
DICTAMEN JURÍDICO SOBRE LA OBLIGATORIEDAD O NO DE LOS ARMADORES DE ABONAR EL CANON POR LOS DERECHOS DE FONDEO Y AMARRE TRAS LA PRÓRROGA DE LA CONCESIÓN TITULARIDAD DEL REAL CLUB DE REGATAS DE ALICANTE

1. ANTECEDENTES

Nuestro cliente, EL REAL CLUB DE REGATAS DE ALICANTE (en adelante “**el Club**” o “**el RCRA**” indistintamente) es una entidad dedicada al desarrollo de actividades náutico-deportivos y de recreo desde 1889, por lo que este año cumplirá su 136 cumpleaños.

Es una de las más relevantes instituciones sociales y deportivas de la ciudad de Alicante. Y en esos 136 años de experiencia, podemos decir que es uno de los clubes referentes en cuanto a competiciones náuticas.

En 1909 el Club obtuvo la primera concesión en el Puerto de Alicante para la explotación de una instalación náutico-deportiva en la confluencia de los Muelles 1 y 2 otorgada por Real orden de 6 de abril de 1909.

Las actuaciones previstas en el Plan Especial del Puerto, aprobado el 4 de diciembre de 1992, contemplaban la demolición de dichas instalaciones y la construcción, a cargo de la Autoridad Portuaria, de un nuevo edificio que alojase la sede del club.

Este edificio, junto con los terrenos adyacentes, fue cedido al Club en régimen de concesión administrativa mediante Acuerdo del Consejo de Administración celebrado el 30 de junio de 1997.

Concretamente, en el año 1997, **la Autoridad Portuaria de Alicante otorgó al Club una concesión administrativa por 30 años que imponía la condición del traslado de la sede social de dicha entidad al actual Muelle de Poniente 1, Código Postal 03001, Alicante. La concesión tenía previsto finalizar inicialmente en el año 2027. En adelante “título concesional”.**

La concesión ha sufrido varias modificaciones a lo largo de su vigencia.

La relación jurídica entre el Club y los socios de este censados a partir de abril de 1997 se ha venido rigiendo, durante todo este tiempo, por las **Normas para el atraque de embarcaciones en las instalaciones del Real Club de Regatas de 21 de mayo de 1997**, y sus sucesivas versiones.

Al amparo de la lo establecido en la Disposición Transitoria Decima 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 (en adelante “**TRLPEMM**”), que establecía la posibilidad de ampliar el plazo 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 el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, **en el año 2015, el RCRA solicitó a la Autoridad Portuaria de Alicante la ampliación de la vigencia de su plazo concesional bajo el compromiso de llevar a cabo una inversión que mejorase la productividad, calidad ambiental y eficiencia energética.**

Tramitado el correspondiente expediente, **el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria de Alicante, en sesión celebrada el 20 de diciembre de 2017, acordó otorgar al Real Club de Regatas de Alicante, la ampliación del plazo inicial de la concesión en once (11) años y nueve (9 meses), finalizando dicho plazo el 3 de marzo de 2039.**

El contenido de la regla 4 del título concesional quedó redactado como sigue:

Regla 4.- Plazo de la concesión.

Esta concesión entró en vigor a partir de la notificación de la resolución que aprobaba la unificación de las concesiones del Real Club de Regatas de Alicante y el plazo inicial finalizaba el 3 de Junio de 2027 quedando ampliado el pazo en 11,7425 años (11 años y 9 meses) al amparo de lo establecido en la Disposición Transitoria Decima del TRLPEMM.”

Por tanto, por virtud del citado Acuerdo de 27 de diciembre de 2017, el título concesional que disfruta el RCRA tendrá una vigencia hasta el 3 de abril de 2039.

En la actualidad se está tramitando -y se encuentran muy avanzadas las gestiones- de una prórroga adicional de 15 años más a contar desde la finalización de la ampliación de plazo citada, lo que llevará la duración de la concesión hasta el 3 de abril de 2054.

Según se nos informa, cabe considerar de forma razonable que en breve se concederá esa ampliación adicional, puesto que se cumple holgadamente con todos los requisitos para ello.

2. DELIMITACIÓN DE LA PROBLEMÁTICA SURGIDA TRAS LA AMPLIACIÓN DE LA CONCESIÓN EN RELACIÓN CON EL CANON ANTICIPADAMENTE ABONADO POR LOS ARMADORES EN CONCEPTO DE DERECHOS DE FONDEO Y AMARRE

En este apartado se delimita y contextualiza la problemática surgida a raíz de la ampliación del plazo de duración de la concesión administrativa que el RCRA tiene formalizada con la Autoridad Portuaria de Alicante en relación con la duración de los derechos de amarre o de fondeo de los titulares de las embarcaciones regidos por las Normas para el atraque de embarcaciones en las instalaciones del RCRA.

Conforme lo establecido en dicha Normas, **el fondeo de las embarcaciones en las instalaciones del Club debía ser autorizado exclusivamente a los propietarios de estas que tuviesen el carácter de socios del Club, comportando dicha autorización la absoluta sujeción y aceptación de las Normas, así como el pago del derecho de fondeo y las tarifas mensuales correspondientes** (Norma 1ª).

