

# G.N.G.H. ABOGADOS

## **INFORME PARA LA SOCIEDAD NAVIERA BALEAR SOBRE LA DURACIÓN DEL PLAZO DE LA CONCESIÓN DE QUE ES TITULAR EN EL PUERTO DE PALMA DE MALLORCA, Y LA VIABILIDAD DE UNA AMPLIACIÓN DE PLAZOS Y PRORROGA DEL CITADO PLAZO CONCESIONAL.**

Por parte de la sociedad NAVIERA BALEAR S.A. se ha solicitado de este despacho profesional la emisión de un dictamen en Derecho acerca de la concesión de que es titular en el Puerto de Palma de Mallorca. En concreto, acerca de cuál debe considerarse como plazo inicial de la citada concesión, y las posibilidades de ampliación y prórroga de dicho plazo concesional, a la vista de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, con las modificaciones introducidas por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia.

A los efectos de la emisión del citado dictamen, se han considerado los siguientes

### **ANTECEDENTES**

**PRIMERO.-** Por medio de Orden del Ministerio de Obras Públicas de fecha de 22 de diciembre de 1967, se otorgó a la entidad NAVIERA BALEAR concesión administrativa para la ocupación de una parcela junto al Paseo Marítimo en el Puerto de Palma de Mallorca, para la construcción de un pantalán con destino al “amarre de embarcaciones destinadas al servicio público, uniendo el tráfico de pasajero en el puerto con las Palmas cercanas a Palma”.

Según la condición primera del citado título concesional, dicha ocupación se otorgó por un plazo de 99 años.

## G.N.G.H. ABOGADOS

**SEGUNDO.-** Con fecha de 8 de noviembre de 2002, se eleva propuesta al Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de las Islas Baleares “de modificación de la concesión administrativa otorgada a Naviera Balear, consistente en la ampliación de instalaciones y cambio de uso”, según la rúbrica del citado documento.

En el citado documento, en lo que ahora interesa, se expresa que

*“Considerando la creciente oferta, como consecuencia del aumento de empresas dedicadas al chárter o alquiler de embarcaciones, y la importancia económica de la actividad, unida a la escasez de puestos de amarre para este tipo de embarcaciones, se hace recomendable la posibilidad de modificar el uso de la primitiva concesión, así como una ampliación de las instalaciones que pallen, en parte, el problema suscitado.*

*Parece oportuno ajustar el condicionado anexo a la concesión al contenido de la O.M. 2-08-95, y a las prescripciones que resulten hoy en día de aplicación.*

Más adelante, en la misma propuesta, se indica que

*“Entre las condiciones que se han de imponer figuran las relativas al plazo y al canon.*

*En cuanto al primero, considerando la necesidad de las nuevas instalaciones y la importancia social de la actividad a desarrollar en ellas, así como el volumen de las nuevas inversiones a realizar, se propone conceder un plazo de nueve (9) años, con posibilidad de seis (6) prórrogas anuales, tal como establece la condición 2º del Pliego General de Condiciones.*

*Y en relación al canon, ha de estarse a lo preceptuado en el punto 3.c) del artículo 69 de la Ley 27/92 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, modificada por la Ley 62/97, de 26 de diciembre, que lo establece sobre la ocupación de obras e instalaciones. Así, resulta un canon unitario sobre el valor del suelo (según valoración de terrenos del Puerto de Palma aprobada por O.M. de 20 de diciembre de 1988) de 25.893 €/m<sup>2</sup>/año, para ocupación en tierra y de 6.473 €/m<sup>2</sup>/año para lámina de agua (sobre una base de 431.555 €/m<sup>2</sup>). Asimismo, y en virtud de lo estipulado en el punto 3.a) del artículo 69.bis y en la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 62/97, se propone un canon anual por el desarrollo de actividades industriales y/o comerciales de 44.712,74 €/año.*

La propuesta de acuerdo, finalmente, es la siguiente:

## G.N.G.H. ABOGADOS

*"I.- Autorizar a NAVIERA BALEAR, S.A. la modificación de concesión administrativa, con ocupación de superficie de 14.733 m<sup>2</sup> en la zona de dominio público portuario del Puerto de Palma, consistente en cambio de uso, ampliación de instalaciones y fijación de nuevas condiciones. El uso que en adelante se autoriza consiste en amarres y servicios de suministros para embarcaciones de lista 6ª (alquiler de embarcaciones). Las instalaciones deberán ajustarse al Proyecto de Construcción que en su día se apruebe, en base al "Modificado del Proyecto Básico de Dársena para embarcaciones deportivas entre el Muelle de Golondrinas y la Dársena de San Magín del Puerto de Palma", suscrito por el Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos D. Ricardo Collado Sáez, en fecha 8 de marzo de 2002.*

A la citada propuesta se adjunta el nuevo condicionado, que en lo que es de interés en el presente informe y de acuerdo con la propuesta elevada, establece que:

*"2º.- Esta concesión se otorga por un plazo de nueve (9) años, contados a partir de la notificación de su otorgamiento, salvo los derechos preexistentes y sin perjuicio de tercero. Finalizado este periodo se prorrogará automáticamente de año en año, has un máximo de seis (6) prórrogas, si ninguna de las partes manifiesta lo contrario con una antelación mínima de quince (15) días a la finalización del periodo, o de sus prórrogas."*

Así mismo, la prescripción particular 20, establece que

*"20ª El presente condicionado anula el Pliego de condiciones y prescripciones que rigen la Orden Ministerial de 22-12-1967, e otorgamiento de concesión, que queda sin efecto al entrar en vigor el presente título."*

**TERCERO.-** Aprobado el anterior acuerdo por parte del Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de las Islas Baleares, el concesionario NAVIERA BALEAR ha venido disfrutando de la concesión, hasta el momento presente, si que consten incidencias que merezcan especial reseña.

