

El nuevo régimen jurídico aplicable a las prórrogas de concesiones portuarias

El 23 de julio de 2024, el Pleno del Congreso de los Diputados aprobó la Ley de creación de la Autoridad Administrativa Independiente para la investigación técnica de accidentes e incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil (la “LCAAI”).

Entre otros aspectos, su disposición adicional 2.ª modifica el artículo 82 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 (el “TRLPEMM”) y, en consecuencia, el régimen jurídico de las prórrogas de las concesiones portuarias.

Esta nueva regulación será de aplicación a las concesiones vigentes, independientemente de la fecha en la que se otorgaron, y a los expedientes de prórroga del plazo concesional que se hallen en tramitación a la fecha de entrada en vigor de la LCAAI (i.e., 20 días desde su publicación en el *Boletín Oficial del Estado (BOE)*).

PRINCIPALES NOVEDADES

A. TIPOS DE PRÓRROGAS POR REFERENCIA AL RÉGIMEN ANTERIOR

- i) Prórroga prevista inicialmente en el título concesional ex art. 82.1.a TRLPEMM (la “**Prórroga Prevista**”).
- ii) Prórroga ordinaria por la realización de inversiones ex art. 82.1.b TRLPEMM (la “**Prórroga Ordinaria**”).
- iii) Prórroga extraordinaria por la realización de inversiones ex art. 82.1.c1 TRLPEMM (la “**Prórroga Extraordinaria por Inversión**”).

La Prórroga Extraordinaria por Inversión se configura como un instrumento eficaz para incentivar la ejecución de nuevas inversiones durante el periodo concesional. Se consigue así adaptar la tecnología y las infraestructuras en un sector cambiante y expuesto a una importante competencia, concediendo al concesionario el plazo necesario para amortizar las obras ejecutadas y los bienes adquiridos.

Sin embargo, los requisitos del artículo 82.2.c1 TRLPEMM hacen que su otorgamiento sea bastante excepcional. Curiosamente, no siempre han sido las concesiones expuestas a una

mayor competencia —con relevantes inversiones y más intenso desarrollo tecnológico— las que han accedido a un incremento de su plazo concesional por esta vía.

- iv) Prórroga extraordinaria por la realización de una contribución económica ex art. 82.1.c2 TRLPEMM (la “Prórroga Extraordinaria por Contribución”).

B. PRINCIPALES MODIFICACIONES PROPUESTAS:

- i) **Compatibilidad entre la Prórroga Prevista y la Prórroga Ordinaria:** Debido a la terminología empleada en el artículo 82.1.b TRLPEMM, “*cuando en el título de otorgamiento no se haya previsto la posibilidad de prórroga*”, no existía un criterio uniforme sobre la compatibilidad de la Prórroga Prevista con el resto de extensiones. En la práctica, la solución difería en función del puerto. Esta compatibilidad queda zanjada en el nuevo régimen.
- ii) **Años máximos de prórroga:** El artículo 82.2 TRLPEMM preveía una misma regulación respecto a los años máximos de extensión para la Prórroga Prevista, la Prórroga Ordinaria y la Prórroga Extraordinaria por Inversión. Así, la suma de los plazos de estas prórrogas no podía ser superior a la mitad del plazo inicial.

El nuevo régimen alinea la regulación de ambas Prórrogas Extraordinarias por Inversión y por Contribución. Con este cambio, ambas extensiones extraordinarias podrán alcanzar los 75 años de plazo concesional.

Además, plantea un esquema más flexible para la Prórroga Ordinaria: el plazo de cada una de las prórrogas que se otorgue al amparo del artículo 82.2.b no podrá ser superior a la mitad del plazo inicial y la suma de los plazos de estas no podrá ser superior a una vez y media el plazo inicial de la concesión.

- iii) **Equiparación de las Prórrogas Extraordinarias por Inversión y por Contribución:** Únicamente podrán prorrogarse a los efectos de los antiguos artículos 82.2.c1 y 82.1.c2 TRLPEMM (ahora ambos art. 82.2.c TRLPEMM) aquellas concesiones que sean de interés estratégico o relevante para el puerto o para el desarrollo económico de su zona de influencia, o que supongan el mantenimiento en el puerto de la competencia en el mercado de los servicios portuarios.

La normativa anterior únicamente exigía para la Prórroga Extraordinaria por Inversión que la concesión revistiese las referidas características. Dicho de otro modo, a partir de ahora pasará a analizarse también en sede de la Prórroga Extraordinaria por Contribución la naturaleza de la concesión como requisito previo para poder optar al otorgamiento de esta prórroga, cualificándose así, en cierto modo, la posibilidad de solicitar prórrogas al amparo del antiguo artículo 82.1.c2 TRLPEMM.

- iv) **Nuevo supuesto de contribución económica a los efectos de la Prórroga Extraordinaria por Contribución:** Sin perjuicio de los supuestos ya contemplados en la anterior ordenación, que se seguirán manteniendo, el concesionario también podrá optar a una Prórroga

Extraordinaria por Contribución cuando esa aportación económica se destine a la construcción o mejora de:

- a) infraestructura portuaria básica: la referida a obras de abrigo, dragados, obras de atraque y explanadas; y
- b) infraestructura e instalaciones básicas para el suministro de combustibles alternativos o de electricidad a los buques durante su estancia en el puerto.

v) **Inversión mínima a los efectos de las Prórrogas Extraordinarias por Inversión y por Contribución:**

Régimen anterior:

- a) **Prórroga Extraordinaria por Inversión:** En la anterior regulación, la Prórroga Extraordinaria por Inversión requería que el importe de la nueva inversión adicional fuese superior al 50 % del valor actualizado de la prevista en el título concesional.
- b) **Prórroga Extraordinaria por Contribución:** Por su parte, el artículo 82.1.c2 TRLPEMM previo a la LCAAI regulaba que el importe del compromiso económico no podría 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; y
 - el 20 % de la inversión inicial actualizada.