Se describen a continuación los aspectos más importantes contenidos en las Normas al respecto del derecho de fondeo y amarre:

- a) En cuanto a la **OBLIGACIÓN ECONÓMICA** de pago derivada de la atribución del referido derecho de fondeo y amarre, la Norma 6ª señala que:

*“6ª.- Determinada la posibilidad de ocupar el puesto asignado, el **petionario** **satisfará de una sola vez, el canon relativo al derecho de fondeo señalado al puesto de atraque según tarifa vigente aprobada en el momento de la petición.***

El abono de dicho derecho de fondeo incluye muerto, amarras y demás elementos necesarios para el atraque de la embarcación.

El canon aplicable será el que estuviera en vigor en la fecha de inclusión en el libro de Lista de Espera, en el caso de que no se le pudiera dar fondeo inmediato a la misma embarcación”.

De la lectura de dicha Norma se desprende que **el canon a abonar por el adquirente del derecho de fondeo debía satisfacerse de forma ANTICIPADA y DE UNA SOLA VEZ al inicio del otorgamiento del derecho.**

Asimismo, con carácter adicional al pago anticipado del referido canon, debe tenerse en cuenta que según la Norma 7ª, el atraque de una embarcación da derecho al Club a cobrar con independencia del canon establecido en la Norma 6ª, una cantidad mensual por utilización de este, comprensiva de los servicios de agua y luz, así como el uso del resto de los bienes y servicios que el club pone a disposición de los amarristas.

El cálculo de esta cantidad mensual está muy ajustado y se corresponde esencialmente con la totalidad de lo que se gasta el Club para atender a las embarcaciones. Este cálculo se corresponde con el coste total, de tal manera que se cubre con las aportaciones mensuales de los amarristas, siempre que haya una plena ocupación de amarres. En otro caso, resultaría deficitaria.

También incluye este canon la parte correspondiente al canon de espejo de agua que gira la Autoridad Portuaria, y cualquiera otros pagos o derramas que se acuerden por la Junta Directiva.

- b) Sobre la **DURACIÓN** del derecho de fondeo, hemos de remitirnos a la Norma 16^a que expresamente viene a señalar que:

*“16ª- En todo caso, **el fondeo de las embarcaciones en las instalaciones del Club estará supeditada a la vigencia de la concesión administrativa correspondiente**, no haciéndose cargo el Club del reembolso de cantidad alguna, en caso de extinción anticipada de la referida concesión, (...)”.*

La duración del derecho de fondeo, aparentemente y conforme está redactada la Norma, queda expresamente vinculada a la vigencia de la concesión administrativa, pudiendo pensar que por vigencia de la concesión debe considerarse también la prórroga.

Sin embargo, tal y como posteriormente desarrollaremos y fundamentaremos, debe tenerse en cuenta que en el momento en que se otorgó la concesión administrativa y se redactaron las referidas Normas, el título concesional no contemplaba la posibilidad de prorrogar la concesión, más allá del plazo de 30 años, por lo que difícilmente la intención de dicha Norma era vincular la duración de dicho derecho de fondeo a una posible prórroga de la concesión no contemplada en el título concesional habilitante. Más adelante volveremos sobre esta cuestión.

Delimitado lo anterior, cabe poner de manifiesto que, precisamente, **la ampliación del plazo de la concesión administrativa hasta el año 2039, ha ocasionado la apertura de un debate interpretativo en el seno del RCRA respecto de la duración de los denominados derechos de fondeo o amarre (canon anticipadamente abonado)**.

El debate surgido gira en torno a:

- a) si el derecho de fondeo cuyo canon fue anticipadamente abonado y por una sola vez por el usuario en el momento de su otorgamiento, con la ampliación del plazo de la concesión administrativa se entiende prorrogado automáticamente desde el año 2017 y hasta el año 2039 sin necesidad de abonarlo nuevamente, esto es, entendiendo suficiente la contraprestación económica abonada en su día por cada uno de los titulares del derecho o;
- b) sí, en cambio, para renovar dicho derecho por el plazo en que se ha prorrogado la concesión (hasta el 2039) debe abonarse nuevamente un canon anticipado conforme las tarifas actualmente vigentes y por el tiempo que dure la prórroga de la concesión; tal y como lo harán los adquirentes *ex novo* de dicho derecho a partir del año 2027.

Y es que hay determinado número de socios que consideran que no han de abonar nuevamente el canon para poder seguir disfrutando del derecho de fondeo durante el periodo en que ha sido prorrogada la concesión, entendiendo que como lo que ha existido es una ampliación del plazo sigue siendo la misma concesión y por tanto no debe abonarse la contraprestación económica nuevamente. En cambio, hay otros socios que

consideran que sí que debe abonarse nuevamente dicho canon, siendo esta divergencia de criterio la que motiva se nos hayan requerido para aportar nuestra opinión fundada en derecho ofreciendo criterios al RCRA para definir y delimitar una posición respecto.

El RCRA ha tratado contable y presupuestariamente la duración de los amarres entendiendo que todos finalizan en 2027.

3. OBJETO DEL DICTAMEN

Delimitado el planteamiento de la cuestión, el RCRA nos ha solicitado que analicemos si tras la ampliación de la concesión, los titulares de los derechos de fondeo y amarre deben abonar nuevamente el canon anticipado y por una sola vez para poder seguir disfrutando de dicho derecho por el tiempo en que se ha prorrogado la concesión o si, en cambio, pueden seguir disfrutando de dicho derecho hasta la finalización de la prórroga (año 2039) sin necesidad de desembolsar nuevamente el referido canon.

