



UNIVERSITAT DE
BARCELONA

DICTAMEN, de 30.9.2018,

**sobre l'exercici de potestats de
sobirania per les concessionàries dels
ports de titularitat de la Generalitat de
Catalunya en règim de gestió indirecta**

Lluís Mesana i Marín

Tutor: Dr. A. Peñalver i Cabré

Màster en Gestió Pública Avançada

Curs 2017-2018



Aquesta obra està subjecta a la llicència de Reconeixement 4.0 Internacional de Creative Commons. Si voleu veure una còpia d'aquesta llicència accediu a <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0/>

<<A tot arreu el desenvolupament de l'Estat modern comença quan el príncep inicia l'expropiació dels titulars 'privats' del poder administratiu que existien al seu voltant: els propietaris en nom propi dels mitjans d'administració i de guerra, de recursos financers i de béns de qualsevol gènere políticament utilitzables. [...] A l'Estat modern es realitza, doncs, al màxim (essent això essencial al seu propi concepte) la 'separació' entre el quadre administratiu i els mitjans materials de l'administració.

[...] L'Estat modern és una associació de dominació de caràcter institucional que ha tractat, amb èxit, de monopolitzar de dins del seu territori la violència física legítima com a mitjà de dominació i per tal d'aconseguir-ho ha reunit tots els mitjans materials en mans del seu dirigent i ha expropiat tots els funcionaris que abans els posseïen de dret propi, substituint-los amb les seves pròpies jerarquies supremes.

[...] Per 'estaments' entenem el conjunt de posseïdors per dret propi de mitjans materials per a la guerra o per a l'Administració, o de drets senyoriais a títol personal.>>

Max Weber, *El polític i el científic*

ÍNDIX

LLISTA D'ABREVIATURES.....	- 7 -
OBJECTE DEL DICTAMEN	- 9 -
ANTECEDENTS.....	- 13 -
I. Competència en matèria de ports.....	- 13 -
II. Desplegament normatiu	- 14 -
III. Definició dels ports com a servei públic reservat.....	- 15 -
IV. De les funcions de policia a les potestats públiques atribuïdes a les concessionàries	- 16 -
1. Prerrogatives en favor de les concessionàries al RGPP	- 19 -
2. Prerrogatives en favor de les concessionàries als reglaments d'exploració i policia dels ports.....	- 21 -
V. Defensa de l'interès particular com a objectiu de l'exercici de les potestats públiques per les concessionàries i facultats privades alienes a la relació de prestació del servei públic.....	- 25 -
FONAMENTS DE DRET	- 27 -
I. L'exercici de potestats públiques per concessionàries privades és il·legal	- 27 -
II. Les funcions de policia conferides al concessionari han de constar als plecs de clàusules i s'han de circumscriure exclusivament a funcions que no suposin l'exercici de potestats de sobirania	- 31 -
III. La reserva del dret d'admissió per part d'empreses concessionàries en la prestació d'un servei públic és il·legal	- 38 -
IV. La facultat de la concessionària de determinar unilateralment el règim econòmic de la prestació dels serveis és il·legal. També ho és la potestat d'imposar exaccions paratributàries sobre negocis privats.....	- 40 -
V. Diversos preceptes del RGPP (Decret 206/2001) són il·legals i en conseqüència nuls de ple dret.....	- 45 -
VI. Els reglaments d'exploració i policia dels ports concessionats són il·legals i en conseqüència nuls de ple dret	- 48 -
1. Reglaments <i>contra legem</i>	- 50 -
2. Manca de competència per exercir la potestat reglamentària.....	- 52 -

3.	Vulneració del procediment legal d'exercici de la potestat reglamentària.-	53 -
4.	Manca de publicació al DOGC i incompliment de l'obligació de publicitat activa.....	55 -
VII.	Possible afectació dels contractes de concessió dels ports	56 -
VIII.	Possibles solucions a la problemàtica.....	59 -
	CONCLUSIONS	63 -
	<i>NORMATIVA</i>	65 -
	1.- Normativa estatal.....	65 -
	2.- Normativa autonòmica	66 -
	<i>BIBLIOGRAFIA</i>	67 -
	1.- Jurisprudència, doctrina dels tribunals i doctrina dels òrgans consultius	67 -
	2.- Publicacions	68 -
	3.- Recursos en línia	68 -
	<i>ANNEXOS</i>	69 -
	1. Reglaments d'explotació i policia dels ports.....	69 -
	2. Contractes, plecs de clàusules administratives particulars i d'altra documentació relativa a les concessions dels ports	70 -

LLISTA D'ABREVIATURES

EBEP	Reial Decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic
CC	Codi Civil de Catalunya
CCE	Codi Civil espanyol
CE	Constitució Espanyola
Cfr.	Confronti's
DOGC	Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya
D.A.	Disposició Addicional
D.F.	Disposició Final
D.T.	Disposició Transitòria
F.J.	Fonament jurídic
LPC	Llei 5/1998, de 17 d'abril, de ports de Catalunya
LJCA	Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la Jurisdicció Contenciós-Administrativa
LEC	Llei 1/2000, de 7 de gener, d'Enjudiciament Civil
LPAC	Llei 39/2015, d'1 d'octubre, del Procediment administratiu comú de les Administracions públiques

LCSP	Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic
p.e.	Per exemple
RGPP	Decret 206/2001, de 24 de juliol, d'aprovació del Reglament de policia portuària (les sigles es corresponen a Reglament <i>general</i> de policia portuària, en contraposició als reglaments particulars de cada port)
STC	Sentència del Tribunal Constitucional
STS	Sentència del Tribunal Suprem (SSTS, en plural)
STSJC	Sentència del Tribunal Superior de Justícia a Catalunya (SSTSJC, en plural)

OBJECTE DEL DICTAMEN

L'objecte d'aquest dictamen és examinar la conformitat a Dret de l'exercici de potestats públiques pels ports de titularitat de la Generalitat de Catalunya concessionats, així com fer-ne propostes de millora.

A efectes de delimitar de forma més precisa l'objecte d'estudi del dictamen, cal fer tres consideracions.

1. La primera és que la Llei 5/1998, de 17 d'abril, de ports de Catalunya (LPC, d'ara endavant) ha classificat les instal·lacions nàutiques i portuàries en ports, dàrsenes, instal·lacions marítimes i marines interiors (article 2). Lluny d'aquesta distinció tècnica, en aquest dictamen faré referència a la noció de port en un sentit ampli, al marge de la tipologia concreta contemplada per la norma.
2. La segona és que els ports de la Generalitat poden estar sota tutela del departament de la Generalitat competent en matèria de ports o de l'entitat de Dret públic Ports de la Generalitat; i aquest dictamen se centrarà en analitzar exclusivament els que estan tutelats per l'estructura departamental.

Sobre això, d'una interpretació sistemàtica del conjunt de disposicions que constitueixen la regulació autonòmica dels ports del Principat, es pot entendre que els ports adscrits a Ports de la Generalitat es corresponen als de gestió directa; mentre que els ports concessionats estarien sota la tutela del departament de la Generalitat competent en matèria de ports. Així es desprèn també de l'exposició de motius del Decret 206/2001, de 24 de juliol, d'aprovació del Reglament general de policia portuària (d'ara endavant RGPP o Reglament general) quan diu que *<<La LPC diferencia dins el conjunt del sistema portuari català entre els ports [...] gestionats directament per l'Administració de la Generalitat, que donà lloc a la creació de l'entitat de Dret públic Ports de la Generalitat, i els que, fruit de la promoció privada, són explotats en règim de concessió administrativa>>*.

Tanmateix, aquesta divisió no és del tot encertada, car la regulació en realitat els destria entre els que són d'iniciativa privada, sotmesos per tant a règim de concessió administrativa, que estarien sota tutela de l'estructura departamental; i els que parteixen de la iniciativa pública, que estarien adscrits a l'entitat instrumental Ports de la Generalitat, al marge del sistema de gestió, essent també possible en aquest cas la gestió indirecta mitjançant mecanismes concessionals, *ex apartat a)* de l'article 8 LPC.

D'altra banda, no tots els ports tutelats pel departament competent en matèria de ports tenen un règim homogeni. No sempre els concessionaris són empreses privades sinó ajuntaments (com és el cas p.e. del Port de Roses, que tanmateix és gestionat per una societat mercantil), clubs nàutics¹; i també n'hi ha de gestionats per consorcis.

En el cas dels consorcis no existeix cap contracte administratiu car en realitat es tracta d'una forma de gestió directa. Hi ha dos ports sotmesos a un règim d'aquesta mena: el Port de Portbou, amb un consorci integrat per la Generalitat, l'Ajuntament de Portbou i el Club Nàutic de Portbou²; i el Port de Mataró, amb un consorci integrat per la Generalitat i l'Ajuntament de Mataró³. En qualsevol cas, aquests dos supòsits no tenen interès per al dictamen, car els consorcis són *ex lege* entitats de Dret públic que poden gestionar serveis públics que suposin l'exercici de potestats administratives, tal com s'estableix als articles 118.1 i 118.3 de la Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.

Cal referir que en l'actualitat l'entitat instrumental Ports de la Generalitat té sota tutela 26 ports o instal·lacions anàlogues; mentre que el Departament de Territori i Sostenibilitat, mitjançant la Direcció General de Transports i Mobilitat, tutela uns altres 26 ports i assimilats, la majoria en règim de concessió administrativa.

¹ Entitats regulades al Decret legislatiu 1/2000, de 31 de juliol, pel qual s'aprova el text únic de la Llei de l'esport i al Decret 58/2010, de 4 de maig, de les entitats esportives de Catalunya

² Resolució de 18 d'octubre de 2001, per la qual es fa públic l'Acord del Govern de 23 de gener de 2001, sobre l'aprovació del Consorci Port de Portbou (DOGC núm. 3520, 23.11.2001).

³ Decret 236/1997, de 2 de setembre, pel qual s'aprova la constitució del consorci Port de Mataró (DOGC núm. 2473, 10.9.1997).

Tanmateix, a efectes pràctics, aquest dictamen se centrarà en els ports concessionats de tutela departamental. Deixant de banda, per tant, tots els ports adscrits a l'entitat Ports de la Generalitat, i els dos ports susdits de tutela departamental però de gestió consorcial.

3. Finalment, al dictamen faré ús indistint de les expressions “potestat administrativa”, “prerrogativa”, “potestat pública”, “potestat de sobirania” o “exercici de l'autoritat inherent als poders públics”, que als efectes d'aquest treball seran sinònimes i faran referència als poders exorbitants que disposen els poders públics per defensar l'interès general i que situen l'Administració en una situació de privilegi en relació a les facultats que tenen els particulars on hi regeix l'estricta principi d'igualtat. Tal com es desprendre del dictamen les “funcions públiques” o “funcions de policia” no seran termes sinònims a les expressions referides suara, car faran referència a activitats que tradicionalment s'havien entès com a pròpies de l'Administració, però que en l'era postmoderna de desconfiguració de l'Estat nacional poden esser desenvolupades per agents privats, sense que això necessàriament suposi l'exercici de potestats públiques exorbitants.

ANTECEDENTS

I. Competència en matèria de ports

L'article 9.15 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 va reconèixer la competència exclusiva de la Generalitat en matèria de ports, amb exclusió dels ports d'interès general, que l'apartat vintè de l'article 149.1 de la Constitució espanyola (CE, d'ara endavant) reserva a la competència exclusiva de l'Estat. Així mateix, l'article 11.8 de l'Estatut del 1979 atribuïa competència autonòmica en l'execució de la legislació dels ports d'interès general quan l'Estat no se'n reserva la gestió directa. En el moment present aquesta competència queda recollida a l'article 140 de l'Estatut d'autonomia de 2006, de forma molt més detallada que en l'Estatut anterior.

Així, en relació a la competència exclusiva sobre els ports que no són d'interès general, que és el que ens interessa a efectes d'aquest dictamen, el nou text estatutari concreta que aquesta competència inclou en tot cas el règim jurídic i la planificació i gestió dels ports; la gestió del domini públic necessari per prestar el servei i especialment l'atorgament d'autoritzacions i concessions dins dels recintes portuaris; el règim econòmic dels serveis portuaris i especialment la potestat tarifària i la percepció i recaptació de tota mena de tributs i gravàmens relacionats amb la utilització de la infraestructura i del servei que presta; així com la delimitació de la zona de serveis dels ports i la determinació dels usos, els equipaments i les activitats complementàries dins del recinte del port, respectant les facultats del titular del domini públic.

Cal afegir que la titularitat estatal del domini públic maritimoterrestre (132.2 CE) no afecta la competència exclusiva de la Generalitat de Catalunya en matèria de ports⁴.

D'aquesta manera, en l'actualitat la Generalitat de Catalunya té la titularitat de tots els ports del litoral de la Comunitat autònoma de Catalunya, amb excepció dels ports de Barcelona i Tarragona, que són d'interès general.