**CUARTO.-** Con fecha de 5 de julio se publicó en el BOE el Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, que entre otras medidas, y en lo que a esta solicitud interesa, introdujo una nueva Disposición Transitoria Décima en el TRLPEMM que regula una ampliación del plazo inicial de las concesiones otorgadas antes de la entrada en vigor de ese Real Decreto.

## G.N.G.H. ABOGADOS

Una vez publicado el citado Real Decreto Ley, el Gobierno de la Nación, y en lugar de la simple convalidación del mismo, optó por su presentación ante las Cortes Generales como proyecto de Ley, a los efectos de hacer posible su revisión y en su caso enmienda en tal tramitación parlamentaria.

Finalmente, dicho Proyecto de Ley se publicó el 17 de octubre de 2014, bajo la denominación Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, entrando en vigor el día siguiente al que tuvo lugar su publicación.

La modificación legislativa de la normativa portuaria de acuerdo con la Ley 18/2014, de 15 de octubre, se concreta en los siguientes aspectos:

- Se amplía el plazo de las concesiones en el dominio público portuario a 50 años, dando una nueva redacción al artículo 82.1 de la Ley de Puertos.
- Se mantienen las posibilidades de prórroga de las concesiones administrativas, en términos equivalentes a los previstos en la legislación anterior, y sin perjuicio de ciertas modificaciones puntuales, en cuanto a los requisitos para el otorgamiento de tales prórrogas.
- Asimismo, se incorpora una nueva Disposición Transitoria Décima que aprueba una ampliación del plazo inicial de la concesión que se traduce en que los titulares de concesiones que se acojan a esta disposición, como así pretende NAVIERA BALEAR, verán ampliados los plazos concesionales, que se considerarán como plazos iniciales a todos los efectos, con equiparación a los nuevos concesionarios (o, al menos, con un acercamiento sustancial de sus condiciones), en lo que a los plazos se refiere. Dicha ampliación de plazos puede ser de hasta 2/5 del plazo inicial de la concesión otorgada, siempre que no se exceda el plazo de 50 años.

En virtud de la ampliación de plazos de la Disposición Transitoria Décima expuesta, se pasa a considerar como plazo inicial de la concesión el que resulte de tal ampliación.

La nueva Disposición Transitoria Décima que aprueba una ampliación del plazo inicial de la concesión ha previsto una ampliación, que en lo que ahora interesa, establece que

*1. El plazo inicial de las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para*

## G.N.G.H. ABOGADOS

*el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, podrá ser ampliado por la Autoridad Portuaria, a petición del concesionario y previo informe favorable de Puertos del Estado, cuando el concesionario se comprometa, por lo menos, a alguna de las siguientes obligaciones:*

*a) nueva inversión, en los términos señalados en el apartado 2.b) del artículo 82 , salvo en lo referente al nivel mínimo de inversión.*

*b) contribución económica, que no tendrá naturaleza tributaria, a la financiación de infraestructuras de conexión terrestre entre las redes generales de transporte de uso común y las vigentes zonas de servicio de los puertos o de los puertos secos en cuya titularidad participen organismos públicos portuarios, así como la mejora en dichas redes que favorezcan la posición competitiva de los puertos en su área de influencia y la intermodalidad en el transporte de mercancías.*

*c) reducción al menos en un 20 por ciento de las tarifas máximas incluidas en el título concesional, actualizadas conforme a lo previsto en dicho título, o en su caso en los pliegos de prescripciones particulares de los servicios portuarios.*

*El acuerdo de ampliación y la fijación del plazo de la misma deberán motivarse teniendo en cuenta el tiempo restante de vigencia de la concesión, el volumen de inversión realizada durante la vigencia de la concesión y que haya sido autorizada por la Autoridad Portuaria y la nuevamente comprometida, la vida útil de la misma y la memoria económico-financiera de la concesión en el momento de su otorgamiento y en el momento de la solicitud de ampliación de plazo, considerando en su caso, la nueva inversión comprometida, la contribución a la financiación de infraestructuras de conexión y/o la rebaja tarifaria propuesta. En todo caso, el importe total del compromiso del concesionario no debe ser inferior a la mayor de las siguientes cuantías:*

*-La diferencia de valor, en el momento de la solicitud, entre la concesión sin prórroga y el de la concesión prorrogada. Estas valoraciones deberán ser realizadas por una empresa independiente designada por la Autoridad Portuaria y a costa del concesionario.*

*-El 20 por ciento de la inversión inicial actualizada.*

*La ampliación del plazo de la concesión no podrá ser superior a 2/5 del plazo inicial y compensará los nuevos compromisos de inversión a ejecutar previamente a la finalización del plazo vigente, así como las reducciones de los flujos de caja previstos desde el momento en que se produzca la ampliación del plazo hasta la finalización del plazo vigente en el momento de la solicitud de ampliación debido a la reducción tarifaria y/o a la contribución a la financiación de infraestructuras de conexión. El plazo resultante de dicha ampliación no podrá superar los límites establecidos en el artículo 82 de esta ley.*