Este es el objeto de nuestro Dictamen. Para ello, vamos a analizar:

- 1) De forma previa, la naturaleza del espacio sobre el cual recae el punto de fondeo y el amarre de una embarcación.
- 2) Seguidamente, se determinará la figura jurídica ante la que nos encontramos: derecho de uso preferente.
- 3) Por último, se abordará la duración de este derecho preferente de fondeo y amarre y su aplicación al caso concreto. En particular analizaremos el efecto jurídico de la prórroga sobre una concesión inicialmente otorgada y a punto de extinguirse por el transcurso del plazo de duración establecido en ella a fin de concluir si procede o no abonar nuevamente y de forma anticipada el canon por los derechos de fondeo y amarre a fin de su renovación durante el periodo de prórroga de la concesión.

Este Dictamen se emite exclusivamente con el objeto indicado en el párrafo anterior.

La documentación analizada para la elaboración de este Informe ha sido (i) las Normas para el atraque de embarcaciones en las instalaciones del Real Club de Regatas en la versión de 1997 y en la versión de 2013 y (ii) un Informe emitido por Letrado analizando la interpretación de las Normas relativas a la cuestión que nos ocupa; (iii) el Acta del reconocimiento final de las obras de 21 de diciembre de 2022; (iv) el Acuerdo de ampliación del plazo concesional de 20 de diciembre de 2017; (v) el Pliego de condiciones que rigió la modificación sustancial de la concesión; (vi) Pliego de condiciones de unificación de las concesiones¹.

¹ La de la explotación de una instalación náutico-deportiva en el Puerto de Alicante, la de construcción de los pantalanes de atraque en las nuevas instalaciones náutico deportiva en el Puerto de Alicante y la de construir

4. NATURALEZA Y DETERMINACIÓN DEL ESPACIO SOBRE EL CUAL RECAE EL FONDEO Y EL AMARRE DE UNA EMBARCACIÓN: DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

Para poder analizar y concluir acerca de la naturaleza jurídica del derecho de fondeo y de amarre de una embarcación, así como caracterizar dicho derecho, es preciso delimitar de forma previa la tipología de bien sobre el cual recae el mismo, por las distintas consecuencias jurídicas que de ello se pudieran derivar.

Para ello ha de partirse de la base de que el Puerto de Alicante es un puerto de interés general previsto en el Anexo I del TRLPEMM (apartado 8).

A este respecto, el artículo 67, apartado primero y segundo de dicho texto legal señalan que los puertos de interés general forman parte del dominio público marítimo-terrestre e integran el dominio público portuario estatal, el cual se regula por las disposiciones de esta ley y, supletoriamente, por la legislación de costas y que **se considera dominio público portuario estatal el dominio público marítimo-terrestre afecto a los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal.**

Para ser más concretos, según el indicado precepto, **pertenecen al dominio público portuario estatal:**

- “a) Los terrenos, obras e instalaciones portuarias fijas de titularidad estatal afectados al servicio de los puertos.*
- b) Los terrenos e instalaciones fijas que las Autoridades Portuarias adquieran mediante expropiación, así como los que adquieran por compraventa o por cualquier otro título cuando sean debidamente afectados por el Ministro de Fomento.*
- c) Las obras que el Estado o las Autoridades Portuarias realicen sobre dicho dominio.*
- d) Las obras construidas por los titulares de una concesión de dominio público portuario, cuando reviertan a la Autoridad Portuaria.*
- e) Los terrenos, obras e instalaciones fijas de ayudas a la navegación marítima, que se afecten a Puertos del Estado y a las Autoridades Portuarias para esta finalidad.*
- f) Los espacios de agua incluidos en la zona de servicio de los puertos”.*

y explotar la ampliación de los pantalanes de atraque “C” y “E” de las instalaciones náutico deportivas en el Puerto de Alicante.

A tenor de dicho precepto, y a los efectos que aquí nos interesan, entendemos que el lugar donde se tiene que ejercer el **DERECHO DE FONDEO Y AMARRE FORMA PARTE DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO** pudiendo encuadrarse en la letra a), e) o f) del precepto transcrito.

Por consiguiente, para realizar la valoración objeto del presente Dictamen, debe tenerse presente que **el fondeo y amarre de una embarcación se realizará sobre un bien de dominio público portuario.**

Tal y como posteriormente desarrollaremos, la tipología de bien sobre el cual recae el derecho de fondeo y amarre condiciona y limita el régimen de titularidad y utilización de dicho derecho.

Y ello por cuanto que el puesto de fondeo y amarre pertenece en propiedad a la Autoridad Portuaria o, en su caso, al adjudicatario de la concesión administrativa de la gestión y explotación del Puerto, ostentando el armador un simple derecho de uso sobre un espacio de dominio público.

5. DETERMINACIÓN DE LA FIGURA JURÍDICA ANTE LA QUE NOS ENCONTRAMOS: DERECHO DE USO PREFERENTE

Para poder formar una opinión legal acerca de si procede o no que los titulares de los derechos de fondeo y amarre abonen nuevamente y de forma anticipada el canon a fin de obtener la renovación de su uso durante el plazo de prórroga concedido al RCRA, **es necesario caracterizar previamente la figura jurídica ante la que nos encontramos desde el punto de vista de su régimen jurídico, de su naturaleza y de su duración.**

El derecho de fondeo se refiere a la facultad de inmovilizar una embarcación echando el ancla al fondo marino y el derecho de amarre se refiere a la acción de sujetar una embarcación a un punto fijo en un puerto o marina.

Ambos conceptos están relacionados con el atraque de las embarcaciones en las instalaciones portuarias.