⁴ Tal com ha quedat interpretat a les SSTC 227/1988, de 29 de novembre o 149/1991, de 4 de juliol.

II. Desplegament normatiu

La competència de la Generalitat en matèria de ports s'ha concretat normativament, pel cas que ens ocupa, en la Llei 5/1998, de 17 d'abril, de ports de Catalunya (LPC) i en el Decret 206/2001, de 24 de juliol, d'aprovació del Reglament de policia portuària (RGPP). També són rellevants el Decret 258/2003, de 21 d'octubre, d'aprovació del Reglament de desenvolupament de la Llei 5/1998, de 17 d'abril, de ports de Catalunya i el Decret 17/2005, de 8 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de marines interiors de Catalunya.

D'altra banda, aquest sistema normatiu es completa amb els reglaments d'explotació i policia de cada port. La denominació d'aquests reglaments és diversa, però a efectes de redacció d'aquest dictamen m'hi referiré amb la denominació esmentada suara o la de "reglaments particulars", en contraposició al "Reglament general" (RGPP). Cal dir que, més enllà del contingut mínim i prerrogatives que fixa el RGPP, la casuística d'aquestes normes és gran, car n'hi ha una de diferent per cada port, llevat dels ports de Colera i Portbou que no en tenen i per tant n'és d'aplicació directa el RGPP. En relació amb aquesta heterogeneïtat, sense entrar en el seu contingut, des d'un punt de vista merament formal molts no tenen ni tan sols data, d'altres tenen una extensió que supera les 100 pàgines, la majoria inclou els logotips de la concessionària i l'única presència del poder públic es presenta amb un segell de la Generalitat, mentre que d'altres (p.e. el de la Marina d'Empuriabrava, potser perquè ha estat objecte de controvèrsia judicial) porten la capçalera de la direcció general de la Generalitat competent en la matèria. D'altres, com p.e. el del Port Olímpic, estan atapeïts de faltes d'ortografia, i també és variada i al gust de la concessionària fins i tot la font emprada.

A més, cal assenyalar que aquests reglaments particulars tal com se'ls configura pel RGPP tenen una clara naturalesa normativa, tot regulant l'àmbit social extern, per tant amb plena eficàcia *ad extra*⁵ i *erga omnes*. No endebades l'apartat e) de l'article 19 RGPP estableix com a contingut mínim dels reglaments particulars <<la concreció de l'àmbit d'aplicació, que ha d'incloure necessàriament les persones, embarcacions, vehicles i

⁵ Pardo, E. J. (2014). *Lecciones de Derecho administrativo*, p. 77. Madrid: Marcial Pons.

màquines que es trobin dins de la zona de serveis del port, siga amb caràcter habitual o circumstancial, i els que facin servir per qualsevol motiu els vials, aparcaments, serveis de terra o qualsevol altra instal·lació. Així mateix, s'ha de preveure l'aplicació a les persones i embarcacions que utilitzin les aigües interiors, dàrsenes, zona d'avantport, canals d'accés i altres serveis en aigua o en sec, i als titulars i usuaris de qualsevol títol d'un dret d'ús sobre qualsevol dels elements o instal·lacions que configuren la zona de servei del port, dàrsena o instal·lació marítima>>. Cal assenyalar que la zona de servei dels ports forma part del domini públic i, fora de qualcunes zones d'accés restringit, és de lliure accés de tothom. En aquest sentit l'àmbit subjectiu d'aplicació comprèn tothom qui entri en el domini públic sota el poder de la concessionària, i no només en aquells qui hi tenen una relació contractual fruit de la prestació del servei portuari o d'un dret d'ús.

Com afegitó cal esmentar que aquests reglaments tenen un procediment d'aprovació controvertit, essent a la pràctica elaborats i modificats per les concessionàries i finalment aprovats de manera formal per la direcció general de la Generalitat competent en matèria de ports, mitjançant resolució o simple segellat, com a mer vistiplau.

III. Definició dels ports com a servei públic reservat

Més enllà de la titularitat pública del domini portuari com a bé demanial i al marge de la iniciativa pública o privada en la creació del port i del sistema directe o indirecte de gestió posterior, tots els ports catalans són públics, i els serveis que s'hi presten, serveis públics també. Així ho estableix l'article 52 de la LPC, que resa que *<<tots els ports construïts en virtut de concessió administrativa són instal·lacions de servei públic [...]>>*. Amb aquest precepte, doncs, es produeix la *publicatio* requerida per a la consideració del servei com a públic⁶. En aquest mateix sentit s'han pronunciat els tribunals de Justícia⁷.

⁶ Morón, M. S. (2017). *Derecho administrativo Parte General*, p. 808. Madrid: Tecnos.

⁷ Vegi's p.e. el F.J. Sisè de la STSJC 10395/2014, d'1 de setembre.

Així doncs, els serveis portuaris catalans es configuren legalment en qualitat de serveis públics reservats en règim de monopoli⁸, malgrat que sia molt diversa la participació d'empreses privades en la gestió, per via concessional.

IV. De les funcions de policia a les potestats públiques atribuïdes a les concessionàries

El RGPP i els reglaments particulars de cadascun dels ports han conferit a les empreses concessionàries, més enllà de la gestió del servei públic portuari, la competència per dur a terme una àmplia activitat de policia, que la doctrina també ha vingut anomenant⁹ activitat de limitació administrativa.

Aquesta activitat de policia, lluny de limitar-se a tasques de prevenció i denúncia en l'àmbit de la seguretat privada, suposen una autèntica activitat administrativa de limitació dels drets i llibertats dels particulars fins als graus d'intervenció més invasius; amb l'única exclusió de l'expropiació forçosa i l'activitat sancionadora (si bé el procediment sancionador no forma part de l'activitat de policia). En aquest sentit, l'exposició de motius del RGPP ja avisa que per aquest reglament <<el concepte de "policia portuària" s'entén en l'accepció més àmplia>>, remetent-se tot seguit a la regulació de policia que es prescriurà als reglaments d'explotació de cadascun dels ports.

Sense propòsit d'exhaustivitat, aquesta activitat limitadora pública d'exercici privat es concreta en la introducció de condicions d'exercici als drets privats; en la subjecció de l'exercici dels drets a règims de comunicació o d'autorització que exerceix la concessionària; també en la imposició de prestacions patrimonials en favor de la concessionària en forma de tarifes, quotes, despeses i àdhuc impostos revolucionaris, sense estar cap d'aquestes prestacions previstes en els plecs de clàusules de la concessió; així mateix, en la imposició unilateral de deures mitjançant ordres (tant mandats d'obligat compliment com prohibicions); i en la delimitació administrativa de drets i negocis

⁸ Morón, M. S. (2017). *Derecho administrativo Parte General*, p. 807. Madrid: Tecnos.

⁹ Parada, R. (1999). *Derecho administrativo I Parte General*, p. 428. Madrid: Marcial Pons.

privats, p.e. en l'àmbit dels drets d'ús preferent dels amarratges o d'altres instal·lacions que es troben a la zona portuària sotmesa al que *de facto* s'ha convertit en una autèntica jurisdicció de la concessionària.

La realització per una entitat privada d'una activitat tradicionalment administrativa no necessàriament ha de suposar l'exercici de potestats públiques. Així doncs, la demarcació de les potestats de sobirania que són objecte d'anàlisi d'aquest dictamen no vénen determinades per l'àmbit d'activitat sinó per la capacitat d'adoptar decisions unilaterals de caràcter vinculant sobre els particulars; o dit d'una altra manera, per les facultats d'autotutela.

Per això, l'interès d'aquest antecedent no és ja que les concessionàries duguin a terme una activitat tradicionalment genuïna i reservada a l'Administració moderna. En el nostre present postmodern i líquid s'admet, cada pic amb major lleugeresa, que fins i tot les activitats més pròpiament públiques sien desenvolupades per persones privades¹⁰. Al contrari, l'interès d'aquesta activitat per aquest dictamen és que en el seu exercici es conferesqui també a l'estament concessional autèntics poders inherents a l'autoritat pública. Tanmateix cal afegir que, a diferència d'altres activitats que puga dur a terme l'Administració pública -p.e. l'activitat prestacional d'un servei públic-, l'activitat de policia té, per la seva naturalesa, una forta relació en la majoria dels seus àmbits amb l'exercici del poder públic.

En qualsevol cas, no existeix una relació directa entre les funcions de policia i l'exercici de potestats públiques. Així doncs, com he referit suara, no tota activitat de policia suposa l'exercici d'autoritat; però, a més, les potestats públiques conferides per via reglamentària a les concessionàries no es limiten a l'activitat de limitació administrativa, sinó que són emprades de forma general en tota l'activitat concessional, i han esdevingut un mecanisme privilegiat mitjançant el qual les concessionàries tutel·len el seu propi interès privat.

¹⁰ Vegi's p.e. la STS 6312/2011, de 6 d'octubre, que admet la despublicació de la tutela de menors.

Feta aquesta distinció entre potestat administrativa i activitat o funció tradicionalment duta a terme per l'Administració, tant el RGPP com els reglaments particulars de cada port atribueixen nombroses prerrogatives a les concessionàries que no s'avenen *prima facie* amb les facultats dels particulars, sinó que es configuren com autèntics poders públics exorbitants, que situen les concessionàries en una situació de preeminència respecte del ciutadà en general i de l'usuari del servei en particular. Gaudeixen, d'una banda, de quasi-potestat reglamentària; i de l'altra, les seves decisions *de facto* s'equiparen materialment a autèntics actes administratius.

Aquesta equiparació parteix del fet que els actes de les concessionàries gaudeixen de presumpció de validesa, això és d'autotutela declarativa sense necessitat d'un procés judicial de validació¹¹. A més, aquestes decisions privades disposen a tots els efectes d'executorietat o autotutela executiva, podent imposar damunt de la resta de particulars mesures executòries sense necessitat de cap mena d'intervenció de jutges ni de tribunals¹².

Les mesures executòries, a més, són pràcticament les mateixes que disposa l'Administració pública, de les quals en destaca l'ocupació, amb el consegüent trencament del dret possessori dels particulars; la via de constrenyiment, amb l'embargament p.e. de les embarcacions; l'execució subsidiària a càrrec del presumpte obligat en opinió de la concessionària; i la compulsió sobre les persones, amb la immobilització p.e. del vehicles o embarcacions.

En aquest punt, més enllà del que ja he descrit de forma genèrica, cal fer un esforç d'inventari de la concreció reglamentària d'aquestes prerrogatives. En primer lloc, faré menció detallada de les que dimanen del RGPP; i en segon lloc, sense propòsit d'exhaustivitat per la complexa heterogeneïtat que tenen els diferents reglaments particulars, faré un calaix de sastre amb d'altres prerrogatives concretes recollides en reglaments particulars, no necessàriament en tots, i que van més enllà de les previsions fetes pel Reglament general. Aquest n'és l'inventari:

¹¹ Cfr. amb l'article 39.1 LPAC.

¹² Cfr. amb els articles 38 i 98 LPAC.

1. Prerrogatives en favor de les concessionàries al RGPP

- La quasi-potestat reglamentària, en esser materialment les concessionàries les que aproven i modifiquen els seus reglaments d'explotació i policia, malgrat que l'aprovació formal correspongui a l'Administració portuària, i concretament a la direcció general de la Generalitat competent en matèria de ports. Així, l'article 41.2 i la D.T. Tercera de la LPC preveu que sia l'entitat privada qui lliuri la proposta del reglament d'explotació. Tanmateix, aquesta previsió legal fa referència a uns reglaments d'explotació del servei públic amb un caràcter més aviat intern i organitzatiu, reglaments que el RGPP transforma en reglaments *ad extra*¹³, en incloure-hi l'activitat de policia i en incorporar-hi l'exercici de múltiples potestats públiques per l'estament concessional. En aquest sentit, el règim d'aprovació i modificació d'aquests reglaments particulars ampliat pel RGPP continua essent el mateix que el previst a la LPC per als originaris reglaments d'explotació; i d'aquesta manera, la D.A. del RGPP recull que les concessionàries *<<han d'adaptar el seu reglament d'explotació a les prescripcions del present Reglament de policia portuària i notificar-ho a la direcció general competent en matèria de ports, que l'ha de segellar en prova de conformitat o ordenar-ne les modificacions necessàries>>*.

Cal afegir que mitjançant aquesta potestat reglamentària i per imperatiu del propi RGPP les concessionàries han d'imposar als particulars tota mena de limitacions als seus drets i llibertat; limitacions que com veurem, anant molt més enllà de les previsions fetes pel Reglament general, les concessionàries han ampliat fins a l'extrem, amb el vistiplau de l'Administració, fent ús d'aquesta prerrogativa. És més, el RGPP només ha vingut a formalitzar en certa mesura el que per via dels reglaments d'explotació ja era una realitat normativa, si bé fins a llavors amb un complet desemparament jurídic fora dels propis reglaments particulars.