## G.N.G.H. ABOGADOS

*Será requisito necesario para obtener la ampliación prevista en esta disposición que el concesionario se encuentre al corriente en el cumplimiento de todas las obligaciones derivadas de la concesión.*

*2. El concesionario dispondrá de un plazo máximo de un año, contado a partir de la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, para formular su solicitud ante la Autoridad Portuaria, que deberá ir acompañada de las memorias económico-financieras de la concesión en el momento de su otorgamiento y en el momento de la solicitud de ampliación en la que se incluya los compromisos de inversión, la contribución a la financiación de infraestructuras de conexión y de mejora de las redes de transporte y/o la rebaja tarifaria propuestas.*

*3. La ampliación del plazo concesional a que se refiere el apartado 1 de esta Disposición transitoria no será tenido en cuenta a los efectos de la valoración del rescate o de la revisión de la concesión y no alterará la situación jurídica existente respecto a las obras e instalaciones ejecutadas por el concesionario que, a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, hayan revertido a la Autoridad Portuaria, así como de la tasa de ocupación que corresponda exigir por su uso. Respecto de las obras e instalaciones que no hubieran revertido, será de aplicación el régimen previsto en esta Ley.*

*4. Los concesionarios que con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley hubieran presentado una solicitud de prórroga con arreglo al artículo 82 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y que se encuentren en tramitación, podrán optar en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, entre la continuación del procedimiento con arreglo a la legislación anterior, o por la mejora voluntaria de la solicitud a los efectos de adaptarla a la nueva regulación, conservándose los actos y trámites cuyo contenido no se viera alterado por la nueva regulación.*

*5. La ampliación del plazo inicial de la concesión, cuando ésta sirva de soporte para la prestación de servicios portuarios, permitirá al concesionario solicitar la ampliación del plazo de la licencia correspondiente. Dicha solicitud se resolverá respetando las condiciones en materia de plazos máximos de la licencia de prestación del servicio portuario del artículo 114, sin que se considere la ampliación un supuesto de renovación a efectos del apartado 2 de dicho artículo, de forma que ambos títulos finalicen en la misma fecha.*

*6. La ampliación del plazo concesional será compatible con las prórrogas otorgadas o tramitadas con anterioridad al Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de*

## G.N.G.H. ABOGADOS

*julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, con sujeción en todo caso a lo establecido en esta disposición.*

Es decir, a la vista del citado precepto puede observarse como se establecen una serie de los requisitos para la ampliación de plazos en particular deberán concretarse que el concesionario se comprometa, por lo menos, a alguna de las siguientes obligaciones:

a) Realización de una nueva inversión, en los términos señalados en el apartado 2.b) del artículo 82, salvo en lo referente al nivel mínimo de inversión.

b) Contribución económica a la financiación de infraestructuras terrestres entre las redes generales de transporte de uso común y las vigentes zonas de servicio de los puertos o de los puertos secos en cuya titularidad participen organismos públicos portuarios, así como la mejora en dichas redes que favorezcan la posición competitiva de los puertos en su área de influencia y la intermodalidad en el transporte de mercancías.

c) reducción al menos en un 20 por ciento de las tarifas máximas incluidas en el título concesional, actualizadas conforme a lo previsto en dicho título, o en su caso en los pliegos de prescripciones particulares de los servicios portuarios.

En todo caso, el importe total del compromiso del concesionario no debe ser inferior a la mayor de las siguientes cuantías:

— La diferencia de valor, en el momento de la solicitud, entre la concesión sin prórroga y el de la concesión prorrogada. Estas valoraciones deberán ser realizadas por una empresa independiente designada por la Autoridad Portuaria y a costa del concesionario.

— El 20 por ciento de la inversión inicial actualizada.

**QUINTO.-** En fecha 15 de enero del 2014, la entidad NAVIERA BALEAR presentó ante la Autoridad Portuaria de Baleares solicitud para el “retoque” de determinados supuestos del condicionado del título concesional, para mejor ajustarlo a las necesidades de la explotación y del servicio, y una prórroga del plazo de la concesión, hasta cumplir el máximo de 35 años legalmente previsto entonces, en base a lo especificado en el artículo 82.2 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

## G.N.G.H. ABOGADOS

El sábado 5 de julio de 2014, en el BOE nº 163 se publicó y entró en vigor el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia. A la vista del contenido del mismo, la sociedad NAVIERA BALEAR presentó escrito con fecha de 8 de octubre de 2014, por el que vino a desistir de la petición anterior, (en realidad, más que a desistir, a formular una mejora voluntaria de dicha solicitud), y a formular una nueva petición de prórroga, y de ampliación del plazo concesional, indicando que

*“Debe darse aquí por reproducido el contenido completo de los expositivos III, IV, V y VI del reiterado escrito de solicitud de NAVIERA BALEAR, S. L., presentado en esa Autoridad Portuaria de Baleares el 15.01.2014, explicativo y justificativo de las condiciones de ejecución de las obras de la concesión y de su explotación, con indicación de las dificultades acaecidas, a excepción del apartado 5 del expositivo VI, que en el presente texto queda de la siguiente manera:*