Su otorgamiento o no a favor de los armadores titulares de embarcaciones corresponde a quien ostenta el título que le permite la gestión del dominio público que se utiliza para el ejercicio de los mismos, esto es, en la mayoría de los casos la Administración pública que ostenta la titularidad y gestión del dominio público y por excepción, los concesionarios de la Administración que en virtud del título concesional reciben legítimamente las facultades de gestión de esa parte del dominio público que se integra en su concesión, por la que asumen como contrapartida las obligaciones que en la misma se les imponen (buena administración de mismo, pago del canon de la concesión, etc...).

Pero como derechos otorgados por el concesionario (no por la Administración) ni el derecho de fondeo ni el derecho de amarre dispone de una regulación jurídica específica y detallada en normas de Derecho Público.

Únicamente pueden encontrarse pinceladas al respecto de cada uno de ellos en las siguientes normas:

- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante “**Ley de Costas**”).
- El TRLPEMM.
- La Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima.
- El Real Decreto 186/2023, de 21 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación de la Navegación Marítima.
- Normativas específicas de cada Autoridad Portuaria, como las "Normas para la Gestión de Amarres" establecidas por puertos individuales.
- Reglamentos autonómicos que pueden ampliar los plazos de concesión de amarres.

Es por ello que **consideramos que dichos derechos, en tanto que integrados en acuerdos entre particulares (de Derecho Privado) se registrarán, por aplicación del artículo 1.255 del Código Civil, por la autonomía de la voluntad de las partes, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral ni al orden público.**

De hecho, para la realización de este Dictamen, hemos constatado que las condiciones de este derecho se regulan normalmente **en el contrato de cesión** suscrito entre el concesionario (RCRA) y el amarrista, contrato que esencialmente aplica a cada caso concreto las **Normas para el atraque de embarcaciones en las instalaciones del RCRA aprobadas por éste**, lo que ofrece las notas de objetividad a esas relaciones jurídicas privadas.

Es cierto que esta estructura ha llevado a que en determinados casos, el otorgamiento de los derechos de uso a favor de determinados socios que lo adquirieron hace años no se formalizaran en ningún documento escrito, lo que a nuestro modo de ver no es obstáculo para considerar que a los mismos se les aplica idéntica estructura jurídica, partiendo del principio general de libertad de pactos y el principio antiformalista sobre los mismos que rige en las relaciones jurídico-privadas (art. 1278 del Código Civil).

Y todo ello en la medida en que pese a no establecerse formalmente por escrito, entre el RCRA y el socio que utiliza el amarre, tácitamente se habrán dado todos los elementos esenciales de un contrato (i) consentimiento; (ii) objeto y (iii) causa lícita (artículo 1261 del Código Civil)

En definitiva, bien sea por su reflejo formal escrito, bien sea por encontrarnos ante un acuerdo tácito y verbal, lo que es indudable es que **todos los amarristas han manifestado con total claridad una voluntad de aceptación de las Normas para el atraque de embarcaciones en las instalaciones del RCRA** aprobadas por éste, que a todos los efectos debemos considerar que resultan vinculantes entre ellos y el propio RCRA, bien de forma directa o bien de forma indirecta por su incorporación al acuerdo de cesión de los derechos de fondeo y amarre.

También resulta oportuno señalar que proyectado ese derecho sobre un espacio de dominio público (por tanto, inalienable, inembargable e imprescriptible, ex. art. 6 Ley 33/2003 de patrimonio de las Administraciones Públicas), **cuando se adquiere el mismo en realidad lo que se obtiene es un "derecho de uso preferente"**.

Es importante destacar que ESTE DERECHO NO IMPLICA LA PROPIEDAD DEL AMARRE. NO SE ADQUIERE LA PROPIEDAD DEL AMARRE, sino un derecho de uso por un período de tiempo determinado.

Por tanto, en atención precisamente a este carácter inalienable del espacio, ni se tiene derecho ni se puede "comprar" un amarre en un espacio determinado de un puerto, sino que **lo que realmente se adquiere es el derecho a fondear y amarrar una embarcación por un periodo de tiempo que quedará fijado en el documento contractual formalizado por escrito o tácitamente que, en cualquier caso se realizará** con sujeción a las normas establecidas aprobadas por el RCRA.

6. DURACIÓN DEL DERECHO DE USO PREFERENTE DE FONDEO Y AMARRE

Como decíamos con anterioridad, el derecho de fondeo y de amarre no se encuentra específicamente regulado en ninguna normativa, por lo que, en cuanto a su duración, deberá estarse también a lo acordado entre las partes y, en concreto en el caso que nos ocupa, a lo establecido en las Normas aprobadas por el RCRA.

Es en este punto donde surge la problemática dado **que la mayoría de los títulos concesionales se otorgaron por el periodo de duración máximo que se preveía anteriormente** en la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en lo sucesivo "**Ley 27/1992**"), **esto es, por 30 años máximo.**

Varios son los argumentos jurídicos que nos llevan a decantarnos por la alternativa de que los armadores tengan que abonar nuevamente al RCRA el canon por el derecho de uso del amarre por el periodo en que ha sido ampliada la concesión con el consiguiente programa de amortización del referido canon por dicho periodo ampliado.

Se trata de los siguientes:

A) El principio de irretroactividad de aquellas normas jurídicas que introducen la posibilidad de ampliación del plazo concesional más allá de los 30 años iniciales, a aquellos contratos formalizados con anterioridad:

Es importante destacar que la Ley 27/1992 en su redacción inicial no admitía la posibilidad de prórroga de las concesiones de puertos que acumulativamente a la duración inicial concedida por la Administración superase el plazo máximo de 30 años (Disposición Transitoria 4ª en su redacción originaria).