¹³ Vegi's l'antecedent II.

- La potestat de la concessionària per requerir la suspensió i suspendre treballs o activitats en embarcacions o en sec que puguin resultar perillosos o molestos, *ex article 20 d).*
- La potestat de donar ordres d'obligat compliment als usuaris, *ex article 21.1 c).*
- La prerrogativa de la concessionària d'interpretar la normativa vigent i concretament el Reglament general i el particular de cada port, *ex article 21.3 d).*
- La facultat d'inspecció i accés per part del personal designat per la concessionària en els locals comercials, magatzems i pallols de dins de la zona portuària; així com l'obligació dels ciutadans afectats *<<d'aportar tota la documentació necessària que sigui requerida per tal de facilitar la instrucció d'eventuals expedients, siguin informatius, estadístic o de caràcter sancionador>>*, *ex article 21.3 e).*
- L'autorització expressa de la concessionària per poder transmetre en qualsevol forma legalment admesa el dret d'ús preferent que detinguin i cobrar-ne en aquest efecte un impost revolucionari en concepte de *<<drets de transmissió>>*, *ex article 21.3 f).*
- La facultat de la concessionària de retirar vehicles, *ex article 23.4.*
- Les prerrogatives de la concessionària, en cas de *<<manca de pagament de les quotes de conservació, manteniment i gestió o de les tarifes dels serveis que es presten o es fan servir o de qualsevol altra quantitat>>*, de suspendre el servei, immobilitzar l'embarcació en el punt d'amarratge, ordenar al titular enretirar l'embarcació i l'execució subsidiària, retirant l'embarcació directament la concessionària a compte i càrrec del titular. Així mateix, també la potestat d'immobilitzar-la i retenir-la (embargar-la, a tots els efectes) fins que s'hagin satisfet tots els deutes reclamats per la concessionària i despeses ocasionades, *ex article 25.3 apartats a) i b).*

En aquest punt cal afegir que si bé el RGPP és d'aplicació a tots els ports, en règim de concessió o adscrits a l'entitat Ports de la Generalitat, aquestes prerrogatives exorbitants per constrènyer el cobrament d'un deute estrictament privat només es preveuen en favor de les concessionàries. En aquest sentit, és d'interès assenyalar que l'article 25.2 exclou l'entitat de Dret públic Ports de la Generalitat de l'exercici d'aquestes prerrogatives, remetent-se a la regulació que sobre això fa l'Annex I de la LPC, que només confereix a l'entitat la potestat de suspendre el servei en cas d'impagament -única potestat de les enumerades que no necessàriament suposa exercici d'autoritat inherent als poders públics, en tant que es pot interpretar, en la meua opinió, com a fruit de la insatisfacció d'una obligació sinal·lagmàtica. En tot cas, és curiós que es doti de majors potestats públiques per cobrar els seus deutes privats a les empreses concessionàries particulars que a una entitat de Dret públic que forma part de la estructura instrumental de la Generalitat de Catalunya.

- Finalment, l'article 27 atribueix a les concessionàries l'autotutela per denegar l'entrada i la prestació dels serveis portuaris.

2. Prerrogatives en favor de les concessionàries als reglaments d'explotació i policia dels ports

- El règim d'exercici per part de les concessionàries de la quasi-potestat reglamentària es completa en els propis reglaments particulars, que estableixen, amb diverses fórmules segons el reglament que es tracti, que la concessionària es reserva la facultat de modificar el Reglament particular. La fórmula emprada per alguns dels reglaments és la reserva per part de la concessionària de poder modificar-los en qualsevol moment (p.e. el del Port de Badalona o el del Port Ginesta), condicionant la seva "eficàcia" -que no validesa- a l'aprovació posterior per la direcció general competent en matèria de ports; mentre que en d'altres (p.e. el del Port de Roses o el del Port Olímpic) es reserven la facultat de modificar el reglament amb la prèvia autorització de la direcció general competent en la

matèria; i, per acabar, també n'hi ha (p.e. el del Port Fòrum) que parlen de <<l'aprovació de la concessionària i de la Direcció general de Ports i Transports de la Generalitat de Catalunya>>.

Mitjançant l'exercici directe d'aquesta quasi-potestat reglamentària, d'una banda, les concessionàries han dut a terme una profunda activitat administrativa de limitació (o de policia en sentit ampli), tot limitant d'una forma molt substancial, moltes vegades sense cap sentit de la proporcionalitat, els drets i llibertats dels usuaris i dels particulars, amb un ventall regulador que es fa impossible d'inventariar per la seva extensió.

De l'altra, amb aquests reglaments particulars les concessionàries s'han autoirrogat l'exercici de multitud de potestats de sobirania, anant molt més enllà de les previsions fetes pel RGPP. Qualcunes d'aquestes potestats les intentaré catalogar, sense ànim d'exhaustivitat, en els punts que segueixen.

Abans, emperò, cal posar de manifest, d'una forma transversal, que respecte de les garanties en l'exercici d'aquestes potestats públiques, qualcuns reglaments disciplinen paraprocediments paral·lels a l'administratiu, amb unes garanties considerablement minvades; d'altres directament no preveuen cap garantia ni procediment per exercitar-les, i habiliten fins i tot les concessionàries per exercir mesures d'executivitat sense ni tan sols avís previ (com a exemple paradigmàtic pot servir el Reglament particular del Port de Roses). Així, enfront d'aquestes prerrogatives exorbitants de les concessionàries, els reglaments particulars obvien pràcticament de manera completa qualsevol mena de garantia bàsica per als interessats, com puguin esser l'existència d'un procediment administratiu reglat o el reconeixement del dret d'audiència.

Nogensmenys, és estrany també trobar-hi qualque menció als drets dels usuaris en relació a la prestació del servei públic, encara que sia una referència genèrica al seu dret d'esser tractats d'acord amb els principis d'universalitat, igualtat i no

discriminació (amb comptades excepcions, com el Reglament particular de la Marina d'Empuriabrava).

- L'execució subsidiària per la concessionària de reparacions per danys, a càrrec dels particulars, sense la declaració de l'Administració portuària de l'obligació del particular de restituir prevista a l'article 112 LPC i a l'article 17 del RGPP.
- D'altres moltes prerrogatives d'execució subsidiària que atorguen plena autotutela declarativa i executiva a les concessionàries, com pugen esser la retirada d'obres no autoritzades a les marines interiors o la retirada d'elements p.e. de locals comercials per incomplir l'ordre estètic a criteri de la concessionària.
- L'emissió per les concessionàries de multitud d'autoritzacions, més enllà de les contemplades al RGPP, com autoritzacions de trànsit, autoritzacions d'entrada i sortida d'embarcacions; autoritzacions similars pels vehicles, que es poden denegar per seguretat o conveniència del port. També la necessitat, en alguns reglaments, d'autorització expressa de la concessionària per poder emprar com habitatge les embarcacions particulars, que amb caràcter general alhora es prohibeix, suposant això *prima facie* una greu afectació del servei portuari i del dret de disposició sobre el propi bé. Autoritzacions també per a la cessió o transmissió de drets d'ús preferent completament arbitràries, que van més enllà de la previsió feta per l'apartat f) de l'article 21.3 RGPP.
- La facultat de resolució unilateral dels contractes relatius a drets d'ús preferent sobre elements portuaris, al marge del contingut estipulat al contracte, cosa que suposa l'autotutela de la concessionària sobre contractes que *ex lege* són de Dret privat (60.1 LPC).
- També l'ampliació significativa de supòsits habilitants, més enllà de l'impagament, per prendre mesures d'executivitat com pugen esser la suspensió del servei o l'embargament. Així, els reglaments particulars recullen com a causes habilitants l'incompliment de les normes a criteri de la concessionària, la

negligència en la conservació de l'embarcació (al marge que tengui la documentació i la inspecció tècnica d'embarcacions en regla¹⁴) o l'abandonament, de forma prèvia a la declaració formal d'abandonament per l'Administració portuària legalment prevista.

- L'ampliació de les potestats d'immobilització, retirada i d'embargament a d'altres béns més enllà de les embarcacions, com p.e. vehicles, maquinària, mercaderies o embarcacions en trànsit. Cal recordar que l'article 25.3 a) i b) RGPP només recollia aquestes prerrogatives en relació a les embarcacions.
- La potestat de la direcció de la concessionària de <<requerir l'auxili de les forces i cossos de seguretat>> per satisfer els deutes privats que els particulars puguen tenir amb la concessionària. Previsió reglamentària que si s'aplicàs -en cas que els cossos i forces de seguretat s'hi prestassin-, suposaria emprar les forces d'ordre públic com a cobradors del frac de deutes en favor de particulars.
- La prerrogativa autoirrogada a la concessionària d'inspeccionar l'estat de les embarcacions amb el seu exclusiu criteri -s'entén que per raons de seguretat, tot i que també hi ha activitat de policia sobre l'estètica dels vaixelles- i d'<<obligar a la immediata sortida de l'embarcació de les aigües de la marina>>, al marge de la inspecció tècnica d'embarcacions oficial¹⁵; alhora que obliguen a la col·laboració de tothom en aquesta tasca.

Aquest supòsit és especialment greu, car si és cert que l'estat de l'embarcació no és prou segur per romandre al port al parer de la concessionària, malgrat haver superar la inspecció oficial, menys ho serà per sortir a mar oberta, amb el risc per a la vida que això pot comportar.

¹⁴ Les embarcacions estan subjectes a un règim similar a la Inspecció Tècnica de Vehicles. Vegi's el Reial Decret 1434/1999, de 10 de setembre, pel qual s'estableixen els reconeixements i inspeccions de les embarcacions d'esbarjo per a garantir la seguretat de la vida humana a la mar i es determinen les condicions que han de reunir les entitats col·laboradores d'inspecció.

¹⁵ Vegi's la nota anterior.

- També concreten la previsió del RGPP sobre la potestat d'impartir ordres d'obligat compliment als particulars, moltes vegades permetent-la de forma arbitrària; concretant també que les pot impartir <<la Direcció i el personal al servei de l'entitat concessionària>>, que en cap dels dos casos es tracta, evidentment, de personal funcionari.
- La potestat de la concessionària d'imposar de forma unilateral exaccions parafiscals o impostos revolucionaris sobre negocis estrictament privats, com puguin esser la transmissió o cessió d'un dret d'ús preferent.
- Finalment, també criden l'atenció activitats d'una naturalesa fortament administrativa, pròpia dels funcionaris públics, que si bé no suposen un exercici fort d'autotutela tenen notes significatives de poder públic, per l'aparença de validesa que poden tenir enfront de tercers. Dos exemples són l'expedició per part del servei administratiu de la concessionària de "còpies autèntiques" de documents; i la gestió de multitud de llibres de registres (d'embarcacions, de titulars de drets d'ús, de cessionaris de drets d'ús, d'usuaris, etc.).

V. Defensa de l'interès particular com a objectiu de l'exercici de les potestats públiques per les concessionàries i facultats privades alienes a la relació de prestació del servei públic

Com a darrer antecedent, cal destacar que de la lectura del reglament particular de qualsevol dels ports concessionats se n'extreu una conclusió fàctica per sobre de qualsevol altra: Les concessionàries empen les potestats públiques que els hi són atribuïdes pels reglaments d'explotació i policia de forma despòtica per tutelar el seu propi interès privat.

D'altra banda, en el cantó diametralment oposat en aquests privilegis de caràcter públic que gaudeixen les concessionàries, els reglaments d'explotació d'alguns ports -com és el cas p.e. del Port Olímpic de Barcelona- atorguen a les empreses concessionàries llibertats

pròpies dels particulars que *prima facie* poc s'avenen amb la relació de prestació d'un servei públic, i amb els principis inherents de tota *res pública*. N'és el cas la reserva del dret d'admissió per part de la concessionària.

De la mateixa manera, nombrosos reglaments particulars recullen la llibertat de la concessionària de fixar unilateralment tarifes, preus i de repercutir despeses de manteniment i conservació i d'altres càrregues econòmiques als usuaris. Aquesta llibertat, que certament han de tenir i tenen les empreses privades que operen al lliure mercat¹⁶, no sembla pròpia tampoc *prima facie* d'empreses concessionàries que presten serveis públics en nom de l'Administració.

Tot plegat descriu una realitat de fet que suposa el segrest i subversió del servei públic per la concessionària, explotant-lo com si d'un negoci privat es tractàs, però alhora irrogada d'unes prerrogatives públiques alienes als particulars que situen l'estament concessional en una situació de privilegi despòtic que li permet tutelar, sense cap mena de garantia per a la resta de particulars, el seu exclusiu interès privat.