*Al hilo de todo lo anterior, el motivo del presente escrito no es otro que peticionar e interesar, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria décima del RDL 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, con las modificaciones introducidas por la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, y dentro del plazo legal estipulado, que, finalizadas las prórrogas previstas en el título concesional, se amplíe nuevamente por el máximo plazo de ampliación legalmente asumible (5 años más), según determina el punto 1 de la citada disposición transitoria décima, hasta un plazo concesional ampliado de 20 años en total, en base a las circunstancias y vicisitudes antes reseñadas.*

*Así mismo, y una vez resuelto el expediente de ampliación del plazo de la concesión en los términos indicados en el párrafo anterior, también se peticona e interesa, de conformidad con lo recogido en el artículo 82.2.a) de este Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, que, finalizado el plazo concesional ampliado, se prorrogue de nuevo por el máximo legal posible de 30 años más, hasta alcanzar un plazo concesional total de 50 años, por los mismos motivos antes expuestos.*

*Igualmente, y de conformidad con lo dispuesto en el apartado b) del citado artículo 82.2 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, interesa la prórroga de la concesión hasta el límite de los 50 años o el máximo legal posible.*

## G.N.G.H. ABOGADOS

**SEXTO.-** Por otra parte, con fecha de 22 de enero de 2015, se ha aprobado por el Ente Público Puertos del Estado las “Recomendaciones relativas a los principales aspectos jurídicos, procedimentales y económicos que pueden ser de interés en los procedimientos que se inicien al amparo de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Décima del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante”, cuyo contenido se expresará dentro de las consideraciones jurídicas del presente informe.

### CONSIDERACIONES JURÍDICAS.

**PRIMERA.-** A la vista de los antecedentes de hecho, la primera cuestión objeto de consulta es cual debe entenderse como plazo de la concesión otorgada, y como segunda cuestión íntimamente ligada a aquella, cual debe considerarse como plazo inicial a los efectos de la ampliación de plazos prevista en la Disposición Transitoria Décima de la Ley de Puertos del Estado, y de la prórroga prevista en el artículo 82 del mismo cuerpo legal.

La respuesta a la cuestión planteada dependerá de la respuesta individual a una serie de cuestiones previas.

Así, en primer lugar debe esclarecerse la naturaleza del acuerdo de fecha de noviembre de 2002, y en concreto, si estamos ante el otorgamiento de una nueva concesión, o por el contrario, estamos ante una modificación de la concesión otorgada por Orden Ministerial de fecha de 22 de diciembre de 1967.

En nuestra opinión, la respuesta a tal cuestión es que se trata de una modificación de la concesión preexistente de 1967, que continúa como título jurídico sustantivo, con las modificaciones resultantes del acuerdo de noviembre de 2002.

Tal opinión se sustenta en los siguientes argumentos:

- En primer lugar, el propio tenor literal de la propuesta de acuerdo, en el que de manera reiterada se hace referencia a la modificación de la concesión administrativa de 1967, consistente en el cambio de uso, ampliación de las instalaciones, y fijación de nuevas condiciones.

## G.N.G.H. ABOGADOS

- En segundo lugar, en los hechos posteriores al citado acuerdo de 2002, representados en una pluralidad de documentos, en que de manera constante y reiterada se hace referencia a la modificación de la concesión del año 1967. Entre otros, y como más relevantes, cabe citar los siguientes:
  - Informe de 25 de marzo de 2003, de la Dirección de la Autoridad Portuaria de Baleares, en la que se propone a la presidencia de dicha Autoridad Portuaria, la aprobación del Proyecto de dársena para embarcaciones deportivas entre el Muelle de Golondrinas y la dársena de San Magín del Puerto de Palma, presentado por Naviera Balear, S.A.
  - Informe de fecha 23 de junio de 2003, de la Dirección de la Autoridad Portuaria de Baleares, en el que se propone autorizar a Naviera Balear, S.A a constituir hipoteca con el BBVA sobre la concesión administrativa de la que es titular.
  - Notificación de fecha 14 de junio de 2004, de la Autoridad Portuaria de Baleares, en la que se comunica a Naviera Balear, S.A. la modificación de los cánones por ocupación privativa, aprovechamiento especial y servicios generales, inherentes a la concesión COP-15, con motivo de la adaptación de los mismos, a la Ley 48/03, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General.
  - Notificación de fecha 12 de julio de 2004, de la Autoridad Portuaria de Baleares, en la que se comunica a Naviera Balear, S.A. la cuota tributaria a abonar en concepto de Tasa por Servicio de Señalización Marítima establecida en la Ley 48/03, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General.
  - Notificación de fecha 12 de julio de 2004, de la Autoridad Portuaria de Baleares, en la que se comunica a Naviera Balear, S.A. la cuota tributaria a abonar en concepto de Tasa de Embarcaciones Deportivas y de Recreo establecida en la Ley 48/03, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General.
  - Informe de fecha 03 de agosto de 2004, de la Dirección de la Autoridad Portuaria de Baleares, en la que se propone, a la presidencia de dicha Autoridad Portuaria, la aprobación del Proyecto Modificado nº 1 de la

## G.N.G.H. ABOGADOS

dársena para embarcaciones deportivas entre el Muelle de Golondrinas y la dársena de San Magín del Puerto de Palma, presentado por Naviera Balear, S.A.