Sin embargo, con las sucesivas modificaciones normativas² y, finalmente, con 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, se amplió la duración de dicho plazo tanto para nuevas concesiones como para concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2014 (05/07/2014):

- Para las nuevas concesiones, el artículo 56 del Real Decreto-ley 8/2014, modificó el artículo 82 del actual TRLPEMM. La nueva redacción del artículo 82 del TRLPEMM amplió el plazo máximo de las concesiones portuarias a 50 años e introdujo la posibilidad de conceder una prórroga extraordinaria en una serie de supuestos, básicamente vinculados a la realización de inversiones y contribuciones económicas, que para su amortización permitirían extender el plazo de la concesión a 50 o incluso a 75 años.
- **Para las concesiones otorgadas con anterioridad a la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2014, como sería el caso de la concesión que ostenta el RCRA, la Disposición transitoria décima del del actual TRLPEMM** prevé la posibilidad de ampliar el plazo por un periodo no superior a 2/5 del plazo inicial en una serie de supuestos vinculados también a la realización de inversiones y contribuciones económicas.

Teniendo en consideración lo anterior, la cuestión que se plantea es si estas modificaciones legislativas relacionadas con el plazo de duración de las concesiones que son posteriores a los acuerdos privados suscritos formal o tácitamente entre los armadores y el RCRA, en los que se cede el derecho de uso preferente sobre los amarres, resultan de aplicación o no sobre estos acuerdos.

² En el año 2003, la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general amplió el plazo máximo de las concesiones portuarias a 35 años desde su otorgamiento. Dicha Ley 48/2003 deroga las disposiciones de la Ley 27/1992 que regulaban la duración de las concesiones quedando sustituido el plazo de 30 años por el de 35.

En principio, **un cambio normativo posterior no se aplica retroactivamente a un acuerdo privado ya formalizado.**

Esta regla se fundamenta en el principio de irretroactividad de las normas jurídicas, consagrado en el artículo 2.3 del Código Civil, que significa que las condiciones pactadas en el contrato no pueden ser modificadas por un cambio legislativo posterior.

Este precepto ha sido interpretado por nuestro Alto Tribunal, pudiendo destacar, a modo de ejemplo, la Sentencia nº 268/2024 de 20 de febrero de 2024 de la Sala Tercera, de lo Contencioso-administrativo, Sección 4ª, Rec. 8466/2022, que explica que significa este concepto de irretroactividad de las leyes.

Dice así:

“Para llevar a cabo esa labor de interpretación es conveniente sentar unas premisas generales:

*1ª) La irretroactividad es un concepto jurídico que **imposibilita la extensión de los efectos derivados de una ley a hechos anteriores a su entrada en vigor.** En otras palabras, **impide que las leyes promulgadas tengan efecto sobre las situaciones o acontecimientos anteriores a las mismas**, sobre todo, si son restrictivas de derechos individuales o de carácter sancionador”.*

También se fundamenta en el principio de autonomía de la voluntad de las partes (art. 1255 CC), y en los principios generales de buena fe (art. 7.1 C.C.).

Ya hemos señalado que el título concesional otorgado por la Autoridad Portuaria de Alicante en el año 1997 al RCRA (en concreto, el Pliego de condiciones unificado) se rigió por la Ley 27/1992.

Hasta la Ley 27/1992, las concesiones portuarias no estaban sujetas a un plazo máximo de duración, pudiendo ser otorgadas indefinidamente. Sin embargo, con la entrada en vigor de la Ley 27/1992, se estableció un límite de 30 años para las nuevas concesiones, con el objetivo de regularizar y uniformizar la duración de estas concesiones.

Este límite de 30 años fue modificado por 35 años por la Ley 48/2003, que se mantuvo vigente hasta la aprobación y entrada en vigor del actual TRLPEMM el 21 de octubre de 2011 (artículo 82); si bien, dicho precepto fue modificado por el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia aumentando el plazo máximo a 50 años, con posibilidad de 35 años.

La Norma 16ª señala que,

*“16ª- En todo caso, **el fondeo de las embarcaciones en las instalaciones del Club estará supeditada a la vigencia de la concesión administrativa correspondiente**, no haciéndose cargo el Club del reembolso de cantidad alguna, en caso de extinción anticipada de la referida concesión, (...)”.*

Es cierto que la redacción de la Norma 16ª no es del todo afortunada puesto que una referencia abierta a “*la vigencia de la concesión administrativa correspondiente*” puede llevar a considerar que el periodo de prórroga de la misma estaría incluido.

Pero no es menos cierto que esa Norma 16ª debe interpretarse en un contexto normativo dado, donde no era posible una prórroga de la concesión por más de 30 años y por lo tanto en el momento de su aprobación “... *la vigencia de la concesión administrativa correspondiente* ...” no podía ser otra cosa distinta que esa duración de 30 años.

Además, cabe señalar que los cambios normativos posteriores inciden en la esfera de las relaciones entre el RCRA y la Administración, pero no se transmiten a los acuerdos privados entre el RCRA y los armadores, porque ambos funcionan en planos distintos.

Esto significa que los acuerdos privados y la relación jurídica entre el RCRA y la Administración titular del dominio público juegan en planos totalmente diferentes.

Y es aquí donde a nuestro modo de ver surge la clave para resolver la polémica sobre la interpretación de la obligación o no del pago del canon por el derecho de amarre en el periodo de prórroga de la duración de la concesión.