¹⁶ Fins i tot les empreses que presten els seus serveis en règim de lliure mercat poden tenir aquestes facultats privades limitades, com ocorre en el cas del que doctrinalment s'ha vingut anomenant serveis d'interès general, on la llibertat d'empresa queda limitada, p.e., en l'establiment de preus per garantir que el servei sia assequible per tothom, en aplicació del principi d'universalitat en l'accés. Vegi's Morón, M. S. (2017). *Derecho administrativo Parte General*, p. 793. Madrid: Tecnos.

FONAMENTS DE DRET

I. L'exercici de potestats públiques per concessionàries privades és il·legal

Com a punt de partida, cal recordar que l'esquema bàsic de l'Estat nacional republicà és el legalisme, principi rousseauià que significa que cap individu pot imposar la seva voluntat sobre cap altre, i que els ciutadans lliures només estan sotmesos a l'imperi de la Llei, com a expressió de voluntat d'una comunitat d'iguals. En aquest esquema, només s'admet que sia el poder públic qui ostenti una posició de privilegi i conculqui la llibertat dels ciutadans de manera unilateral, justificat en el fet d'esser el titular natural de l'interès nacional. En equilibri, aquest privilegi es troba en tot moment cohibit per una esfera de drets de ciutadania inalienables i per tot un seguit de garanties i principis que el limiten i li neguen la llibertat que tenen els particulars, car la res pública no és lliure sinó que està obligada a actuar sempre en pro de la defensa de l'interès general. En aquest plantejament originari respon l'exercici de les potestats públiques i la interdicció consegüent que cap particular pugui disposar a títol privat d'aquestes prerrogatives ni gaudir de cap posició de privilegi enfront de la resta de particulars. Aquest principi elemental té una profusa traducció normativa en el nostre ordenament jurídic, que en aquest fonament jurídic tractaré en el seu extrem més concret per al cas que ara ens ocupa.

En primer lloc, els articles 17 *in fine* i 284.1 de la LCSP prohibeixen que mitjançant contractes de serveis o contractes de concessió de serveis, respectivament, es puguin prestar serveis <<*que impliquin exercici de l'autoritat inherent als poders públics*>>.

Aquests preceptes de la LCSP tenen caràcter bàsic *ex D.F.* Primera de la mateixa llei, de tal forma que són d'aplicació d'acord amb el principi de competència, al marge del contingut de la normativa autonòmica.

Sobre aquests preceptes, la jurisprudència ve interpretant que aquesta autoritat inherent als poders públics no fa referència a una activitat determinada que tradicionalment hagués estat reservada i entesa com a pròpia de l'Administració pública¹⁷; sinó que el seu

¹⁷ Vegi's p.e. la STS 6312/2011, de 6 d'octubre, que admet la despublicació de la tutela de menors.

significat es concreta en l'exercici de potestats que suposen dictar disposicions generals o actes singulars d'obligat compliment per als particulars¹⁸.

Així, els preceptes esmentats suara proscriuen que els contractistes de l'Administració puguin prestar serveis que impliquin l'exercici de la potestat d'autotutela, ja sia declarativa o executiva, i de la potestat reglamentària. En definitiva, parlem de prerrogatives que són alienes als particulars, que han d'esser iguals davant de la Llei (14 CE). Potestats que corresponen en exclusiva al poder públic, a condició que defensi l'interès general i respecti tot un seguit de drets dels ciutadans, de principis de la *res pública* (9.3, 103 CE, d'entre d'altres) i de garanties que compensen el seu poder exorbitant; limitacions que d'altra banda no operen en l'activitat dels particulars, que gaudeixen de llibertat civil, *ex article 111-6 CC*.

De la mateixa manera, l'article 9.2 de l'EBEP, també de caràcter bàsic, reserva l'exercici de potestats administratives exclusivament als funcionaris públics, tot resant que *<<en tot cas, l'exercici de funcions que impliquin la participació directa o indirecta en l'exercici de potestats públiques o en la salvaguarda dels interessos generals de l'Estat i de les administracions públiques correspon exclusivament als funcionaris públics>>*.

Finalment, la LPC tampoc no dóna cobertura legal en aquest exercici de potestats públiques, cobertura que d'altra banda seria inconstitucional aplicant el principi de competència *ex 149.1 18a CE*. Al contrari, la pròpia LPC ho proscriu. Així, a l'article 89.2 estableix que *<<la prestació dels serveis portuaris pot esser realitzada directament per Ports de la Generalitat o bé per gestió indirecta per qualsevol procediment establert per la legislació vigent, sempre que no impliqui l'exercici d'autoritat>>*.

Per tant, l'exercici de potestats de sobirania queda exclusivament reservada al poder públic, sense que pugui en cap cas conferir-se a cap particular.

També cal assenyalar que el RGPP, malgrat que a la seva exposició de motius resa *<<la necessitat de regular la policia portuària d'una manera unitària [...] amb independència*

¹⁸ Morón, M. S. (2017). *Derecho administrativo Parte General*, p. 810. Madrid: Tecnos.

del tipus de gestió i organisme tutelar>> i que això *<<justifica l'oportunitat del present Decret>>*, a l'hora de la veritat estableix un doble règim conferint majors prerrogatives a les concessionàries que a l'entitat de Dret públic Ports de la Generalitat, que sí que pot exercir legalment potestats de sobirania¹⁹. En aquest sentit és paradigmàtic el seu article 25, que mentre atorga a la concessionària la prerrogativa d'immobilitzar, retirar i embargar embarcacions privades per cobrar els seus deutes privats, Ports de la Generalitat ha de reclamar els deutes dels usuaris per via judicial²⁰. Mentre es concedeix, doncs, a empreses particulars prerrogatives per tutelar-se el seu propi interès privat, s'exclou d'aquestes mateixes prerrogatives l'Administració instrumental de la Generalitat que tutela l'interès general.

Finalment, cal destacar que aquesta qüestió ha estat objecte d'un reguitzell de sentències del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya²¹, en relació a recursos interposats per propietaris de parcel·les i usuaris de la Marina d'Empuriabrava. De manera tangencial aquestes sentències anul·len de forma reiterada alguns preceptes del reglament particular d'aquest port, alhora que totes elles declaren il·legals i per tant nuls els apartats a) i b) de l'article 25.3 del RGPP, precisament pel fet de suposar l'exercici de potestats públiques; prerrogatives que segons el Tribunal *<<no poden esser admeses en una entitat privada>>* i que, per tant, els preceptes reglamentaris no tenen *<<rang suficient per imposar-se a un veritable axioma de Dret públic, axioma establert amb rang de Llei formal>>*²².

Tanmateix, cal afegir que el Tribunal Suprem ha anul·lat aquestes sentències de forma reiterada²³, fonamentalment per motius d'incongruència. Però a més de la incongruència que pugui haver a les SSTSJC, el Tribunal Suprem també argumenta sobre aquestes potestats públiques exercides per la concessionària la seva conformitat a Dret. Ho empara

¹⁹ Vegi's l'apartat c) de l'article 7.1 i els articles 22 a 26 de la LPC; així com els articles 22 i 43 del Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana.

²⁰ En aquest punt el RGPP es remet a l'Annex I de la LPC.

²¹ Servesquin d'exemples les SSTSJC 10395/2014, d'1 de setembre; 13129/2014, de 3 de novembre; o 13320/2014, de 28 de novembre.

²² F.J. Catorzè de la STSJC 13129/2014, de 3 de novembre.

²³ En ordre cronològic SSTS 2868/2017, de 4 de juliol; 3231/2017, d'1 de setembre; 4031/2017, de 21 de novembre; i 1028/2018, de 20 de març.

en l'existència de cobertura legal segons el tribunal en l'apartat j) de l'article 53 de la LPC, que estableix que els plecs han de contenir <<els poders de direcció, de vigilància i de policia portuària que es confereixen al concessionari>>, d'una banda; i de l'altra, en la legislació estatal, que en l'article 184 del Reial Decret 1098/2001, de 12 d'octubre, pel qual s'aprova el Reglament de la Llei de contractes de les Administracions públiques conté un precepte similar pels antics contractes de gestió de serveis públics (concessions de serveis a la Llei 9/2017).

Sense entrar a valorar els vicis d'incongruència que puguen tenir les SSTSJ, al meu parer el criteri del Tribunal Suprem en el cas concret de l'exercici de les prerrogatives públiques és erroni i la valoració que en fa completament superficial.

En primer lloc, malgrat que en cassació no s'entri a enjudiciar el fons sinó només l'*error in iudicando* o l'*error in procedendo*, es fa evident *prima facie* que l'article que segons el Tribunal Suprem fa de cobertura parla de la possibilitat de conferir facultats de policia mitjançant el títol d'atorgament; i no mitjançant disposicions generals al marge del contracte administratiu. Doncs bé, les anul·lacions que dictava el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya no eren sobre aquest títol d'atorgament, sinó sobre reglaments *ad extra* amb eficàcia *erga omnes* (el particular del port i el general del Decret 206/2001), que són precisament l'instrument mitjançant el qual es confereixen aquestes facultats a l'empresa privada concessional. En aquest sentit, cal afegir que en el plec de clàusules administratives particulars del contracte de la Marina d'Empuriabrava enlloc hi consta cap d'aquestes facultats presumptament conferides a la concessionària.

En segon lloc, l'alt Tribunal confon les funcions de l'activitat de policia amb les funcions d'exercici de potestats de sobirania. És ver que unes i altres funcions poden esser coincidents; i certament l'activitat de policia que es pot realitzar sense aquestes prerrogatives és més aviat residual. Però l'activitat de policia i les prerrogatives exorbitants, com ja he delimitat en l'antecedent IV, tenen naturaleses molt diferents. Per tant, que sia possible conferir a les concessionàries determinades facultats de policia, no treu que les conferides en aquest cas sien il·legals, tal com declara i acredita el Tribunal Superior de Justícia de Catalunya, car la causa d'anul·lació no es basa en l'activitat sinó

en el fet que determinats aspectes d'aquesta activitat es tradueixen en l'exercici d'autoritat inherent als poders públics.

En aquest sentit, a més, l'alt Tribunal es contradiu, quan després de defensar que existeix cobertura legal per exercir les prerrogatives, al·lega que *<<caldría acreditar, cosa que la sentència impugnada no fa, que les facultats de direcció, vigilància i policia que la Llei de ports catalana permet atribuir a les concessionàries i que es contempla en els dos reglaments sobre els quals se pronuncia la sentència impugnada han d'esser exercides necessàriament pels poders públics>>*²⁴. Precisament, el que feien les SSTSJ anul·lades era acreditar cas per cas l'existència o no d'aquesta necessitat, fent una estimació parcial del recurs i desestimant l'anul·lació de moltes d'altres facultats justament pel motiu que podien correspondre també a l'àmbit de facultats dels particulars²⁵. Tanmateix, és positiu que el Tribunal Suprem deixi la porta oberta a futures declaracions de nul·litat en cas que s'acrediti la necessitat que sien exercides pels poders públics, tasca que esper ajudar a fer amb aquest dictamen.

En tercer i darrer lloc, la pretesa cobertura legal que hi dóna la LPC no s'aguanta per enlloc, car la interpretació sistemàtica d'aquesta norma precisament exclou aquesta possibilitat, tal com analitzaré a continuació, en el següent fonament jurídic.

II. Les funcions de policia conferides al concessionari han de constar als plecs de clàusules i s'han de circumscriure exclusivament a funcions que no suposin l'exercici de potestats de sobirania

Tal com esmenta el Tribunal Suprem en les sentències referenciades al fonament jurídic anterior, l'apartat j) de l'article 53 LPC estableix que el títol d'atorgament de la concessió del servei públic haurà de fixar *<<els poders de direcció, de vigilància i de policia portuàries o marítimes que es confereixen al concessionari>>*. De la mateixa manera, l'apartat h) de l'article 73 LPC estableix que el títol d'atorgament de la concessió del

²⁴ A totes les sentències amb idèntica redacció, vegi's p.e. el F.J. Tercer de la STS 3231/2017, d'1 de setembre.

²⁵ P.e. la suspensió del servei, que entén lícita en el si de les obligacions recíproques.

domini públic (ambdues concessions es fan d'un temps ençà mitjançant el mateix contracte, que en aquest sentit té un caràcter mixt) ha d'incloure <<les facultats de policia que es deleguen a l'adjudicatari>>.

Com ja m'hi he referit, aquestes facultats no s'han conferit mitjançant els contractes sinó que s'han imposat mitjançant el RGPP o s'han autoirrogat per la pròpia concessionària mitjançant el reglament particular del port. Així, els plecs de clàusules dels contractes de concessió no contemplen l'exercici de cap facultat d'aquesta mena, limitant-se alguns a fer-ne una remissió genèrica al reglament d'explotació del port.

De delimitar l'àmbit d'aquests dos preceptes se n'ocupa el Llibre IV de la LPC que porta per títol "Règim de policia". Així, cal fer una interpretació²⁶ de la norma més enllà dels dos preceptes concrets susdits, ficant-los en context, per entendre en quin espai d'acció s'incardinen les disputades facultats de policia que podria exercir la concessionària en el cas que les hi fossin conferides mitjançant el títol d'atorgament del contracte.

