supeditarse a la mejor realización del tráfico portuario.

### 9. CONCESIONES DEMANIALES PARA ACTIVIDADES AJENAS A LA ACTIVIDAD PORTUARIA

El carácter concesional de una línea regular de transporte de viajeros por carretera se basa en el carácter de servicio público de la actividad de transporte cuyo titular es la Administración concedente.

El carácter concesional de un restaurante dentro de la zona de servicio de un puerto no



se basa en la titularidad pública de la actividad, pues cualquier persona es libre de establecer un restaurante ajustándose a la normativa del sector. Se basa en el uso privativo del dominio público, que sólo se justifica en cuanto actividad auxiliar o complementaria del servicio público portuario.

En el caso de la línea regular de viajeros la Administración concedente debe controlar la prestación del servicio en su calidad de titular del mismo. Este control se efectúa no sólo a través del condicionado del otorgamiento sino también en virtud de la potestad reglamentaria.

En cambio en el caso del restaurante la Administración concedente no es competente para regular la actividad realizada, de hostelería en este caso. Si la actividad de la concesión se ve afectada por normas dictadas por la Administración portuaria, esta incidencia es accidental, y consecuencia de medidas dictadas para la regulación del tráfico portuario.

Hemos comentado en apartados anteriores que el uso privado del dominio público en una concesión demanial supone un contrasentido, sólo justificable cuando ese uso privado integra, auxilia y complementa a un servicio complejo, que es el que imprime el carácter de dominio público a un espacio físico que incluye la concesión.

Examinamos a continuación la lógica del otorgamiento de concesiones en los puertos.

- a) Si la Administración portuaria considera que es conveniente la explotación de un varadero y la explotación de un bar puede promover sendos concursos públicos de adjudicación de acuerdo con un Pliego de Bases para el Concurso y un pliego de Cláusulas para la Explotación redactados por la Administración. El adjudicatario quedará vinculado por un contrato administrativo en la modalidad de concesión, es decir a su riesgo y ventura.

En este caso la Administración portuaria estima que para mejor proveer al servicio portuario es conveniente que se realicen las actividades definidas por el propio ente público, y por tanto ofrece el servicio a través de un concurso público.

La actividad a desarrollar es seleccionada por la Administración al considerar la interesante para el servicio público primordial.

- b) Si la Administración portuaria tiene unos locales sobrantes y anuncia concurso público para su explotación pero sin especificar la actividad concreta que podría desarrollar el adjudicatario nos encontramos ante un caso de indiferencia respecto al destino dado a los locales. Es evidente que entre los posibles licitadores la Administración elegirá aquél que reúna mejores condiciones ponderando en la elección si la actividad a desarrollar en los locales tiene más o menos relación o es más o menos útil desde el punto de vista portuario.
- c) Si una persona solicita el otorgamiento de una concesión que implique la ocupación de dominio público en la zona de servicio del puerto (con o sin la realización de obras en el mismo) con el fin de realizar una actividad mercantil o industrial, la iniciativa parte del solicitante, tanto en relación con el hecho de ocupar y moldear una parcela, como en relación con la actividad a desarrollar en la misma. Aparte de tener en cuenta el resultado de las informaciones pública y oficial, la Administración ha de estudiar la oferta desde el punto de vista portuario, y debe acceder a la petición siempre que favorezca o al menos no perjudique el tráfico portuario. También debe ponderar la posible utilidad de las obras incorporadas al dominio público cuando se extinga la concesión.

En este caso la asignación del terreno portuario queda al libre juego de la economía de mercado. Es de suponer que el empresario que solicita concesión para ejercer su actividad dentro de la zona de servicio es porque estima que va a obtener un lucro con la venta de bienes o prestación de servicios que ofrecerá, lo cual redundará en beneficio de los consumidores de esos bienes o servicios.

Las concesiones se otorgan bajo el



principio liberal; no se puede negar una concesión porque existan otras que en el mismo puerto realicen la misma actividad.

Lo que se concede en exclusiva no es el ejercicio de una actividad sino la ocupación de un terreno de dominio público.