Como hemos visto, el armador cuando adquirió el derecho de uso preferente lo hizo en las condiciones establecidas en aquel momento por la legislación que resultaba de aplicación (Ley de Puertos de 1992, y plazo máximo entonces vigente de 30 años) tal y como expresamente señalan las Normas.

Un cambio normativo que posibilita al RCRA ampliar ese plazo, no supone que cuando se obtiene éste, se aplique automáticamente, con todos sus efectos, a los acuerdos anteriores si las partes no lo acuerdan expresamente.

Dicho de otro modo, pretender esa alteración de los acuerdos privados anteriores cuando se ha obtenido a posteriori una ampliación del plazo **podría considerarse una actuación contraria al principio de irretroactividad de las normas e incluso contraria al principio de buena fe.**

En definitiva, de lo que no cabe la menor duda es que el canon anticipado que han abonado los actuales titulares de los derechos de fondeo y amarre se realizó para el periodo inicial de duración de la concesión (30 años) en un escenario donde la duración máxima total admitida para una concesión regida por la legislación de puertos de interés general del Estado era esos 30 años precisamente.

Por lo tanto, **el acuerdo de cesión del uso preferente del amarre entre el amarrista y el RCRA NO SE VE AFECTADO** por el cambio en el actual TRLPEMM que permite al RCRA optar a extender la duración de su concesión en una serie de supuestos al haberse introducido esta posibilidad de forma posterior a la formalización expresa o tácita de dicho acuerdo.

B) La posibilidad de ampliación del plazo concesional no era un derecho adquirido y consolidado del RCRA.

La posibilidad de ampliación del plazo concesional no ha sido configurada en la normativa de aplicación como un derecho adquirido del concesionario, sino como una posibilidad a otorgar mediante la correspondiente solicitud a la Autoridad Portuaria correspondiente y previo informe favorable de Puertos del Estado.

Así lo establece la literalidad de la Disposición Transitoria Décima del TRLPEMM: “*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 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 (...).*”.

Por tanto, en nuestro caso concreto, esa posibilidad no es un derecho adquirido del RCRA.

Se trata de un derecho hipotético y futuro y dependiente de la voluntad de la Administración que no puede derivar en favor de derechos de terceros sin su previa confirmación.

Consecuentemente, el RCRA no pudo nunca comprometerse a una duración adicional de los derechos de amarre y fondeo porque desconocía si tendría o no derecho a esta mayor duración.

Por ello, esta posibilidad no se ha incorporado, lógicamente, a las Normas para el atraque de embarcaciones en las instalaciones del RCRA aprobadas en 1997, como de hecho no se incorpora tampoco en las sucesivas modificaciones habidas en ellas.

C) La equivalencia del pago del canon anticipado y la duración de la concesión.

Cuando la Norma 6ª establece el pago “*de una sola vez*” del canon por la adquisición del derecho de uso preferente del amarre, está cerrando una equivalencia implícita entre ese canon que se paga por el armador y los 30 años de duración de la concesión, en los términos previstos en 1997.

Ello es así, sin duda, respecto de los amarristas que adquirieron su derecho de amarre en el año 1997.

En este caso, a nuestro modo de ver no existe discusión posible, pues (i) es impensable que un pago anticipado lo sea considerando una duración de la concesión más allá de lo que el propio título concesional establecía, es decir, más allá de los 30 años; y (ii) sobre todo cuando además ni normativamente esa posibilidad estaba admitida, puesto que no olvidemos estamos ante derechos sobre bienes demaniales que pertenecen al Estado.

A nuestro modo de ver lo mismo debe afirmarse respecto de los amarristas que adquirieron su derecho con posterioridad a 1997.

Y fundamentamos esta posición en que: (i) cualquiera que sea la fecha posterior a 1997 de adquisición del derecho de amarre, siempre ha sido claro y evidente que su finalización tendría lugar en 2027; (ii) es más cuando la Norma 16ª supedita la duración del derecho de fondeo y amarre a *la vigencia de la concesión administrativa correspondiente*, lo está haciendo en los términos que se contemplaba esa vigencia en el título concesional (hasta 2027) pero nunca está posibilitando la extensión del derecho adquirido más allá de ese periodo de tiempo.

Evidentemente, si ello es así, la consecuencia jurídica que se deriva de lo anterior es que los armadores no han podido adquirir un derecho de uso de sus amarres más allá del plazo de duración del título concesional (hasta 2027) y que por lo tanto no sólo resulta incorrecto extender ese derecho más allá de la duración del título sino que resultaría improcedente cualquier reclamación de devolución de cantidades bajo el argumento, a nuestro modo de ver, artificioso por lo que se ha señalado y lo que a continuación se indica de presumir haber adquirido un derecho a 30 años independientemente de la duración del título concesional.

D) La interpretación de la Norma 16ª relativa duración del derecho de fondeo a la luz de los criterios interpretativos de las normas jurídicas del artículo 3 del Código Civil.

En consecuencia a nuestro modo de ver la cuestión que analizamos se centra en interpretar que se entiende por “... *vigencia de la concesión administrativa correspondiente*” en la Norma 16ª.

Desde nuestro punto de vista la única interpretación correcta de esa expresión es considerar que esa vigencia alude a la “*duración INICIAL de la concesión*” y no abarca al periodo de prórroga.

El artículo 3 del Código Civil establece los criterios fundamentales para la interpretación de las normas jurídicas.

Dice así: “*1. Las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras, en relación con el contexto, los antecedentes históricos y legislativos, y la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, atendiendo fundamentalmente al espíritu y finalidad de aquellas*”.