Nueva regulación: En línea con el resto de las modificaciones del precepto, la enmienda alinea ambas prórrogas también en lo que respecta a la inversión mínima a realizar. Así, *“La nueva inversión adicional, la contribución económica o la suma de ambas deberá ser superior al 50 por ciento del valor actualizado de la inversión inicialmente prevista en el título concesional, sin incluir las inversiones comprometidas en reposición”*.

Teniendo en cuenta nuestra experiencia, el límite mínimo del 50 % perjudica de forma relevante a aquellos concesionarios que asumieron unos mayores compromisos iniciales (y, por ende, que producen *a priori* un mayor beneficio en la comunidad portuaria y su área de influencia). De hecho, la prórroga extraordinaria del antiguo artículo 82.1.c1 TRLPEMM es prácticamente inalcanzable para aquellos concesionarios que presentaron en la fase de concurso un proyecto para grandes obras en infraestructuras o para la adquisición de modernos equipamientos tecnológicos o de automatización.

Prueba de lo anterior es el escaso acceso a la Prórroga Extraordinaria por Inversión por parte de las terminales marítimas de mercancías.

La enmienda no solo no reduce el porcentaje de inversión mínima, sino que lo exige también para las prórrogas solicitadas al amparo del antiguo 82.1.c2 TRLPEMM. El único escenario potencialmente beneficioso sería aquel en el que se solicite una prórroga conjunta al amparo de ambos preceptos (*i.e.*, 82.1.c1 y c2 TRLPEMM), por la referencia a *“o la suma de ambas deberá*

ser superior al 50 por ciento del valor actualizado de la inversión inicialmente prevista en el título concesional”.

- vi) **Plazo para efectuar la contribución económica:** En el régimen anterior a la LCAA, la Prórroga Extraordinaria por Contribución preveía que el compromiso económico fuese ejecutado en el plazo máximo de seis meses desde el otorgamiento de la prórroga de la concesión.

La nueva propuesta normativa establece que *“en caso de que se comprometa una contribución económica, se incluirá en la concesión modificada y deberá satisfacerse en su totalidad en el plazo máximo de seis meses desde el otorgamiento de la prórroga de la concesión y, en todo caso, antes de la entrada en vigor de la prórroga, si ésta tuviera lugar en un plazo inferior a seis meses”*. Es decir, la contribución económica debe satisfacerse en su totalidad antes de la entrada en vigor de la prórroga.

- vii) **Consecuencia de no efectuar en plazo la contribución económica:** En relación con la Prórroga Extraordinaria por Contribución, al amparo del nuevo artículo 82 TRLPEMM, *“en el supuesto de que la contribución económica comprometida no se satisfaga en plazo en su totalidad, no adquirirá eficacia la prórroga otorgada y se extinguirá la concesión por la finalización de su plazo”*.

Con anterioridad, el TRLPEMM no preveía las consecuencias derivadas del hecho de que, finalmente, el concesionario no realice la contribución económica en plazo. La nueva regulación aclara esta cuestión: la consecuencia es la extinción de la concesión.

Sin embargo, nada establece el nuevo artículo 82 TRLPEMM —ni regulaba el antiguo— sobre las consecuencias dimanantes del desistimiento del concesionario en la ejecución de las obras comprometidas para obtener una Prórroga Extraordinaria por Inversión. Esta ausencia de regulación ha llevado a interpretaciones con resultados quizás desproporcionados.

En cualquier caso, creemos que en ambos escenarios (*i.e.*, no satisfacer la contribución o ejecutar la inversión) las consecuencias jurídicas no debieran ser coincidentes con lo previsto por la falta de ejecución de las obras comprometidas durante la fase de concurso.

En este segundo caso, los principios licitatorios (igualdad de trato, transparencia y libre concurrencia) imponen un control estricto del cumplimiento de los compromisos asumidos por el concesionario para no incurrir en una discriminación de terceros licitadores. Por tanto, puede estar justificada la declaración de caducidad de la concesión en caso de no iniciación, paralización o no terminación de las obras por causas no justificadas, durante el plazo que se fije en las condiciones del título, *ex* artículo 98.1.a del TRLPEMM.

Sin embargo, tales principios licitatorios no se verían afectados si decayesen los años de prórroga obtenidos de no sustanciarse las inversiones incorporadas en el título concesional para su obtención o las contraprestaciones comprometidas. En última instancia, la consecuencia lógica es la pérdida de ese derecho a extender el plazo, no la caducidad del entero título concesional.

En el plano económico, este riesgo tan desproporcionado podría suponer un desincentivo importante para los operadores privados —en especial, aquellos con una mayor inversión inicial— y las entidades interesadas en su financiación.

viii) **Otras supresiones:** El nuevo articulado supone también la eliminación de otras previsiones existentes bajo el artículo 82 TRLPEMM. Así, se elimina:

- a) La necesidad de que para la Prórroga Prevista, la Prórroga Ordinaria y la Prórroga Extraordinaria por Inversión “*haya transcurrido, al menos, la tercera parte del plazo de vigencia de la concesión*”.
- b) La exigencia de que para la Prórroga Extraordinaria por Contribución “*se hayan ejecutado los niveles de inversión comprometidos para estar en explotación de acuerdo con lo previsto en el título concesional, con un mínimo del 20% de la inversión inicial actualizada*”.

ABOGADOS DE CONTACTO



Carlos López-Quiroga
+34915860768
carlos.lopez-quiroga@uria.com



Diego José Pérez
+34915860176
diegojose.perez@uria.com