La concesión se otorga para usarla en una actividad concreta. El no uso o cambio de uso es una causa de caducidad.

Si bien la actividad a desarrollar es iniciativa del solicitante, la Administración no es indiferente al tipo de actividad pues la tiene en cuenta en el momento de otorgar. Tampoco es indiferente a tener una parcela que no usa el concesionario, ni permite su utilización por otro concesionario o por la propia Administración.

Si la actividad a desarrollar por el concesionario sirve al tráfico portuario o a los usuarios del mismo en razón de este uso, podemos decir que la concesión se integra en el servicio público portuario. Tanto si esa actividad ha sido promovida por la Administración mediante el correspondiente concurso, como si es iniciativa del concesionario, aceptada por el ente otorgante.

- d) El problema crucial se plantea cuando se otorga una concesión en la que se va a desarrollar una actividad que si no puede calificarse de perjudicial para el tráfico portuario, sí puede calificarse de completamente independiente del mismo.

El planteamiento lógico en este caso es el que sigue.

La zona de servicio del puerto está sobredimensionada para la actividad portuaria actual y a plazo corto.

En estricta técnica jurídica procedería la desafectación de la zona sobrante, sea para convertirla en bien patrimonial o para afectarla a un uso o servicio público. Es decir se privatizará con posible venta, o se producirá mutación demanial.

En fecha próxima podrían cambiar las condiciones económicas con repercu-

sión en la planificación portuaria lo que podrá hacer necesaria una nueva ordenación del puerto que requiriese la ocupación de los terrenos sometidos a privatización o mutación demanial. En cualquier caso la recuperación de los terrenos no sería sencilla, y en el primero costosa pues se podría haber edificado, etc.

La zona de servicio de un puerto es un bien valioso y escaso, fácil de perder y difícil de recuperar. Los servicios que podría prestar a otra entidad pública o a los usuarios privados no compensarían los perjuicios ante una necesidad de ampliación posterior.

Ahora bien, hasta tanto llega la nueva planificación del puerto que haga necesarios los terrenos que podemos considerar en el momento actual, es conveniente el aprovechamiento de los mismos, por varias razones entre las que podemos citar:

1. Es bueno para la economía en general obtener el máximo aprovechamiento de los factores productivos, y el dominio público temporalmente sobrante es un factor aprovechable.

2. Los cánones a satisfacer por la ocupación del dominio público suponen un ingreso para la explotación del puerto.

Desde este punto de vista puede justificarse la concesión demanial incluso cuando la actividad a desarrollar es de tipo particular e independiente de la actividad portuaria. Es conveniente no perder los terrenos desde el punto de vista de su adscripción al servicio del puerto, pero al mismo tiempo debe procurarse que no estén improductivos desde la perspectiva de la economía general, y de la estrictamente portuaria.

Podemos resumir diciendo que existen distintos grados de integración en el servicio del puerto, e incluso pudiera ocurrir que la concesión desarrollase una actividad completamente independiente de la propia del puerto, no dejando por eso de estar justificado el otorgamiento.

### 10. FORMAS DE OCUPACION DEL DOMINIO PUBLICO EN EXCLUSIVA SEGUN SU FINALIDAD

Como resumen, podemos decir que la ocupación del dominio público en exclusiva puede fundarse en las siguientes finalidades:

1. **Para la prestación de un servicio público.** En este caso el dominio público está adscrito al servicio público, y precisamente a esta adscripción debe su calificación.
  2. **Para la prestación de servicios privados que integran o completan un servicio público** al que está adscrito el terreno y al que debe su calificación.
  3. **Para la prestación de servicios privados independientes pero no contrarios al uso o servicio público.** Esta ocupación se basa en la sobredimensión del dominio público para la necesidad actual, pero conviene mantener la adscripción al uso o servicio por su posible utilidad futura.
  4. **Para el consumo de recursos naturales** (agua, minas) que integran el dominio público.
- La ocupación demanial en las zonas de servicio de los puertos es normalmente de los tipos 2.º y 3.º

### 11. AUTORIZACIONES DE OCUPACION TEMPORAL EN LAS ZONAS DE SERVICIO DE LOS PUERTOS

La ocupación temporal en exclusiva del dominio público que integra las zonas de servicio de los puertos está regulada por la O.M. de 18-2-1978 (relativa a terrenos) y por la O.M. de 28-2-1986 (relativa a las aguas del puerto).