- i) El primero de estos criterios es atender al sentido literal de las palabras empleadas por la norma, aplicando el significado común y ordinario de los términos empleados en la norma.

Aplicando este criterio, la referencia a “*la vigencia de la concesión administrativa correspondiente*” que figura en las Normas no tiene ni puede tener en cuenta la prórroga posteriormente otorgada porque en el momento en que se aprobaron, no existía esa posibilidad y la duración de la concesión lo era por el plazo máximo de 30 años, porque así lo establecía la Ley 27/1992.

- ii) El segundo de estos criterios nos indica que las normas se tienen que interpretar en relación con el contexto en que se produjeron, considerando la norma dentro del conjunto del ordenamiento jurídico y en conexión con otras disposiciones legales. Aquí el contexto es claro, y nos lo ofrece la Ley 27/1992 y la duración máxima e improrrogable de 30 años.
- iii) El tercer criterio sería atender a los antecedentes históricos y legislativos de la norma, es decir, su origen, evolución y los motivos que llevaron a su promulgación. Y aquí vuelve a ser relevante el precedente que nos ofrece la Ley 27/1992.
- iv) Y finalmente se debe atender fundamentalmente al espíritu y finalidad de la norma, es decir, al propósito o intención que se persiguió al establecerla, ponderando siempre la equidad para así posibilitar soluciones justas y razonables en casos específicos.

En este sentido, la equidad es un criterio atemperador de la norma estricta, pero no es extensible a las consecuencias de un contrato válido y eficaz sin resultado exorbitante o contrario a la equivalencia de las prestaciones (STS 3 febrero 1986 [RJ 1986, 410]).

Todos estos criterios interpretativos por jerarquía prevalecen frente a una interpretación extensiva y flexible de los acuerdos formalizados expresa o tácitamente con los armadores que consideran que no deben abonar canon adicional por el periodo de prórroga de la concesión y consecuente extensión de su derecho de uso preferente sobre la utilización del amarre, puesto que esa interpretación:

- 1) Implicaría una aplicación retroactiva de una norma posterior a acuerdos formalizados con anterioridad a ella, lo cual ya hemos dicho que jurídica y normativamente no está permitido.
- 2) Y sobre todo, porque daría lugar a una solución injusta en la medida en que se privaría el RCRA de unos ingresos para hacer frente a sus obligaciones concesionales frente a la Administración.

E) El principio de “*honesta equivalencia de lo pactado*”.

El principio de “*honesta equivalencia de lo pactado*” es, necesariamente, el elemento de referencia, a nuestro modo de ver, para determinar cuál ha de ser la correcta interpretación del concepto de “... *vigencia de la concesión administrativa correspondiente*” incluido en la Norma 16ª.

La honesta equivalencia de lo pactado ha de partir de que un canon satisfecho “*de una sola vez*” (Norma 6ª) guarda una relación directa y precisa con una duración concreta, y no puede extenderse más allá de esa DURACIÓN INICIAL de la concesión sin afectar a nuestro modo de ver al principio de equidad y buena fe.

Este principio de “*honesta equivalencia de lo pactado*” sirve igualmente para integrar en el mismo sentido interpretativo que hemos dado a la Norma 16ª a otras Normas para el atraque de embarcaciones en las instalaciones del Real Club de Regatas de 21 de mayo de 1997.

En concreto nos referimos a la Norma 9ª, relativa a la **AMORTIZACIÓN** del canon anticipado, de cuya operación aritmética para el cálculo de dicha amortización se podría llegar a la conclusión de que está reconociendo a favor de los amarristas una duración de su derecho de 30 años, incluso superando la duración del título concesional (v.gr. amarrista que adquirió su derecho en 2010 y que en una aplicación descontextualizada de la Norma 9ª pudiera considerar que de ella se desprende que tiene derecho a mantener su amarre hasta 2040, aunque el título concesional finalice en 2027).

Insistimos en que a nuestro modo de ver todo el contenido de las Normas que citamos solo puede interpretarse desde la perspectiva del título concesional, cuya duración está expresamente definida (2027) puesto que “*nemo plus iuris ad alium transferre potest quam ipse habet*”, es decir “*nadie puede transmitir más derechos que los que tiene*”.

Dicho de otro modo, ni el RCRA podía comprometerse a reconocer una duración más allá de 2027 ni el amarrista podía legítimamente esperar en que ello fuera así.

Por otro lado, los contratos derivados de una concesión administrativa siempre son contratos accesorios que deben finalizar **obligatoriamente** cuando concluye la concesión. Su vigencia está supeditada a la existencia y duración de la concesión otorgada

Es posible que pudiera haber existido cierta imprecisión a la hora de regular inicialmente en la Norma 9ª la amortización del canon anticipado, pero desde la perspectiva del principio de buena fe entendemos que no es posible escudarse en esa imprecisión para argumentar un derecho a mantener el uso del amarre que a nuestro modo de ver rompe el principio de honesta equivalencia de lo pactado.

En todo caso, en el año 2013 la redacción de la referida Norma 9ª fue modificada, quedando redactada como sigue:

“9ª.- La cantidad aportada como derecho de fondeo será amortizada de la siguiente forma:

- 20% a la fecha de pago.*
- Resto por amortización anual lineal hasta la finalización de la concesión **vigente**, mediante la fórmula:*
80% del derecho de fondeo/nº de años hasta el final de concesión”.