Doncs bé, l'article 101.1 de la LPC atribueix les potestats d'inspecció i vigilància a l'Administració portuària, que segons l'article 5.2 són el Departament de política territorial i obres públiques de la Generalitat i l'entitat pública Ports de la Generalitat, si bé el RGPP ho limita després només a l'entitat de Dret públic Ports de la Generalitat (article 3). A més, l'article 101.2 LPC afegeix tot seguit que el personal que s'ocupa d'aquestes potestats ha de tenir la consideració d'agent de l'autoritat.

A continuació, els articles 101.4 i 101.5 incardinen la competència dels ports en aquesta matèria: <<la missió de prevenir, evitar i denunciar infraccions>>. S'hi afegeix que aquestes tasques les han de dur a terme els guardamolls en el cas dels ports adscrits a Ports de la Generalitat i que en el cas dels ports en règim de concessió <<s'han de prestar d'acord amb el que estableix la legislació de seguretat privada>>. Sistemàticament a continuació, i amb l'incardinament fet pels dos preceptes precedents, l'article 101.6 estableix que <<al règim de policia portuària li és aplicable el reglament disposat per la D.F. Segona>>, que en l'actualitat és el Decret 206/2001 que aprova el RGPP.

²⁶ Cal aplicar en definitiva els criteris generals d'interpretació de les normes, recollits a l'article 3.1 CCE.

Prevenir, evitar i denunciar infraccions tipificades a la Llei, doncs, són les facultats de policia a les quals fan referència els controvertits articles 53 j) i 73 h) de la LPC. Cap implica l'exercici d'autoritat ni de cap potestat exorbitant. Així, l'ús de la paraula "polícia" no fa referència a l'activitat de limitació pròpia de l'Administració sinó a una activitat de mera vigilància de l'ordre públic; interpretació que s'avé, a més, amb la literalitat de l'article 53 j) quan parla de "polícia portuària o marítima", en contraposició a l'activitat de limitació o de policia en senti ampli que acaben regulant els reglaments particulars dels ports, com veurem d'una forma completament il·legal.

Resseguint els articles del Llibre IV, l'apartat b) de l'article 102.3 LPC tipifica com a falta lleu <<[...] *l'incompliment de les instruccions i de les ordres de les autoritats portuàries en execució dels reglaments i en exercici de llurs competències*>>, reservant d'aquesta manera aquesta tipologia de tècnica de limitació administrativa -les ordres, que poden consistir en un mandat o una prohibició²⁷- exclusivament a les "autoritats portuàries", això és al departament de la Generalitat competent en matèria de ports i a l'entitat de Dret públic Ports de la Generalitat, *ex* 5.2 LPC. En contra d'aquesta prescripció legal, tal com resulta d'antecedents, el RGPP i els reglaments particulars faculden les concessionàries a donar ordres.

També l'article 102.4, quan tipifica com a falta greu, al seu apartat d), <<*l'obstrucció de les funcions de control i policia de l'Administració o la negativa dolosa a col·laborar-hi*>>, nova referència en exclusiva a l'Administració portuària excloent-hi les concessionàries, cosa que no ha obstat els reglaments particulars per recollir aquestes funcions en favor de l'estament concessional, i d'establir-hi el mateix deure de col·laboració amb aquests particulars per part de la ciutadania.

D'altra banda, l'article 105.3 circumscriu novament l'àmbit que pot tenir l'activitat de policia de les concessionàries quan, en regular el procediment sancionador, resa que <<*davant del coneixement o denúncies de possibles actuacions infractores presentades pels serveis de vigilància en els ports objecte de concessió [...], els òrgans competents*

²⁷ Parada, R. (1999). *Derecho administrativo I Parte General*, p. 443. Madrid: Marcial Pons.

tenen l'obligació de formular i tramitar els expedients sancionadors corresponents>>. Emfasitza, doncs, un altre pic, en una concepció del terme “policia” com a sinònim d'ordre públic, de prevenció, evitació i en aquest cas de denúncia d'infraccions tipificades; no fent referència, per tant, a l'activitat limitadora de l'Administració.

En aquest sentit, el Llibre IV de la LPC, que com ja he destacat porta per títol “Règim de policia”, regula l'ordre públic maritimoportuari i no només l'activitat limitadora. D'aquesta manera, hi regula l'activitat sancionadora de l'Administració, les mesures cautelars en seu del procediment sancionador, les responsabilitats per danys al domini públic, així com mesures d'executorietat tals com les multes coercitives o l'execució forçosa per la via del constrenyiment. Analitzar la regulació legal d'aquestes activitats, malgrat no formar part de l'activitat de policia administrativa, ens pot esser d'utilitat per definir negativament l'activitat de “policia” que poden dur a terme les concessionàries, això és el límit infranquejable de l'exercici de potestats públiques, potestats que la LPC reserva exclusivament a l'Administració pública.

Ajuda en aquesta tasca interpretativa l'article 106, que regula les mesures cautelars, que si bé no formen part de l'activitat de limitació administrativa suposen clarament l'exercici de potestats d'autotutela. Així, d'acord amb aquest precepte les mesures cautelars només les pot imposar l'Administració portuària en seu del procediment sancionador, amb acord motivat, i en tres supòsits taxats: assegurar l'eficàcia de la resolució del procediment sancionador, preservar interessos generals o evitar el manteniment de la infracció. Alhora, aquestes mesures cautelars, que *ex lege* només pot imposar l'Administració portuària, són la paralització d'obres i instal·lacions, la suspensió d'usos o activitats i en aquest supòsit el precintat de les obres o retirada de material, maquinària o equips (essent aquest l'únic supòsit que es pot realitzar a càrrec de l'usuari) i, finalment, la retenció de vaixells i embarcacions per cobrir possibles responsabilitats administratives.

Doncs bé, tant el RGPP com els reglaments particulars dels ports atribueixen la competència per imposar totes aquestes mesures a les concessionàries, si bé fora del procediment sancionador, com a mesures cautelars, executives i de constrenyiment, segons el cas, utilitzant-se també en una profusa activitat limitadora per part de la

concessionària. D'altra banda, a diferència de l'Administració que només està habilitada per exercir aquestes potestats en els tres supòsits taxats suara enumerats, l'estament concessional dels ports de la Generalitat pot emprar totes aquestes prerrogatives exorbitants amb una total i absoluta lleugeresa i arbitrarietat, sovint sense ni tan sols haver de motivar les seves decisions. Unes prerrogatives que, a més, les usen per tutelar exclusivament el seu interès privat.

Com afegitó sobre aquestes mesures, previstes per la LPC exclusivament com a cautelars en seu del procediment sancionador, l'article 108.1 disposa el caràcter indelegable de la competència per imposar sancions, que confereix -segons les quanties- al director general competent en matèria de ports, al conseller del ram o al Govern de la Generalitat. Aquesta competència indelegable en la imposició de les sancions, al meu parer, es pot aplicar també, mitjançant el criteri d'analogia, a la imposició de les mesures cautelars enumerades; que per descomptat s'haurien de limitar exclusivament al procediment sancionador i quedar excloses de l'activitat de policia que puguin dur a terme les concessionàries.

Continuant, l'article 112 estableix la responsabilitat per danys causats al domini públic, de caràcter no sancionador. En aquest cas, l'apartat 2 de l'article regula l'execució subsidiària per part del gestor públic o de la concessionària en el supòsit que la reparació del dany sia urgent per garantir el bon funcionament del port. Tanmateix, d'acord amb aquest precepte cal que el mateix òrgan competent per imposar la sanció -en raó de la quantia- declari l'obligació de restituir o de pagar la indemnització pertinent, tot seguint el procediment administratiu corresponent. Així, l'execució subsidiària certament es preveu que pugui dur-la a terme la concessionària però sense exercici d'autotutela, car en tot cas cal la declaració pública de l'obligació per part de l'Administració, mitjançant el titular de l'òrgan corresponent. Aquesta previsió legal, com resulta d'antecedents, s'ha pervertit completament en els reglaments particulars, que han atribuït en molts de casos a les concessionàries la potestat d'exercir aquesta execució subsidiària fora del supòsit taxat i sense la intervenció prèvia de l'Administració declarant l'obligació del particular seguint el degut procediment administratiu amb totes les seves garanties. Així, els reglaments particulars recullen l'execució subsidiària com a una de les vies per dotar *de*

facto les seves decisions de presumpció de validesa i executorietat. A més, fora del supòsit del dany al domini públic taxat a la LPC, les concessionàries usen aquesta tècnica per executar unilateralment sobre els particulars les seves decisions que imposen una activitat material o fungible, sia de la naturalesa que sia.

Per acabar el Llibre IV, l'article 113 estableix l'execució forçosa, de tal manera que l'Administració pot exigir per via de constrenyiment l'import de multes, les despeses de l'execució subsidiària i l'import d'indemnitzacions per danys i perjudicis.

En conclusió, aquesta potestat i la resta de potestats enumerades suara en relació a l'activitat de policia i a la potestat sancionadora estan exclusivament referides a l'Administració portuària i en cap cas a la concessionària. Potestats que, d'altra banda, en la seva previsió legal estan en tot cas limitades amb totes les garanties derivades de la seva tipicitat i procediment reglat. Tanmateix, totes aquestes mesures s'han incardinat després, de forma il·legal, en els reglaments particulars dels ports, per tal de dotar a tots els efectes les decisions de la concessionària, sien de la temàtica que sien, de presumpció de validesa i executabilitat, equiparant-les *de facto* als actes administratius, però mancades de tot procediment o garantia pel ciutadà.

Així doncs, fixat el significat legal de "policia" de les facultats que poden conferir-se a les concessionàries fent una interpretació sistemàtica de la LPC, cal posar aquestes facultats sempre en relació a la frontera infranquejable que l'exercici de poders públics suposa, tal com s'argumenta en el F.J. Primer del dictamen, i que troba la seva base legal en l'article 89.2 LPC, 17 *in fine* i 289.1 LCSP i 9.2 EBEP.

En els mateixos termes roman limitat l'article 184 del Reial Decret 1098/2001, de 12 d'octubre, pel que s'aprova el Reglament general de la Llei de contractes de les administracions públiques, al·legat pel Tribunal Suprem en les sentències referides, que permet conferir facultats de policia a les concessionàries en termes similars als que empen els articles 53 i 73, apartats j) i h), respectivament, de la LPC. En cap cas, per tant, podran suposar l'exercici de poders sobirans per les concessionàries, quedant clara a tots els efectes la separació entre activitat administrativa i potestat de sobirania.

A més de tot això, l'apartat i) de l'article 261.1 LCSP estableix que l'Administració mantindrà en tot cas la prerrogativa per <<exercir les funcions de policia en l'ús i explotació de les obres en els termes que s'establesquin en la legislació sectorial específica>>, previst en seu de concessió d'obres però d'aplicació per analogia ex article 4 del CCE a la concessió o al contracte de serveis.

Finalment, l'article 287.2 LCSP resa també que <<en el cas que la concessió recaigui sobre un servei públic, l'Administració conservarà els poders de policia necessaris per assegurar la bona marxa dels serveis públics que es tracti>>; mentre que l'apartat c) de l'article 288 LCSP estableix l'obligació de les concessionàries de tenir cura del bon ordre del servei sense perjudici dels poders públics que, com resa el precepte suara referit, conserva en tot cas l'Administració. Aquests dos preceptes delimiten de forma antagònica al que hem vist fins ara les potestats administratives d'autèntica limitació, que en tot cas conserva l'Administració pública.

Com a colofó final, tot i que amb un caràcter molt menys significatiu que tots els preceptes de la LPC que fins ara he analitzat, i novament fora de l'activitat de limitació administrativa, pot resultar també d'utilitat confrontar els serveis portuaris recollits a l'article 59 prestats per les concessionàries; amb els previstos en l'article 88 per esser prestats per l'entitat pública Ports de la Generalitat. Així doncs, en el segon cas els serveis previstos per la Llei són més amplis, alhora que són els únics en incloure referències relatives a potestats administratives, tals com l'autorització de l'atraca, amarratge i ancoratge -88.2 b) LPC- o de l'ús de zones d'aparcaments -88.2 k)- o la referència explícita "serveis generals de policia" -88.2 c). Aquestes diferències menudes entre un i altre precepte serveixen per comprendre millor el caràcter complementari i no sempre necessari que tenen les potestats públiques sobre d'una determinada activitat, com puga esser la prestació del servei públic o, en menor mesura, la policia.