Ambas Ordenes incluyen como anexo un modelo de condicionado para la autorización que habrá de ser aceptado por el solicitante, y que es prácticamente el mismo en ambas.

En las citadas disposiciones hay algo muy significativo: el DESTINO de la ocupación que será: a) para el caso de ocupación terrestre, o bien mercancías procedentes de la carga o descarga, o bien elementos relacionados directamente con el tráfico de mercancías; b) para el caso de ocupación de espejo de agua, la

instalación ha de estar directamente relacionada con el tráfico portuario.

Es decir, puesto que se trata de ocupar el dominio público afecto al servicio público portuario se establece una exclusividad de uso relacionado con la actividad específica del puerto. Esta postura viene reforzada por la exigencia de unos rendimientos mínimos expresados en unidades de servicio propias de tarifas portuarias.

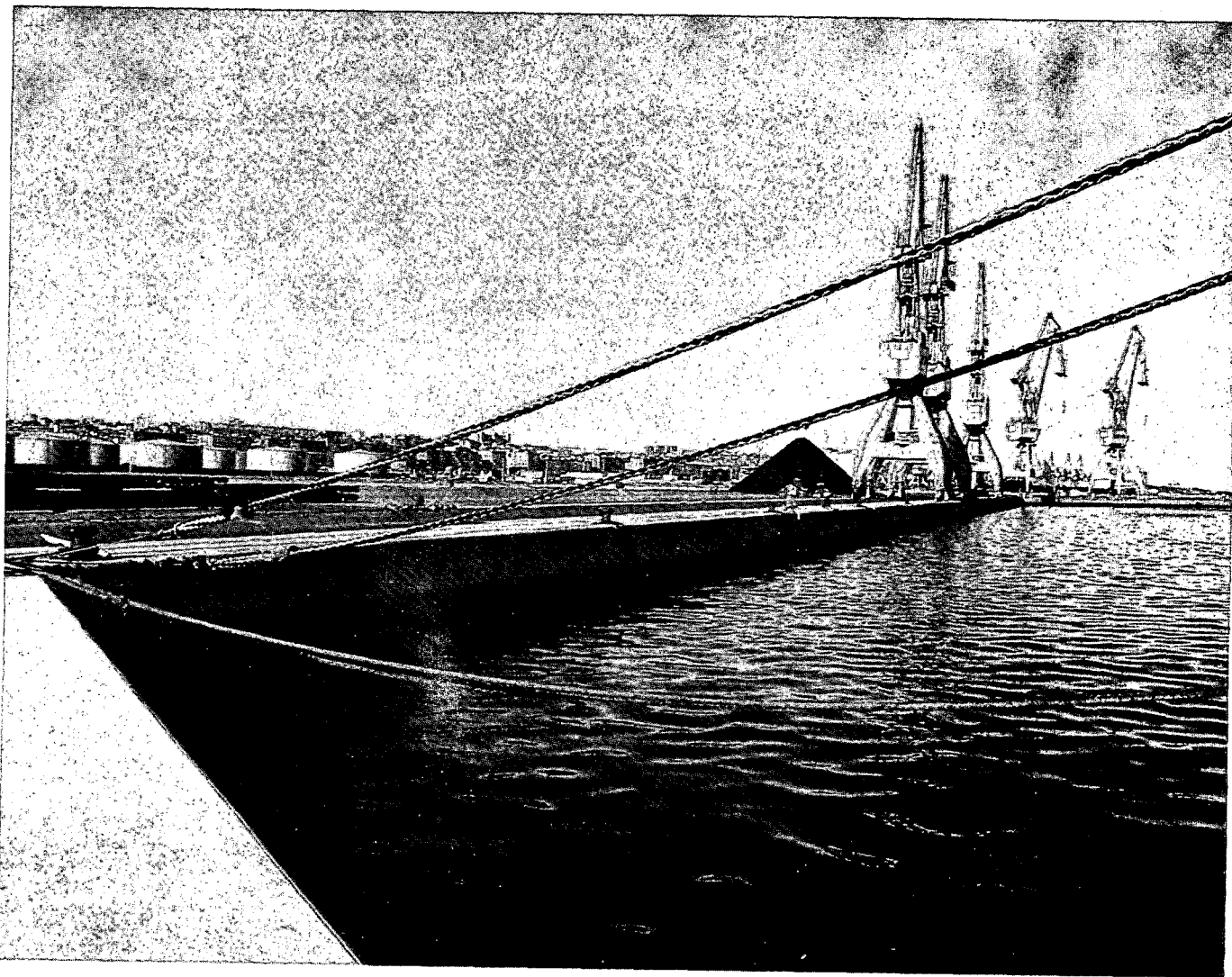
Otra característica importante es la PROVISIONALIDAD que se manifiesta en la fijación de un plazo relativamente breve, no mayor de tres años, con prohibición expresa de prórroga. El carácter provisional viene confirmado por la condición de que no se hagan instalaciones, o que sean desmontables, y también por la exigencia de que al terminar el plazo de autorización el terreno o espejo de agua queden en las mismas condiciones que se entregaron, asegurando el cumplimiento de esta obligación por medio de una fianza.