Y de este modo se clarificaron las posibles dudas que pudieran haber existido en una redacción poco afortunada de la Norma 9ª que, no por ello no permite que sea interpretada, como es lógico, en el contexto de un título concesional, con una duración determinada en el mismo y con las facultades del concesionario (RCRA) y del amarrista limitadas por lo establecido en dicho título concesional.

Por esta razón, la eventualidad de la obtención por parte del RCRA de una prórroga de la concesión hasta 2039 – o la ulterior hasta 2054- no permite al amarrista extender su derecho de uso del amarre sin contribuir mediante un nuevo pago único (regulado en la Norma 6ª) a favor del RCRA para subvenir a los compromisos económicos adquiridos para la obtención de la misma. Obsérvese que esa ampliación del plazo concesional se otorga a cambio de inversiones a realizar en las propias instalaciones portuarias o en actuaciones de relación puerto-ciudad.

Por esa razón somos de la opinión de que todos los socios armadores del RCRA, sea cual sea la fecha en la que adquirieron su derecho, a partir de 2027 deberían contribuir a satisfacer parte de esta inversión exigida por la Administración para prorrogar el plazo de la concesión, mediante la satisfacción de una nueva cantidad en concepto de canon anticipado.

7. CONCLUSIONES

Teniendo en consideración lo anterior, venimos a concluir lo siguiente:

1. El fondeo y el amarre de una embarcación se realiza sobre un bien de dominio público portuario.
2. Ni el derecho de fondeo ni el derecho de amarre disponen de una regulación jurídica específica y detallada. Estos conceptos y sus principales características no se encuentran positivizados de forma amplia en ningún texto legal, por lo que dichos derechos se regirán, por aplicación del artículo 1.255 del Código Civil, por la autonomía de la voluntad de las partes, siempre que no sean contrarios a las leyes, a la moral ni al orden público.
3. El derecho de fondeo y amarre constituye un derecho de uso preferente sobre un espacio determinado en un puerto y por un período de tiempo determinado. Este derecho no implica la adquisición de la propiedad del amarre al tratarse de un bien de dominio público inalienable.
4. Dada la falta de regulación expresa del derecho de fondeo y amarre, su duración dependerá de la voluntad de las partes, y, en concreto en el caso que nos ocupa, de lo establecido en las Normas aprobadas por el RCRA. Generalmente, este derecho se extiende hasta el final de la concesión administrativa del puerto deportivo, aunque también puede ser por un periodo más corto.
5. En el caso que nos ocupa, el título concesional otorgado por la Autoridad Portuaria de Alicante en el año 1997 al RCRA se rigió por la Ley 27/1992 que fijaba un plazo máximo de duración de las concesiones de 30 años (incluidas prórrogas), vs los 50 años actuales, hasta el máximo de 75 años introducidos tras la entrada en vigor del Real Decreto-ley 8/2014.
6. Por aplicación del principio de irretroactividad de las normas contemplado en el artículo 2.3 del Código Civil, estas modificaciones legislativas relacionadas con el plazo de duración de las concesiones que son posteriores a los acuerdos privados suscritos formal o tácitamente entre los armadores y el RCRA, en los que se cede el derecho de uso preferente sobre los amarres, no resultan de aplicación sobre estos acuerdos.
7. Esto significa el acuerdo de cesión del uso preferente del amarre entre el armador y el RCRA no se ve afectado por el cambio en el actual TRLPEMM que permite al RCRA

optar a extender la duración de su concesión en una serie de supuestos al haberse introducido esta posibilidad de forma posterior a la formalización expresa o tácita de dicho acuerdo.

8. Además, la posibilidad de ampliación del plazo concesional prevista normativamente no era un derecho adquirido y consolidado del RCRA, del que por tanto no podía disponer. Se trata de un derecho hipotético y futuro y dependiente de la voluntad de la Administración que no puede derivar en favor de derechos de terceros sin su previa confirmación.
9. Aplicando los criterios interpretativos del artículo 3 del Código Civil, cuando la Norma 16ª dice que el fondeo de las embarcaciones en las instalaciones del club estará supeditada a *la vigencia de la concesión administrativa*, debe interpretarse en el sentido de que el fondeo de las embarcaciones está supeditado a la DURACIÓN INICIAL de la concesión, (hasta 2027) sin considerar prórroga alguna.
10. Por consiguiente, como el título concesional se formalizó por 30 años (sin prórrogas), los derechos de fondeo y amarre otorgados por el RCRA deben entenderse otorgados por el mismo plazo, finalizando dichos derechos en el año 2027 por lo que, no sólo resulta incorrecto extender ese derecho más allá de la duración del título sino que resultaría improcedente cualquier reclamación de devolución de cantidades bajo el argumento, a nuestro modo de ver, artificioso por lo que se ha señalado y lo que a continuación se indica de presumir haber adquirido un derecho a 30 años independientemente de la duración del título concesional.
11. Por esa razón somos de la opinión de que todos los socios armadores del RCRA, sea cual sea la fecha en la que adquirieron su derecho, a partir de 2027 deberían abonar a favor del RCRA una nueva cantidad en concepto de canon anticipado.
12. De no interpretarse de ese modo, es decir, con la negativa a abonar el canon anticipado por el periodo de prórroga, se generaría un perjuicio económico al RCRA que no sólo sería insolidario sino jurídicamente contrario a los acuerdos existentes entre las partes y contrario al principio de honesta equivalencia de lo pactado.

Valencia, 2 de abril de 2025

Fdo. Jose Vicente Belenguer Mula
Socio. Área Derecho Público
BROSETA ABOGADOS, S.L.P