- Acta de fecha 12 de agosto de 2004, de la Autoridad Portuaria de Baleares, de reconocimiento de las obras de modificación de la concesión administrativa otorgada a Naviera Balear, S.A para la ocupación de una parcela en la zona de dominio público portuario del Puerto de Palma consistente en el cambio de uso y ampliación del pantalán.
  - Informe de fecha 25 de octubre de 2004, de la Dirección de la Autoridad Portuaria de Baleares, en el que se propone al Presidente del Consejo de Administración de la citada Autoridad Portuaria, a autorizar a Naviera Balear, S.A a que amplíe la hipoteca que tiene constituida con la entidad BBVA sobre la concesión administrativa de la que es titular.
  - Escrito de fecha 22 de febrero de 2006 presentado por Naviera Balear, S.A. ante la Autoridad Portuaria de Baleares en el que solicita que se le autorice a aplazar los derechos de garantía existentes sobre la concesión de la que es titular, con el objeto de, una vez concedida la mencionada prórroga del plazo de amortización, poder regularizar su situación económica con dicha Autoridad Portuaria, poniéndose al día en el pago del canon y cuantas facturas estén pendientes en ese momento.
  - Remisión, en fecha 02 de julio de 2013, del Certificado emitido por la Autoridad Portuaria Balear, donde se recogen los servicios prestados por Naviera Balear, S.A., en relación con la concesión administrativa para la gestión de puestos de amarre en el paseo marítimo del Puerto de Palma de Mallorca.
- En tercer lugar, en el hecho de que en ningún caso se produjo la declaración de la extinción de la concesión del año 1967, así como la reversión de los terrenos, obras e instalaciones construidos al amparo de la concesión original, como hubiera sido preceptivo en el caso de que en el año 2002 se hubiera otorgado una nueva concesión sobre los mismos espacios.

## G.N.G.H. ABOGADOS

- Abunda en la consideración anterior el hecho de que los cánones girados por la titularidad de la concesión primero, y luego las tasas portuarias que gravan la concesión, aparecen configurados sobre el valor de los terrenos y de la lámina de agua otorgada en concesión, sin que se incluya en la base imponible de dichas figuras tributarias el valor de las obras e instalaciones construidas al amparo de la concesión del año 1967, como hubiera sido preceptivo si se hubiera producido una extinción de la concesión, con reversión de instalaciones.

En definitiva, y según nuestra opinión jurídica, estamos ante una modificación de la concesión del año 1967, y no ante el otorgamiento de una nueva concesión.

A la anterior conclusión no se opone la condición particular 20ª del Pliego de condiciones aprobado y aceptado en el año 1992. Recordemos que la citada condición establecía que “El presente condicionado anula el Pliego de condiciones y prescripciones que rigen la Orden Ministerial de 22 de diciembre de 1967, de otorgamiento de concesión, que queda sin efecto al entrar en vigor el presente título”.

Prescindiendo de la falta de rigor jurídico en la utilización del término anulación, lo cierto es que tal condición aparece referida al Pliego de condiciones y prescripciones, y no a la propia concesión en sí. Esto es, no se “anula” el título concesional del año 1967, sino que se “anula” o sustituye el Pliego de condiciones y prescripciones, permaneciendo la vigencia de la concesión regulada por aquellos, pero con condiciones diferentes. Por lo demás, dicha cláusula aparece justificada en la propia propuesta de resolución, en la que se indica que “parece oportuno ajustar el condicionado anexo a la concesión al contenido de la O.M. de 02 de agosto de 1995, y a las prescripciones particulares que resultan hoy en día de aplicación.”

**SEGUNDA.-** Establecida la conclusión anterior, que se trata de una modificación de la concesión preexistente, debe abordarse ya la cuestión de cuál es el plazo de la concesión considerada.

Para responder a tal cuestión, debe realizarse una retrospectiva de la vida de la concesión considerada, a la luz de las sucesivas modificaciones legales operadas en la legislación portuaria, con indicación de cuál es el plazo de la concesión en cada uno de los momentos considerados.

1.- Tal y como se expuso, y a tenor de su título concesional recogido en la Orden Ministerial de fecha de 22 de diciembre de 1967, la concesión fue otorgada por un

## G.N.G.H. ABOGADOS

plazo de 99 años. Por tanto, entre el año 1967 y el siguiente hito, determinado por la publicación de la Ley 27/1992, la concesión tenía un plazo de 99 años.

2.- Con la publicación de la Ley 27/1992, de 30 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, se produce una limitación de los plazos de la concesión a treinta años. Como se ha expuesto, dicha Ley vino a establecer una limitación a la duración de las concesiones en el dominio público portuario, que quedaba fijado en un plazo máximo de 30 años y estableciendo en su Disposición Transitoria Cuarta que

*Uno. Sin perjuicio de su posible modificación cuando se den los supuestos legalmente previstos, las autorizaciones que supongan ocupación del dominio público portuario y las concesiones vigentes a la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, seguirán sujetas a las mismas condiciones en que se otorgaron hasta que transcurra el plazo por el que fueron otorgadas, con excepción de los cánones aplicables, que se adaptarán a lo prevenido en dicha Ley y disposiciones que la desarrollen.*

*Dos. 1. Se considera, en todo caso, incompatible con los criterios de ocupación del dominio público portuario establecidos en esta ley el mantenimiento de concesiones otorgadas a perpetuidad, por tiempo indefinido o por plazo superior a 30 años a contar desde la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre.*