III. La reserva del dret d'admissió per part d'empreses concessionàries en la prestació d'un servei públic és il·legal

D'antecedents resulta que, en front de l'exercici de potestats públiques per les concessionàries, qualcunes d'aquestes entitats privades també s'atribueixen facultats que essent pròpies i lícites de les empreses privades que operen en el lliure mercat, no ho són en el cas dels serveis públics que presta la *res* pública, sia directament o mitjançant un contracte administratiu. És el cas, en qualcuns dels reglaments particulars, de la reserva del dret d'admissió per la concessionària. Aquest supòsit és l'invers als dels fonaments precedents, car no suposa l'exercici d'una potestat pública, sinó l'exercici d'una potestat de naturalesa privada.

Així, mentre que les relacions entre particulars estan basades en el dret constitucional a la llibertat d'empresa (38 CE) i en el principi de llibertat civil (111-6 CC), l'activitat pública no gaudeix d'aquesta llibertat i roman limitada per una sèrie de principis inherents a la seva naturalesa pública, i en darrer terme, a la tasca encomanada que té de defensar l'interès general.

D'aquesta manera, sense propòsit d'exhaustivitat, l'article 14 CE estableix que els ciutadans són iguals davant de la Llei, igualtat que genera una vinculació positiva per l'Administració pública, que ha de promoure *ex* article 9.2 CE que <<la llibertat i la igualtat de l'individu i dels grups on s'integra sien reals i efectives>>; així com remoure <<els obstacles que impedisquin o dificultin la seva plenitud>>; i facilitar <<la participació de tothom en la vida política, econòmica, cultural i social>>. També, d'entre d'altres, el principi de legalitat, als articles 9.1, 9.3 i 103.1 CE; el principi d'interdicció de l'arbitrarietat dels poders públics, *ex* 9.3 CE; o el principi de seguretat jurídica, d'acord amb el mateix precepte constitucional; o el principi d'objectivitat en la defensa dels interessos generals, *ex* 103.1 CE.

Els principis més bàsics de la *res* pública impossibiliten, doncs, que els serveis públics puguin esser objecte de cap mena de reserva de dret d'admissió, car precisament el dret d'admissió és una de les característiques essencials de la relació de prestació d'un servei

públic. Que l'Administració decidesqui prestar un servei públic de forma indirecta, mitjançant un contractista privat, no pot afectar un dels aspectes més rellevants de la relació de prestació com és el dret a l'admissió i ús del servei, que indubtablement té una naturalesa pública²⁸.

En aquest sentit, l'apartat c) de l'article 258 LCSP estableix l'obligació indefugible del concessionari consistent en <<*admetre la utilització de les obres per tot usuari, en les condicions que hagin estat establertes d'acord amb els principis d'igualtat, universalitat i no discriminació, mitjançant l'abonament, si és el cas, de la corresponent tarifa*>>. Sense necessitat, doncs, d'acudir a preceptes constitucionals -que en tot cas són d'aplicació-, la LCSP proscriu als concessionaris aquesta facultat pròpia del lliure mercat, consistent en la lliure reserva del dret d'admissió.

D'altra banda, fora del supòsit que ens ocupa -això és un servei públic reservat, de monopoli i titularitat exclusiva de l'Administració- el desmantellament de l'Estat modern en aquesta era postnacional ha portat a la privatització i liberalització de nombroses activitats i serveis que fins fa relativament poc tenien la consideració a tots els efectes de serveis públics. Tanmateix, pel seu caràcter de serveis bàsics per a la població, són objecte d'una forta regulació i intervenció pública, precisament per garantir, fins i tot en aquests casos, les característiques que tenien els ara infamats serveis públics, com puguen esser la igualtat, la universalitat o la continuïtat en la prestació del servei. S'imposa, per tant, en aquests casos, obligacions de servei públic als operadors privats en règim de lliure mercat. Això ha fet aparèixer el concepte líquid i postmodern de "serveis d'interès general", que parteixen d'un punt de vista funcional, sense tenir en compte la titularitat del servei, la forma directa o indirecta de la seva prestació, o el seu règim jurídic formal²⁹.

Doncs bé, els serveis portuaris són *ex lege* serveis públics reservats³⁰, amb la qual cosa encara és més insòlita aquesta atribució per part de qualsevol reglament particular de la facultat de les concessionàries de reservar-se el dret d'admissió contra els ciutadans.

²⁸ Parada, R. (1999). *Derecho administrativo I Parte General*, p. 483. Madrid: Marcial Pons.

²⁹ Morón, M. S. (2017). *Derecho administrativo Parte General*, p. 793. Madrid: Tecnos.

³⁰ Vegi's l'antecedent III d'aquest dictamen.

IV. La facultat de la concessionària de determinar unilateralment el règim econòmic de la prestació dels serveis és il·legal. També ho és la potestat d'imposar exaccions paratributàries sobre negocis privats

Com resulta d'antecedents, és comú que els reglaments particulars facultin les concessionàries per a imposar i determinar la quantia de tarifes (generalment per “serveis aïllats”), no previstes al contracte de concessió. També hi ha reglaments que preveuen l'establiment de preus -segons oportunitat de la concessionària- per poder dur a terme determinades activitats en el domini públic d'accés gratuït, com p.e. la filmació de reportatges o anuncis publicitaris, fotografia de moda o publicitària, etc. Sovint aquestes previsions dels reglaments particulars entren en contradicció directa amb els plecs de clàusules dels contractes.

Cal assenyalar, en primer lloc, que la facultat de determinar un preu o una tarifa tampoc no suposa, igual que he assenyalat pel cas de la reserva del dret d'admissió, l'exercici de cap potestat de sobirania. Tanmateix, aquesta facultat, que forma part del dret a la llibertat d'empresa en el marc de l'economia de mercat, no és pròpia d'empreses que no ofereixen un servei privat sinó públic, la titularitat del qual correspon a l'Administració, i que les concessionàries tan sols gestionen d'acord amb un contracte públic.

Així doncs, d'una banda, l'apartat b) de l'article 285.1 LCSP recull que els plecs de clàusules administratives particulars i de prescripcions tècniques han d'incloure <<les condicions de prestació del servei i, en el seu cas, la determinació de les tarifes que haguessin d'abonar els usuaris, els procediments per a la seva revisió i el cànon o participació que haguessin de satisfer-se a l'Administració>>, tot remetent a l'article 103 i següents el règim de la seva revisió.

En aquest sentit, l'article 103 LCSP regula, en un sentit ampli, la revisió de preus en els contractes de les entitats del sector públic. D'acord amb el mateix precepte, el preu fa referència a <<qualsevol retribució o contraprestació econòmica del contracte, ja sien abonades per l'Administració o pels usuaris>>. A grans trets i per al que ara ens

interessa, la regulació que fa el precepte és que la revisió només la pot fer l'òrgan de contractació (mai, per tant, el contractista) i que la fórmula de revisió ha d'estar prevista als plecs de clàusules administratives particulars.

Ambdós preceptes de la LCSP tenen caràcter bàsic, d'acord amb la seva D.F. Primera, i per tant són de plena aplicació a les concessions que la Generalitat efectua en matèria de ports.

D'altra banda, l'apartat i) de l'article 53 de la LPC prescriu que el títol d'atorgament de la concessió ha de fixar <<les tarifes màximes que s'han de percebre del públic amb descomposició de llurs factors constitutius>>. De la mateixa manera, l'apartat g) de l'article 73 de la LPC recull la mateixa previsió pel títol d'atorgament del domini públic portuari, si bé normalment es fa amb el mateix contracte de concessió, que en aquest sentit té un caràcter mixt. Aquest darrer precepte afegeix que si s'escau s'han de detallar els factors constitutius com a base de futures revisions.

Així doncs, la facultat a la concessionària de determinar unilateralment preus i tarifes, facultat conferida pels reglaments particulars dels ports, és il·legal; car és una competència que en tot cas correspon a l'òrgan de contractació i sempre d'acord amb la previsió del plec de clàusules administratives. En aquest sentit, sense ànim d'exhaustivitat, cal afegir que en la majoria de casos als plecs no hi consten ni les tarifes ni els criteris de revisió.

En aquest mateix ordre de coses, els reglaments particulars també faculden les concessionàries a repercutir unilateralment les despeses de conservació i manteniment del domini públic portuari i de les instal·lacions. Qualque reglament ho expressa com a "participació". En qualsevol cas, es tracta de despeses que no consisteixen en la retribució d'un determinat servei portuari sinó que s'imposen per sufragar una part substancial dels costos de la concessionària.

Aquestes despeses haurien d'esser cobertes mitjançant el preu del contracte -en els termes de la definició de l'article 103.1 LCSP- car els contractes de concessió suposen *ex lege* la

transferència del risc operacional, tal com s'imposa a l'article 15.2 LCSP³¹. Nogensmenys, l'article 14.4 LCSP exposa que *<<es considera que el concessionari assumeix un risc operacional quan no estiga garantit que, en condicions normals de funcionament, recuperi les inversions realitzades ni cobresqui els costos que hagués incorregut com a conseqüència de l'explotació de les obres que sien objecte de concessió>>*.

En aquest mateix sentit, la LPC estableix en l'apartat k) de l'article 53 i en l'apartat h) de l'article 73 -relatius a la concessió del servei i a la concessió del domini públic, respectivament- *<<l'obligació del concessionari de mantenir en bon estat el domini públic, les obres i les instal·lacions, i de fer a càrrec seu les reparacions que siguin necessàries>>*.

Per tot això, la repercussió als usuaris de les despeses de conservació i manteniment del domini públic i de les instal·lacions de la concessionària és també il·legal, car són costos que legalment ha de suportar la concessionària i ha de sufragar mitjançant el preu acordat en el contracte, ja hagi d'esser abonat pels usuaris o per l'Administració, essent això un element bàsic en la transferència efectiva del risc operacional.

Finalment, també és habitual que mitjançant els reglaments particulars s'arrogui a les concessionàries el poder d'imposar exaccions sobre negocis privats, com puguin esser les transmissions i cessions de drets d'ús preferent sobre amarratges i d'altres elements

³¹ Els contractes que regeixen l'explotació dels ports de la Generalitat són contractes que inclouen -en la majoria de casos, si bé p.e. en el Port de Colera només se'n fa concessió de serveis (contracte de gestió de serveis)- la construcció de l'obra i la posterior explotació del servei públic en règim de concessió de serveis, amb trasllat del risc operacional en tots els casos; al marge del nom formal de la tipologia contractual, per les successives reformes de la legislació en matèria de contractes del Sector públic.

Existeixen casos més complexos, com p.e. el del Port Olímpic, que estant concessionat a l'Ajuntament de Barcelona és alhora objecte per l'Ajuntament de gestió indirecta mitjançant un "contracte d'explotació i servei" en favor de POBASA. Aquest contracte no obra a la documentació contractual lliurada pel Departament de Territori i Sostenibilitat (que consta als annexos del dictamen), de tal manera que no he pogut comprovar, en aquest cas, la naturalesa de la tipologia contractual emprada i si, en aquest cas concret, existeix transferència del risc operacional. Existeix la possibilitat, en conseqüència, que es tracti d'un contracte de serveis, sense trasllat, per tant, del risc operacional. Per més informació sobre POBASA i el Port Olímpic de Barcelona, vegi's Rosselló, M.A. (18.7.1989). La utilización del Puerto Olímpico crea problemas. *La Vanguardia*, p. 58. Disponible a: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1989/07/18/pagina-58/33079576/pdf.html> [Consulta: 13.8.2018]

portuaris. En aquest sentit, la naturalesa d'aquestes exaccions és diferent a les referides suara en aquest fonament jurídic, en el sentit que la determinació de preus i tarifes pels serveis prestats és una facultat de lliure empresa en el sector privat; mentre que en aquest cas, tal com exposaré a continuació, ens trobam davant d'una potestat pròpia només dels poders públics.

Sobre això, a més de la il·legalitat que suposa l'exercici de potestats públiques per entitats privades i que he argumentat en els F.J Primer i Segon, en aquest cas estam davant d'una inconstitucionalitat flagrant, car la imposició d'obligacions fiscals té reserva de llei formal. Així, l'article 31.3 CE estableix que *<<només podran establir-se prestacions personals o patrimonials de caràcter públic d'acord amb la Llei>>*, precepte que es completa amb l'article 133.1 CE quan resa que *<<la potestat originària per establir els tributs correspon exclusivament a l'Estat, mitjançant llei>>*. Aquesta reserva de llei afecta fins i tot els decrets-Llei previstos per casos d'extraordinària i urgent necessitat que pot dictar el Govern, en tant que l'article 86.1 CE estableix que no podran afectar en cap cas els drets, deures i llibertats dels ciutadans regulats al Títol I de la CE, que inclouen, d'entre d'altres, el deure de tothom de contribuir al sosteniment de la despesa pública i les consegüents prestacions patrimonials de caràcter públic (31 CE) o el dret a la propietat privada (33 CE).

No endebades, l'article 128.2 LPAC estableix que els reglaments i disposicions administratives *<<no podran [...] establir [...] tributs, exaccions parafiscals o d'altres càrregues o prestacions personals o patrimonials de caràcter públic>>*.