La autorización se otorga a PRECARIO que es el grado máximo de provisionalidad, ya que la Administración puede revocarla sin necesidad de acudir a la expropiación o al rescate (que es una expropiación privilegiada). La revocación no implica compensación económica alguna, y procederá cuando la zona ocupada sea necesaria para obras de utilidad pública.

La autorización es INTRANSFERIBLE, salvo el supuesto de herencia. Aquí cabría ampliar el supuesto, por identidad de razón, al caso de disolución de la sociedad titular, si la actividad para la que se otorgó la autorización se continúa, por adjudicación a alguno de los socios.

No se puede tampoco ceder o alquilar. Esta prohibición no se fundamenta en que la autorización se otorgue por razón de la persona (intuitu personae) sino en que el legislador pretende que la autorización no sea objeto de tráfico jurídico ya que no crea derecho subjetivo y tiene carácter de complemento de otra actividad, y no el de base de la misma como ocurre en la concesión.

El NO USO de la autorización no es expresamente sancionado con la revocación. Aunque la Administración siga obteniendo el rendimiento mínimo por tarifa portuaria y el canon de ocupación, debería estar prevista, para el caso



de inactividad del autorizado la extinción del permiso, pues la ocupación inactiva de una zona de dominio público escasa, es ejercicio antisocial del derecho, contrario a la ley (art. 7 del Código civil).

En este tipo de autorizaciones quiebran algunas de las características que diferencian autorización de concesión:

a) participa del carácter contractual típico de la concesión pues se exige la adhesión previa del solicitante al condicionado de la Administración.

b) la ocupación del dominio público es exclusiva y excluyente como en la concesión.

Sin embargo se acusan claramente las diferencias:

a) Posibilidad de NO USO, aunque en el

caso de ocupación del dominio público en exclusiva, como es nuestro caso, no está muy justificado. En la concesión es obligatorio el ejercicio de la actividad concedida so pena de incurrir en causa de caducidad.

b) **PRECARIEDAD**, que no existe en las concesiones, pues mientras dure el plazo de concesión el derecho a la ocupación sólo puede extinguirse por expropiación (art. 127, de L.P.E.).

c) El equilibrio económico ha de mantenerse frente al concesionario indemnizándole en caso de expropiación o rescate. No así frente al autorizado que no tiene derecho a indemnización en caso de revocación.

d) La obra realizada por el concesionario queda incorporada y configurando el dominio

público. La obra construída por el autorizado ha de ser retirada al caducar la autorización, dejando el dominio público en su estado primitivo.

### 12. OCUPACION TEMPORAL DE LAS ZONAS DE SERVICIO PARA ACTIVIDADES NO PORTUARIAS

La cuestión básica que se nos presenta es la siguiente: la ocupación temporal de la zona de servicio mediante una autorización, para fines no relacionados con el tráfico portuario ¿es correcta desde el punto de vista de la gestión del puerto?