*En todos estos casos, las concesiones vigentes se entenderán otorgadas por el plazo máximo de 30 años a contar desde la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre.*

*2. En los demás supuestos, la revisión de las cláusulas concesionales requerirá la tramitación de un expediente, con audiencia al interesado en la forma y con los criterios que reglamentariamente se determinen.*

*Tres. La Autoridad Portuaria que corresponda resolverá sobre el mantenimiento o la revocación de las concesiones otorgadas en precario.*

*Cuatro. Extinguidas las concesiones otorgadas con anterioridad a la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, la Autoridad Portuaria competente resolverá sobre el mantenimiento o levantamiento de las instalaciones u obras que se hubieran ejecutado a su amparo.*

*Cinco. En ningún caso podrá otorgarse prórroga del plazo de las concesiones existentes a la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, en condiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley o en las disposiciones que la desarrollen y, en particular, la que diera lugar a un plazo que,*

## G.N.G.H. ABOGADOS

*acumulado al inicialmente otorgado exceda del límite de 30 años, excepto en los supuestos y condiciones a que se refiere la disposición transitoria décima de esta Ley.*

Por lo tanto, el plazo de la concesión pasa a ser de 30 años, a contar desde la fecha de la publicación en el BOE de la Ley 27/1992, que tuvo lugar el día 15 de diciembre.

3.- Llegamos así al acuerdo de noviembre de 2002, en el que se acuerda la modificación de la concesión otorgada por Orden Ministerial de 22 de diciembre de 1967, y en cuya condición segunda se establece que

*“2º.- Esta concesión se otorga por un plazo de nueve (9) años, contados a partir de la notificación de su otorgamiento, salvo los derechos preexistentes y sin perjuicio de tercero. Finalizado este periodo se prorrogará automáticamente de año en año, has un máximo de seis (6) prórrogas, si ninguna de las partes manifiesta lo contrario con una antelación mínima de quince (15) días a la finalización del periodo, o de sus prórrogas.”*

En nuestra opinión, el tenor literal de la citada cláusula no es correcto, habida cuenta que ontológicamente es imposible que “el plazo de la concesión sea de 9 años, contados a partir de la notificación de su otorgamiento”. Si como se ha razonado en el apartado anterior, estamos ante una concesión otorgada en el año 1967, y que es objeto de modificación en el año 2002, el plazo no puede ser de nueve años a contar desde el otorgamiento (en fecha de 22 de diciembre de 1967), porque a fecha de 2002, ya había transcurrido con creces el plazo citado de nueve años.

Parece evidente que lo que la citada cláusula quiere expresar es que el plazo de la concesión es de 9 años, junto con los seis años de prórrogas automáticas, contados a partir de la notificación de la modificación de la concesión, que tuvo lugar en fecha de noviembre de 2002. O expresado de otro modo, que el vencimiento de la concesión se producirá en fecha de noviembre de 2017, computando las prórrogas automáticas.

Y si conforme a lo indicado en el punto 2.2 anterior, la concesión se entendía otorgada por el plazo máximo de 30 años a contar desde la entrada en vigor de la Ley 27/1992 (esto es, treinta años desde la fecha de 15 de diciembre de 1992), el plazo inicial de la concesión resulta de la suma del plazo disfrutado entre el 15 de diciembre de 1992 hasta noviembre de 2002, y el plazo de nueve años a contar desde noviembre de 2002, más las seis anualidades de prórroga previstas en el contrato concesional.

## G.N.G.H. ABOGADOS

4.- En nuestra opinión, las prórrogas anuales permitidas deben computarse dentro del plazo inicial de la concesión toda vez que en el propio título concesional se contempla la duración del plazo concesional incluyendo estas prórrogas, cuyo disfrute tiene carácter automático como así ha venido ocurriendo, siendo por tanto razonable considerar que tales prórrogas se valoraron por la sociedad mercantil concesionaria a la hora de plantear inicialmente su modelo y plan de negocio

5.- En consecuencia, el plazo que debe considerarse como inicial de la concesión sería de 25 años.

**TERCERA.-** A continuación debe analizarse la posibilidad del concesionario de acogerse al régimen excepcional de ampliación de plazos del título concesional resultante de la Disposición Transitoria Décima de la Ley de Puertos, introducida por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, así como a las prórrogas recogidas en el artículo 82 de la misma Ley de Puertos.

Como se expuso en los antecedentes de hecho, la concesión fue otorgada en el año 1967 por un plazo de 99 años, por lo que la concesión, en su configuración originaria, vencería en el año 2066.

En lo que ahora interesa, el penúltimo párrafo del apartado 1 de la Disposición Transitoria Décima, establece que *“El plazo resultante de dicha ampliación no podrá superar los límites establecidos en el artículo 82 de esta ley.”* Esto es, el plazo de 50 años.

La cuestión que se plantea en este punto es si a los efectos de fijar el límite máximo de 50 años que resulta de dicho precepto, debe computarse el plazo de la concesión desde la fecha de 22 de diciembre de 1967, o debe computarse el plazo desde la fecha de 15 de diciembre de 1992, fecha de entrada en vigor de la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y en que se fija un nuevo plazo concesional.