Cal afegir sobre això que la jurisprudència constitucional ha interpretat que *<<la imposició coactiva de la prestació patrimonial o, dit d'una altra manera, l'establiment unilateral de l'obligació de pagament per part del poder públic sense concurs de la voluntat del subjecte cridat a satisfer-la és, en darrera instància, l'element determinant de l'exigència de reserva de llei; per això, pot concloure's que el caràcter coactiu és la nota distintiva fonamental del concepte de prestació patrimonial de caràcter públic>>*³². Estam, per tant, davant d'una exacció paratributària de caràcter privat.

³² F.J. Tercer de la STC 185/1995, de 14 de desembre.

Per tot això, aquesta facultat conferida a les concessionàries és inconstitucional i il·legal, car consisteix en l'exacció coactiva i unilateral d'un patrimoni que és privat.

A més, tenint en compte les mesures d'executorietat que les concessionàries hi poden exercir d'acord amb els reglaments particulars, podria existir-hi responsabilitat penal pel seu exercici, incorrent-se en un delictes de furt tipificat a l'article 234 i següents del Codi Penal.

És d'interès remarcar que aquesta prerrogativa fiscal de les concessionàries venia contemplada en el Projecte de decret d'aprovació del RGPP, perquè tal com posava de manifest l'informe al respecte de la Secretaria General del Departament de Política Territorial i Obres Públiques <<*és una pràctica habitual del sector*>>. Doncs bé, aquesta previsió va esser finalment enretirada a petició de la Comissió Jurídica Assessora, que en el seu Dictamen 296/2001, de 15 de juny, va deixar clar que això suposava una exacció en una relació contractual de naturalesa estrictament privada que limitava el dret de disposició i resultava contrari a la lliure competència, alhora que no comptava amb cap habilitació legal de la LPC que la fes possible. Per aquest motiu, la redacció finalment aprovada del RGPP no només no inclou aquesta exacció sinó que l'exclou expressament, establint a l'apartat l) de l'article 19 que <<*en la transmissió definitiva del dret d'ús preferent no es poden fixar condicions restrictives a la lliure transmissió [...]. En el cas de les cessions temporals, ocasionals o puntuals, el port [...] no pot exigir en cap cas cap quantitat per aquesta utilització*>>. Tanmateix, s'oblidaren d'eliminar aquesta previsió de l'article 21.3 RGPP que, en regular les obligacions dels titulars de drets d'ús sobre locals comercials, en el seu apartat f) encara resa l'obligació de <<*satisfer les quanties que el reglament d'explotació del port [...] estableixi, si és el cas, en concepte de drets de transmissió*>>. Malgrat tot això, res no ha obstat perquè els reglaments particulars continuïn recollint aquesta "practica habitual del sector", amb el consentiment i beneplàcit de la Generalitat.

V. Diversos preceptes del RGPP (Decret 206/2001) són il·legals i en conseqüència nuls de ple dret

Per les raons que consten als F.J. Primer i Segon del dictamen i en consonància als preceptes llistats i detallats en l'antecedent IV, són il·legals les disposicions del RGPP següents: l'article 20 apartat d), l'article 21.1 apartat c), l'article 21.3 apartats e) i f), l'article 23.4, els apartats a) i b) de l'article 25.3, l'article 27, així com la seva D.A. En tots els casos, la raó de la il·legalitat és l'atribució de potestats d'autotutela a empreses concessionàries privades; llevat de la D.A., que és il·legal per mor que regula elements de l'elaboració i aprovació dels reglaments d'explotació i policia dels ports que vulneren les normes de competència i procediment que regeixen l'exercici de la potestat reglamentària. Aquest darrer punt serà desenvolupat en el F.J. Sisè.

Cal destacar a més, en relació a l'article 25.3 apartats a) i b) RGPP, que el supòsit de retirada de l'embarcació de l'amarratge i també la seva immobilització en el punt d'amarratge en cas de <<manca de pagament de les quotes de conservació, manteniment i gestió o de les tarifes dels serveis que es presten o es fan servir o de qualsevol altra quantitat>> suposen mesures d'ocupació clarament pròpies i exclusives de l'exercici de potestats de sobirania, car l'embarcació és a un amarratge la possessió del qual en presència de l'embarcació ostenta el titular de l'embarcació i no la concessionària. En aquest sentit, la retenció en cap cas podria interpretar-se com una facultat de retenir privada, regulada als articles 569-3 i 569-4 CC, car la concessionària no n'ostenta la possessió, sinó que produeix un trencament possessori mitjançant l'ocupació. Clarament estam davant de l'embarcament d'un bé privat de forma coercitiva per decisió de la concessionària³³. A més, la mesura d'immobilització de l'embarcació, si hi ha tripulants, pot suposar *prima facie* la comissió d'un delictes de detenció il·legal, tipificat a l'article 163 del Codi Penal i penat amb fins a 8 anys de presó; més tenint en compte que l'article 165 del mateix codi obliga a la imposició de la pena en la seva meitat superior si la detenció il·legal <<*s'ha executat amb simulació d'autoritat o funció pública*>>. Aquest

³³ Vegi's la STSJC 10395/2014, d'1 de setembre.

delicte pren la seva màxima entitat en el supòsit habilitant ampliat per qualche reglament particular que permet la immobilització d'embarcacions en trànsit i vehicles de pas³⁴.

Doncs bé, l'efecte que l'ordenament jurídic preveu per la il·legalitat dels reglaments, a la llum del principi de legalitat i jerarquia normativa (9.3 CE), és la nul·litat absoluta o de ple dret, amb efectes *ex tunc*. Així, l'article 47.2 de la LPAC disposa que <<*seran nul·les de ple dret les disposicions administratives que vulnerin la Constitució, les lleis o d'altres disposicions administratives de rang superior, les que regulin matèries reservades a la Llei, i les que estableixin la retroactivament de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals*>>.

Aquesta nul·litat suposa, en primer lloc, l'obligació de jutges i tribunals d'inaplicar aquests preceptes per la via d'excepció, *ex* article 6 de la Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial. La mateixa obligació tenen els funcionaris públics, en aplicació del principi de legalitat i de jerarquia normativa, que els obliga a obeir la llei abans que el reglament, si bé aquesta obligació en el cas dels funcionaris no gaudeix de les garanties d'independència que tenen els jutges, per mor del principi d'obediència jeràrquica³⁵. Tanmateix, aquesta inaplicació no és possible pels particulars, car els preceptes enumerats del RGPP, malgrat esser nuls de ple dret, continuen gaudint de presumpció de legitimitat o conformitat a Dret³⁶.

Per aquesta raó, més enllà de la inaplicació que de forma obligada han de fer els funcionaris públics i els jutges i tribunals -en aplicació dels principis constitucionals esmentats adés- es fa en tot cas necessari per salvaguardar el principi de seguretat jurídica expulsar aquestes normes i depurar en aquest sentit l'ordenament jurídic. Les vies per cometre aquesta tasca són diferents segons si té a bé la pròpia Administració de fer-ho o si s'ha de corregir a iniciativa dels interessats.

³⁴ Vegi's l'antecedent IV del dictamen.

³⁵ Parada, R. (1999). *Derecho administrativo I Parte General*, p. 73. Madrid: Marcial Pons.

³⁶ Morón, M. S. (2017). *Derecho administrativo Parte General*, p. 221. Madrid: Tecnos.

L'opció més senzilla seria la declaració de nul·litat mitjançant el procediment de revisió d'ofici per la pròpia Administració, amb necessitat d'obtenir un dictamen previ i favorable de la Comissió Jurídica Assessora, *ex* 112.3 LPAC.

Fer-ho per iniciativa dels interessats seria més complicat, car l'única via possible seria demanar la declaració de nul·litat en un recurs contenciós-administratiu indirecte, en motiu d'un acte dictat en compliment del Reglament il·legal; sempre que el termini de prescripció del recurs no hagués caducat. Així, si el recurs es resolgués davant del Tribunal Superior de Justícia de Catalunya o del Tribunal Suprem, el poder judicial en podria declarar la nul·litat *erga omnes* (27.2 LJCA); mentre que si es fes en un jutjat contenciós-administratiu, amb independència de la inaplicació, l'òrgan judicial hauria de suscitar qüestió d'il·legalitat als alts tribunals susdits perquè en fessin la declaració de nul·litat a tots els efectes (27.1 LJCA). Amb caràcter previ a la via contenciosa caldria interposar recurs indirecte en via administrativa, que es podria interposar directament davant l'òrgan que dictà el Reglament.

Malgrat això les vies de recurs administratiu directe contra la disposició general es troba exclosa *ex lege* (112.3 LPAC) i tampoc hi cap recurs contenciós-administratiu directe contra el Reglament, per haver prescrit el termini d'interposició. Cal afegir, a més, que a diferència dels actes administratius, en el cas dels Reglaments la revisió d'ofici no pot ésser instada a sol·licitud de l'interessat³⁷.

Sobre la revisió d'ofici cal adduir la controvèrsia judicial suscitada arran del Reglament particular de la Marina d'Empuriabrava³⁸, que ha generat sentències fermes del Tribunal Suprem validant de certa manera preceptes del RGPP que són nuls de ple dret. Això pot ésser problemàtic perquè, en principi, no hi cap l'acció de nul·litat d'una disposició quan hi recau efecte de cosa jutjada en sentit contrari³⁹. De tota manera, segurament hi podria haver excepció en aquesta norma jurisprudencial en el cas que ens ocupa, en tant que les SSTS sobre la Marina d'Empuriabrava, més que validar els preceptes controvertits, anul·len les SSTSJC que els havien declarat nuls. I ho fan per motius fonamentalment

³⁷ SSTS 9312/2001, de 28 de novembre o 2331/2009, de 29 d'abril.

³⁸ Vegi's el F.J. Primer del dictamen.

³⁹ SSTS 2588/2010, de 18 de maig i 518/2013, de 7 de febrer.

d'incongruència, d'*error in procedendo* per tant; deixant a més expressament la porta oberta a la possibilitat, entrant en el fons, d'acreditar que els preceptes referits suposen realment l'exercici de potestats públiques per particulars.

En tot cas -i a la vista de tots els arguments exposats- hi cap sempre la possibilitat que el Govern de la Generalitat derogàs els preceptes il·legals del RGPP, si bé per aquesta via la derogació només tindria efectes *ex nunc*.

VI. Els reglaments d'exploració i policia dels ports concessionats són il·legals i en conseqüència nuls de ple dret

En aquest punt, la primera qüestió és la naturalesa que tenen els reglaments particulars que ens ocupen. Així, la LPC fa esment dels reglaments particulars dels ports en diversos preceptes, sota la denominació estricta de “reglaments d'exploració dels ports”, alhora que de forma dispersa en regula indirectament alguns dels seus elements. La Llei de ports de Catalunya no empra enlloc el terme “policia” referit als reglaments d'exploració. A banda de la literal denominació legal d'aquests reglaments, d'una interpretació sistemàtica se'n desprèn⁴⁰ que s'està fent referència a reglaments *ad intra* de caràcter organitzatiu de la prestació del servei públic per la concessionària. Una tipologia de reglaments, en definitiva, que s'ha vingut anomenant per la doctrina com a *reglaments interns* o *d'organització*; enfront dels *reglaments jurídics*, amb vocació de regular l'àmbit social *ad extra*. En aquesta tipologia de reglaments, en el passat, se'ls hi havia negat fins i tot la seva naturalesa jurídica; si bé en l'actualitat es consideren normes jurídiques al·legables davant dels tribunals, i per tant susceptibles com qualsevol altra de provocar efectes *ad extra*⁴¹. En aquest sentit, la distinció es basa més en l'àmbit regulador, això és en la vocació interna o externa de la regulació, que en l'àmbit on poden produir finalment els seus efectes jurídics. En qualsevol cas, de la interpretació sistemàtica de la LPC podem entendre que els reglaments d'exploració dels ports són reglaments organitzatius, que volen regular el servei públic portuari que presten les concessionàries.

⁴⁰ Vegi's el F.J. Segon d'aquest dictamen, a banda dels motius que segueixen.

⁴¹ Morón, M. S. (2017). *Derecho administrativo Parte General*, p. 196. Madrid: Tecnos; i Pardo, E. J. (2014). *Lecciones de Derecho administrativo*. p. 76. Madrid: Marcial Pons.