Hemos comentado que las dos órdenes ministeriales que regulan las autorizaciones sólo consideran ocupaciones relacionadas con el tráfico portuario. ¿Es posible su aplicación extensiva a otras actividades?

Si hemos justificado anteriormente la respuesta afirmativa para la concesión, que crea un derecho real sobre el dominio público, que le configura con obras e instalaciones permanentes, y que es de larga duración, con mayor razón se justifica la ocupación temporal que tiene las características opuestas.

Luego, si desde el punto de vista técnico-económico es conveniente la ocupación temporal, ante el vacío legal existente, procede la aplicación de las OO.MM. que regulan la ocupación temporal con fines de tráfico portuario, como normas supletorias, e incluso podría decirse que en virtud del principio de analogía (art. 4 del C.c.) al darse una cierta identidad de razón, que es servir a las necesidades temporales que colaboran o al menos no se oponen al buen éxito de la gestión portuaria.

Hasta ahora se han venido aplicando las citadas disposiciones para autorizaciones de ocupación tales como:

- colocación de veladores (con o sin marquesinas desmontable) anexo a un bar, objeto de concesión, o instalado en dominio privado contiguo al puerto.
- terreno a ocupar por pequeñas embarcaciones para reparar o pintar.
- pantalán flotante para uso privado.

- ocupación de terreno para instalación de cartel informativo.
- caseta para billetes de transporte marítimo de temporada.
- instalación de recinto ferial o salón náutico.
- ocupación de terreno, entre tanto se tramita el otorgamiento de concesión.

Como vemos son destinos compatibles con la buena administración del puerto.

### 13. COMENTARIOS SOBRE EL USO DEL DOMINIO PUBLICO

El dominio público que se ocupa por autorización queda pronto disponible para la Administración portuaria, y en las mismas condiciones en que se encontraba antes de la ocupación. Recuérdese que sólo se autorizan instalaciones desmontables que han de ser retiradas al extinguirse la autorización.

Cuando se otorga concesión demanial en la zona de servicio de un puerto, el terreno queda indisponible por un plazo que puede ser más o menos largo pero no excede con mucho el plazo de la autorización. Además la concesión va acompañada de la realización de obras que se incorporan al dominio público y quedan en beneficio de la Administración al término de la concesión.

Podemos hacernos la pregunta ¿qué interés tiene la Administración en incorporar a la zona de servicio del puerto las obras e instalaciones que hacen los concesionarios? Durante mucho tiempo se vinculó la concesión a la construcción de una obra pública. Precisamente la construcción fue un modo de financiación de las obras públicas, a la manera de lo que se hace en las modernas autopistas de peaje. El único o principal interés de la Administración otorgante era conseguir la obra pública; la explotación de la misma no tenía otra finalidad que reintegrar al concesionario de la inversión realizada. Se exigía al concesionario que al término de la concesión entregase la obra en perfecto estado de conservación. A partir de ese momento la Administración podía hacerse cargo de la explotación directa.

Ahora bien, cuando se otorga una concesión en la zona de servicio de un puerto, la actividad a desarrollar es iniciativa del concesionario y las obras e instalaciones serán las adecuadas a esa actividad concreta.

Extinguida la concesión las obras quedan a disposición de la Junta del Puerto, y se requiere que las obras e instalaciones se entreguen en perfectas condiciones pudiendo exigirse el importe de su reparación incluso por vía de apremio administrativo.

¿Qué hace la Administración con unas obras e instalaciones que se realizan en función de una actividad concreta, para el desarrollo de la misma?

Normalmente tratará de adjudicar por concurso la explotación de esas obras e instalaciones para desarrollar la misma actividad anterior. Es muy posible que no se encuentre un interesado en la explotación de ese tipo de actividad, o que si existe pretenda realizar la actividad a una escala distinta para la que resulten inadecuadas las instalaciones existentes, por lo que habrían de ser modificadas.