## G.N.G.H. ABOGADOS

La respuesta a la cuestión planteada viene dada por las Recomendaciones relativas a los principales aspectos jurídicos, procedimentales y económicos que pueden ser de interés en los procedimientos que se inicien al amparo de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Décima del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobadas con fecha de 22 de enero por el Ente Público Puertos del Estado.

Así, en la recomendación VI, con la rúbrica de "*Casuística derivada de la interpretación de ciertos conceptos jurídicos*", se indica que

*VI.1 Consideraciones sobre cómo computar el plazo inicial en el supuesto de concesiones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/1992 por un periodo superior a treinta y cinco años.*

*Cuando al amparo de la nueva Disposición Transitoria Décima se presente una solicitud de ampliación de plazo de una concesión otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/1992, a perpetuidad, por tiempo indefinido o por un plazo superior a treinta y cinco años a contar desde la entrada en vigor de dicha Ley, se estima que ha de interpretarse que el plazo a considerar como plazo inicial a estos efectos es el de treinta y cinco años, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda. 1.a). Dos.1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. En consecuencia, estas concesiones podrán obtener una ampliación del plazo inicial hasta dos quintas partes de treinta y cinco años, es decir, hasta catorce años más, si cumplen los requisitos establecidos en la citada Disposición Transitoria Décima y la Autoridad Portuaria estima que procede otorgar la ampliación.*

*Aquellas concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/1992 por un plazo inicial superior a treinta y cinco años, cuando este plazo inicial finalice antes de que trascurren treinta y cinco años desde dicha entrada en vigor, conservarán como plazo inicial el que se estableció en el momento del otorgamiento, y podrán en su caso obtener una ampliación del mismo en virtud de la Disposición Transitoria Décima de hasta dos quintas partes, sin que en ningún caso el plazo inicial resultante de la ampliación pueda superar el plazo máximo de cincuenta años, todo ello si se cumplen las condiciones establecidas en la citada Disposición Transitoria Décima y la Autoridad Portuaria estima que procede otorgar la ampliación.*

La concesión otorgada a NAVIERA BALEAR se encuentra incardinada claramente en el supuesto del párrafo primero de la citada cláusula VI.1., toda vez que como se

## G.N.G.H. ABOGADOS

expuso, fue otorgada por 99 años, y al fecha de entrada en vigor de la Ley 27/1992, su plazo fue reducido hasta el citado plazo de 30 años.

En consecuencia, y en nuestra opinión, la concesión de NAVIERA BALEAR es susceptible de una ampliación de hasta 2/5 de su plazo inicial, entendiéndose por tal bien el de 19 años, bien el de 25, conforme a lo indicado en el apartado anterior. Esto es, una ampliación de plazos de 10 años, que sumados a los plazos iniciales, determinarían un nuevo plazo inicial bien de de 35 años. Sin que en ningún caso se exceda del plazo total de 50 años, que como máximo establece la Disposición Transitoria Décima, en el apartado considerado, a contar desde la fecha de la entrada en vigor de la Ley 27/1992.

Así lo recogen la recomendación de Puertos del Estado, al indicar, con claridad meridiana, y con referencia a las concesiones otorgadas antes del año 1992 por más de 35 años (99, en el caso presente) que *" En consecuencia, estas concesiones podrán obtener una ampliación del plazo inicial hasta dos quintas partes de treinta y cinco años, es decir, hasta catorce años más, si cumplen los requisitos establecidos en la citada Disposición Transitoria Décima y la Autoridad Portuaria estima que procede otorgar la ampliación. "*

**CUARTA.-** En lo que hace a la posibilidad de prórroga de la concesión, y presupuesta la ampliación de plazos establecida en el apartado anterior, procede analizar a continuación la viabilidad de la petición presentada a tal fin.

En principio, y de acuerdo con el régimen legal resultante de la modificación de la Ley de Puertos operada por la Ley 18/2014, no existe obstáculo legal alguno a la compatibilidad de la ampliación de plazos prevista en la Disposición Transitoria Décima, y la prórroga prevista en el artículo 82 de la misma Ley de Puertos.

Sin embargo, sí se ha suscitado la cuestión de la posibilidad de que las concesiones anteriores al año 1992, como es el caso de la otorgada a NAVIEA BALEAR, sean susceptibles de prórroga, a la vista de la modificación introducida en la Disposición Transitoria Segunda, apartado cinco del número 1, a) del TRLPEMM, en la redacción introducida por la Ley 18/2014, de 15 de octubre, durante la tramitación parlamentaria seguida para la convalidación del Decreto Ley 8/2014, y que ha venido a establecer que

## G.N.G.H. ABOGADOS

*Cinco. En ningún caso podrá otorgarse prórroga del plazo de las concesiones existentes a la entrada en vigor de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, en condiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley o en las disposiciones que la desarrollen y, en particular, la que diera lugar a un plazo que, acumulado al inicialmente otorgado exceda del límite de 35 años, excepto en los supuestos y condiciones a que se refiere la disposición transitoria décima de esta Ley.*

Como se observa, la novedad legislativa viene dada por la inclusión en el trámite parlamentario del inciso final, que expresa que “*excepto en los supuestos y condiciones a que se refiere la disposición transitoria décima de esta Ley*”.

De acuerdo con lo expuesto, la cuestión que se plantea es la interpretación del transcrito apartado quinto de la Disposición Transitoria Cuarta de la Ley 27/1992, y en concreto, si las concesiones anteriores a la Ley 27/1992 son susceptibles de las prórrogas extraordinarias previstas en el apartado c) del artículo 82 de la Ley.

Haciendo abstracción de la cuestión general planteada, y vistas las dudas interpretativas, debe estarse al caso particular de NAVIERA BALEAR, que en nuestra opinión, se encuentra incardinado en el apartado 4 de la Disposición Transitoria Décima, y que establece que

*4. Los concesionarios que con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley hubieran presentado una solicitud de prórroga con arreglo al artículo 82 del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y que se encuentren en tramitación, podrán optar en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor del Real Decreto-Ley 8/2014, de 4 de julio, de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, entre la continuación del procedimiento con arreglo a la legislación anterior, o por la mejora voluntaria de la solicitud a los efectos de adaptarla a la nueva regulación, conservándose los actos y trámites cuyo contenido no se viera alterado por la nueva regulación.*

Por lo tanto, los titulares de concesiones anteriores a la Ley 27/1992 que hubieran presentado una solicitud de prórroga con arreglo al artículo 82.2.c) de la Ley antes de la entrada en vigor de la Ley 18/2014, podrán optar por sujetar su petición a la Ley vigente en el momento de su solicitud. En el caso de NAVIERA BALEAR, toda vez

## G.N.G.H. ABOGADOS

que la solicitud se presentó con fecha de 8 de octubre de 2014, , después de la entrada en vigor del Decreto Ley 8/2014, que tuvo lugar el día 6 de julio de 2014, y antes de la publicación de la Ley 18/2014, el día 16 de octubre de 2014, tiene el derecho a optar entre la continuación del procedimiento con arreglo al TRLPEMM en la redacción dada por el Real Decreto Ley 8/2014, o por adaptarse a la nueva regulación de la Ley 18/2014.

Y, en la medida en que la modificación de la Disposición Transitoria Cuarta de la que resultan las dudas interpretativas sobre la aplicabilidad de la prórroga a dichos concesionarios no estaba recogida en el Real Decreto Ley 8/2014, y que antes de la modificación expuesta se admitía sin dificultad la prórroga extraordinaria para este tipo de concesiones (vid apartado 1.5 del presente informe), la conclusión debe ser que los concesionarios que presentaron su solicitud antes de la entrada en vigor de la Ley 18/2014, y en la medida en que realicen el derecho de opción antes expuesto, podrán continuar con la tramitación de sus solicitudes de prórroga, al amparo del artículo 82.2.c), y con las consecuencias previstas en el momento de presentación de su solicitud.

### CONCLUSIONES.

**PRIMERA.-** Naviera Balear es titular de una concesión administrativa otorgada por Orden Ministerial de fecha de 22 de diciembre de 1967, que fue objeto de modificación en noviembre de 2002. El acto del consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de fecha de noviembre de 2002 no es el otorgamiento de una nueva concesión, sino la modificación de una concesión preexistente.

**SEGUNDA.-** El plazo de la concesión que debe reputarse como plazo inicial es el de 25 años, resultante de la suma del plazo disfrutado entre el 15 de diciembre de 1992 hasta noviembre de 2002, y el plazo de nueve años a contar desde noviembre de 2002, más las seis anualidades de prórroga previstas en el contrato concesional.

**TERCERA.-** NAVIERA BALEAR tiene derecho a la obtención de una ampliación de plazos de su concesión, de hasta 2/5 del mencionado plazo de 25 años, de conformidad con las Recomendaciones relativas a los principales aspectos jurídicos, procedimentales y económicos que pueden ser de interés en los procedimientos que se inicien al amparo de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Décima del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobadas con

## G.N.G.H. ABOGADOS

fecha de 22 de enero por el Ente Público Puertos del Estado, que en su apartado VI.1 establece que

*VI.1 Consideraciones sobre cómo computar el plazo inicial en el supuesto de concesiones concedidas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/1992 por un periodo superior a treinta y cinco años.*

*Cuando al amparo de la nueva Disposición Transitoria Décima se presente una solicitud de ampliación de plazo de una concesión otorgada con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley 27/1992, a perpetuidad, por tiempo indefinido o por un plazo superior a treinta y cinco años a contar desde la entrada en vigor de dicha Ley, se estima que ha de interpretarse que el plazo a considerar como plazo inicial a estos efectos es el de treinta y cinco años, en aplicación de lo dispuesto en la Disposición Transitoria Segunda. 1.a).Dos.1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. En consecuencia, estas concesiones podrán obtener una ampliación del plazo inicial hasta dos quintas partes de treinta y cinco años, es decir, hasta catorce años más, si cumplen los requisitos establecidos en la citada Disposición Transitoria Décima y la Autoridad Portuaria estima que procede otorgar la ampliación.*

**CUARTA.- NAVIERA BALEAR,** previo cumplimiento de los requisitos legales, tiene derecho a la obtención de una prórroga de su plazo concesional, con arreglo a lo establecido en la Disposición Transitoria Décima, apartado 4, atendida la fecha de presentación de su solicitud de prórroga, el 8 de octubre de 2014, después de la entrada en vigor del Decreto Ley 8/2014, que tuvo lugar el día 6 de julio de 2014, y antes de la publicación de la Ley 18/2014, el día 16 de octubre de 2014.

Este es mi dictamen que emito en Madrid, a 24 de abril de 2015.

Carlos Gil de las Heras.  
Abogado