Si la actividad propia de la concesión extinguida fuera altamente especializada sería todavía más difícil encontrar un interesado en la continuación de la misma.

Lo más probable es que se necesite readaptar, cuando no demoler las instalaciones existentes, para la explotación por un nuevo concesionario.

Si la Administración se hace cargo de la gestión de una autopista de peaje, al extinguirse la concesión, le interesa recibirla en perfecto estado, pues la explotación de la autopista continúa. Cuando se extingue una concesión demanial en un puerto, el ente público gestor no vá a continuar por sí la misma actividad que anteriormente de desarrollaba y es posible no encuentre sustitutos.

La zona de servicio del puerto podría quedar configurada con las obras e instalaciones de concesiones extinguidas, y que no tuviesen utilidad ni para el organismo portuario ni para nuevos concesionarios.

Si hay que demoler las instalaciones o en el mejor de los casos readaptarlas intensamente

¿a qué se debe el interés de recibirlas en perfecto estado?

Es conveniente prever la utilización futura desde el punto de vista de la economía portuaria e incluso nacional.

En la planificación de la zona de servicio se reservan áreas determinadas a ocupar por concesionarios e incluso dentro de las mismas se distribuyen las actividades.

Sería de gran interés disponer de modelos de instalaciones y obras para concesiones, al menos en la fase de anteproyecto, con unas directrices muy generales, sobre las características que habrían de reunir las instalaciones que los futuros concesionarios pudieran establecer. Serían estructuras polivalentes que con pequeñas adaptaciones sirvieran para varios tipos de actividades.

De esta manera estableciendo una especie de normas urbanísticas dentro de la zona de servicio (en armonía con las municipales) se podrían tener en cuenta aspectos funcionales y estéticos, y se conseguiría una mejor administración aprovechando al máximo las construcciones existentes.

Veamos un ejemplo de lo expuesto: Un particular se interesó por la concesión de un almacén para maderas, y en consecuencia solicita información en la Junta del Puerto. Al particular se le informa sobre los lugares disponibles y las dimensiones de los mismos así como las características mínimas que habrían de tener las obras a realizar. La Administración acota la ubicación, fija las dimensiones de la parcela para evitar terrenos sobrantes no aprovechables, y establece los tipos de estructura, cubierta, módulos de almacén, etc. Todo ello con miras más amplias que la ocupación que se solicita, teniendo en cuenta que configuran el puerto y que pueden tener un uso múltiple sucesivo.

Hay que pensar que si durante diez años va a utilizarse como almacén de maderas, transcurrido este plazo concesional, se utilizará para almacenar mercancías deteriorables, accesorios para buques, etc.

Las limitaciones deben ser mínimas y el concesionario debe ser tan libre como se pueda, en la elección del proyecto de otorgamiento.

---

## EL DOMINIO PUBLICO EN LOS PUERTOS

---

Las limitaciones administrativas deben fundamentarse en la necesidad de uso múltiple de las obras que se autorizan, respetando al máximo la iniciativa privada.

Con esta planificación se conseguiría:

- obras e instalaciones adecuadas a múltiples usos, sin perder funcionalidad.
- máximo aprovechamiento de la zona de servicio.
- estética en el conjunto de las instalaciones.
- economía de medios.

En otros tiempos en que las concesiones se otorgaban por tiempo indefinido o por 99 años, no se requería pensar en el uso múltiple.

En los tiempos actuales, cuando se han reducido los plazos, y cuando la vida económica se caracteriza por su dinamismo se requieren

planes a largo plazo, para un mejor aprovechamiento de las zonas de servicio y de las instalaciones que a éstas se incorporan. ■

---

Valeriano Zorío Blanco



Promoción 1963. Dr. Ingeniero de Caminos. Licenciado en Ciencias Matemáticas. Trabajó en Renfe (Instalaciones Fijas), en Jefatura Regional de Transportes (Zaragoza), en Jefatura Regional (Valencia y Sevilla) y en Servicios Centrales de Carreteras. Actualmente en Dirección General de Puertos. Publicó diversos artículos en Gaceta Matemática y libro de texto.

---