Fent una relació de preceptes que regulen d'alguna manera els reglaments d'explotació a la LPC, trobam l'article 41.2 i 96, que regulen la proposta de reglament d'explotació a la sol·licitud de la concessió; l'article 57, que vincula la gestió de l'explotació i conservació del port per la concessionària al compliment del reglament d'explotació; l'article 60.1, establint la subjecció de la cessió d'elements portuaris al <<reglament particular de cada port que aprovi l'Administració portuària en atorgar la concessió>>; l'article 67, referint-se tangencialment a la supervivència del reglament d'explotació del port en cas de reversió de la concessió; l'article 99, sobre la necessitat dels reglaments d'explotació de les marines interiors de preveure i regular l'ús turístic dels seus canals; l'article 100.1, que obliga a la inscripció al Registre de la Propietat del reglament d'explotació juntament amb la concessió en el cas de les marines interiors (sense regular cap precepte anàleg respecte de la resta de ports); i la D.T. Tercera, que estableix, regulant el règim transitori de les marines interiors, que les concessionàries <<han de presentar perquè l'aprovi l'Administració portuària un nou reglament d'explotació>>. Referència a part necessita l'article 102.3, controvertit per a la interpretació sistemàtica que ens ocupa, car tipifica com a infracció lleu <<l'incompliment del reglament d'explotació de cada port>>, cosa que suposa atribuir-los una certa vocació *ad extra*, si bé per uns continguts merament limitats a l'explotació del servei públic -com p.e. la regulació d'accessos i vials o la delimitació de la zona de servei del port.

Tot plegat estaria en sintonia amb els articles 284.2 i 285.1 apartat e) *in fine* de la LCSP que fan referència a les “normes reguladores del règim jurídic del servei públic”, que han de contenir la *publicatio* del servei com a públic -si bé ja es produeix *ex lege* a l'article 52 LPC-, l'abast de les prestacions, així com els aspectes de caràcter jurídic, econòmic i administratiu relatius a la prestació del servei. Aquestes normes podrien avenir-se perfectament amb els reglaments d'explotació previstos a la LPC, amb un caràcter per tant de reglaments organitzatius de la prestació del servei públic.

Doncs bé, el RGPP ha transformat l'objecte i la naturalesa del que legislativament eren reglaments organitzatius reguladors del règim jurídic del servei públic en reglaments jurídics amb efectes principalment externs, regulant normes de limitació dels drets dels

particulars i conferint a les concessionàries prerrogatives al marge dels plecs de clàusules dels contractes i en contradicció amb l'ordenament jurídic vigent. En aquesta transformació de l'instrument reglamentari se n'ha modificat fins i tot la denominació, passant-se a denominar "reglaments d'exploració i policia"⁴², i tenint aquest nou concepte de policia "l'accepció més àmplia", d'acord amb l'exposició de motius del Decret. L'apartat e) de l'article 19, a més, estableix que els reglaments particulars dels ports han de tenir, explícitament, eficàcia *erga omnes*. Amb el RGPP, doncs, es transformen els reglaments d'exploració dels ports previstos a la LPC en una cosa ben diferent: en autèntics reglaments jurídics adreçats a limitar els drets dels particulars, tinguin o no una relació contractual amb la concessionària.

Partint d'aquesta evolució, cal avançar que tots i cadascun dels reglaments particulars dels ports són, per les raons que assenyalaré, nuls de ple dret. En aquest sentit les vies per a la seva expulsió de l'ordenament jurídic, per destruir la seva aparença de legalitat, són les ja referides adés per al RGPP (Decret 206/2001) i per aquest motiu no les repetiré.

Els motius de nul·litat absoluta són els que segueixen:

1. Reglaments *contra legem*

Pel contingut normatiu referit en antecedents i per les raons exposades en els F.J. precedents d'aquest dictamen, una part substancial dels reglaments és contrari, en virtut del principi de jerarquia normativa, a l'ordenament jurídic; en tant que suposa l'atribució a les concessionàries de potestats públiques d'autotutela alhora que mantenen facultats privades que no corresponen a la gestió d'un servei de la *res pública*, com poden ésser la reserva del dret d'admissió o la possibilitat d'establir preus i tarifes.

Cal afegir, també, que qualcunes de les figures que regulen els reglaments particulars vulneren drets i llibertats fonamentals dels ciutadans i poden ésser constitutives d'infraccions penals. Així, a més de les exaccions paratributàries privades a les quals ja m'hi he referit al F.J. IV i que poden ésser constitutives d'un delictes de furt; o de les

⁴² Vegi's p.e. l'article 21.1 del Decret 206/2001, de 24 de juliol, d'aprovació del RGPP.

detencions il·legals referides al F.J. V; serveix d'exemple la facultat autoirrogada per diverses concessionàries, que resulta de l'antecedent IV, d'inspeccionar l'estat de les embarcacions -i ja no de locals comercials com preveu el RGPP- al marge de la inspecció tècnica d'embarcacions oficial. Aquesta prerrogativa podria suposar *prima facie*, sense concórrer la voluntat del titular i sense ordre judicial, una violació del dret fonamental a la inviolabilitat del domicili (18.2 CE)⁴³, conducta novament tipificada com a delictes a l'article 202 i següents del Codi Penal.

A més, mitjançant aquests reglaments s'entren a regular matèries que tenen reserva de llei (31.3 i 133 CE), com puguen ésser la imposició d'exaccions parafiscals; o de llei orgànica (81.1 CE), en tant que entren a regular drets fonamentals de la Secció Primera, del Capítol II del Títol I de la CE, com puga ésser, p.e., la inviolabilitat del domicili o el dret de reunió.

D'altra banda, per regla general, aquests reglaments contenen un règim transitori que implica la imposició retroactiva de disposicions restrictives de drets individuals, pel caràcter limitador o de policia dels reglaments, vulnerant el principi d'irretroactivitat de l'article 9.3 CE. Especialment sensible pot ésser aquesta retroactivitat en el cas de la limitació dels drets d'ús preferent sobre elements portuaris.

Per tot això, una part substancial del contingut dels reglaments particulars és contrari a la llei formal o *contra legem*, suposant en conseqüència una vulneració de l'article 128.2 de la LPAC, de caràcter bàsic, que disposa que <<els reglaments i disposicions administratives no podran vulnerar la Constitució o les lleis ni regular aquelles matèries que la Constitució o els estatuts d'autonomia reconeixen de la competència de les Corts Generals o de les assemblees legislatives de les comunitats autònomes>> i que no podran <<[...] establir penes o sancions, així com tributs, exaccions parafiscals o d'altres càrregues o prestacions personals o patrimonials de caràcter públic>>.

⁴³ El dret a la inviolabilitat del domicili no només es predica dels béns immobles amb fins residencials sinó que s'estén a d'altres espais com les caravanes o les embarcacions. Vegi's la STC 10/2002, de 17 de gener.

Així mateix, l'article 47.2 de la LPAC sanciona amb nul·litat de ple dret <<les disposicions administratives que vulnerin la constitució, les lleis o d'altres disposicions administratives de rang superior, les que regulen matèries reservades a la Llei i les que estableixin la retroactivitat de disposicions sancionadores no favorables o restrictives de drets individuals>>. Per tant, els reglaments particulars pateixen de vicis de nul·litat absoluta en tots els extrems referits.

2. Manca de competència per exercir la potestat reglamentària

Com hem vist, els reglaments particulars els aproven les concessionàries, amb el vistiplau de la direcció general competent en matèria de ports de la Generalitat, que mostra la seva conformitat de forma prèvia al canvi o posterior, mitjançant el segellat del nou text o mitjançant resolució.

Doncs bé, l'article 97 CE estableix que <<el Govern [...] exerceix la funció executiva i la potestat reglamentària d'acord amb la Constitució i les lleis>>, en aquest sentit la titularitat de la potestat reglamentària es desenvolupa en l'article 128.1 LPAC, de caràcter bàsic, en resar que <<l'exercici de la potestat reglamentària correspon al Govern de la Nació, als òrgans de Govern de les comunitats autònomes, de conformitat amb l'establert en els seus respectius estatuts d'autonomia, i als òrgans de govern locals [...]>>.

Així mateix, el tercer paràgraf de l'article 129.4 LPAC resa que <<l'atribució directa als titulars dels departaments ministerials o de les conselleries del Govern, o a d'altres òrgans que en són dependents o subordinats, tindrà caràcter excepcional i haurà de justificar-se en la Llei habilitant>>. En aquest sentit, no pot entendre's que la remissió tangencial que la LPC fa a <<l'aprovació per l'Administració portuària>> (p.e. a l'article 60.1), atribueixi a una direcció general competència excepcional.

Per la seva banda, l'article 68.1 de l'Estatut d'autonomia de Catalunya recull la mateixa previsió sobre l'exercici de la potestat reglamentària, mentre que els articles 39 a 41 de la Llei 13/2008, de 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern, limiten l'exercici d'aquesta potestat al Govern, al President de la Generalitat -quan una norma

amb rang de Llei l'autoritza- i als consellers -restringit a reglaments d'organització dels seus departaments i a l'habilitació expressa de la Llei o del Govern mitjançant decret en el cas de reglaments amb eficàcia *erga omnes*. Finalment, barra la possibilitat que cap altre òrgan de l'Administració, fora dels tres susdits, pugui tenir potestat reglamentària, tot referint que <<*les circulars i les instruccions emeses pels òrgans de l'Administració de la Generalitat no es consideren en cap cas disposicions dictades en exercici de la potestat reglamentària*>> (39.4). Podria entendre's el mateix de les resolucions de la direcció general en matèria de ports, que autoritzen la modificació o aprovació dels reglaments particulars⁴⁴.

Per tot això, cal entendre que l'aprovació dels reglaments particulars dels ports és feta sense competència, inclús si entenem que l'acte d'aprovació definitiu l'efectua el Director general competent en matèria de ports i no la concessionària; car només el Govern de la Generalitat, els seus consellers i el President de la Generalitat, amb les condicions susdites, tenen competència per a dictar disposicions reglamentàries amb eficàcia enfront de tothom. Per aquesta raó, els reglaments particulars dels ports concessionats per la Comunitat autònoma de Catalunya no són vàlids i per tant són nuls, car són dictats per persones jurídiques privades o òrgans administratius manifestament incompetents, infringint la Llei (47.1 apartat b), per analogia; i 47.2 LPAC).

3. Vulneració del procediment legal d'exercici de la potestat reglamentària

La potestat reglamentària, fins i tot quan se'n disposa, no pot exercitar-se de forma directa o de pla, sinó que requereix de resseguir un determinat procediment. Així, l'apartat a) de l'article 105 CE disposa que la llei regularà <<*l'audiència dels ciutadans, directament o mitjançant organitzacions i associacions reconegudes per la llei, en el procediment d'elaboració de les disposicions administratives que els hi afectin*>>. En aquest sentit, la LPAC recull a l'article 129 un seguit de principis per a la bona reglamentació, d'una banda; i l'article 133 regula la participació dels ciutadans en el procediment d'elaboració de reglaments, de l'altra; participació que d'acord al seu apartat 4 pot excepcionar-se en el cas dels reglaments organitzatius com ho eren en la previsió de la LPC i en la LCSP,

⁴⁴ Vegi's als annexos les resolucions referides, p.e., al Port de Badalona.

però que en cap cas ho són ara, transformats pel RGPP en reglaments jurídics amb plena vocació *ad extra*.

En l'àmbit autonòmic, el Títol IV de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya (articles 59 a 70) disciplina de forma escrupolosa el procediment d'elaboració de disposicions reglamentàries, amb tot un seguit de tràmits com l'elaboració de memòries, informes varis, audiència dels interessats, informació pública i dictamen preceptiu de la Comissió Jurídica Assessora.

Doncs bé, com resulta d'antecedents, el procediment elaboració d'aquests reglaments d'exploració i policia dels ports continua essent el mateix que el previst a la LPC referit als originaris "reglaments d'exploració" que havien de tenir un caràcter merament intern, organitzatiu del règim jurídic de prestació del servei públic. D'aquesta manera, el procediment roman limitat a la "proposta" de la concessionària i a l'aprovació per l'Administració portuària o, segons la D.A. del RGPP, a <<segellar [el text] en prova de conformitat>>. Tant per a la modificació com per a l'aprovació dels reglaments particulars, doncs, es prescindeix de forma total i absoluta del procediment legal previst amb caràcter bàsic per l'Estat i per la pròpia legislació autonòmica per a l'elaboració de disposicions reglamentàries *erga omnes*. També per aquesta raó els reglaments particulars són nuls de ple dret, *ex* articles 47.1 e) (pel criteri d'analogia) i 47.2 de la LPAC.

Per acabar, més enllà de la conseqüència de nul·litat absoluta, cal destacar que el fet de prescindir-se del procediment legal d'elaboració dels reglaments porta com a conseqüència una regulació antipública, en vulnerar-se els principis de bona regulació recollits a l'article 129 LPAC. Així, s'obvien els principis de *necessitat i eficàcia*, car la potestat no s'empra per abastar cap fi d'interès general, sinó per tutelar l'interès privat de la concessionària; també la *proporcionalitat*, car s'opta per les mesures més restrictives de les llibertats individuals per garantir el privilegi senyorial de l'estament concessional; alhora que se sacrifica la *seguretat jurídica*, en tant que aquestes normes infringeixen de forma flagrant l'ordenament jurídic. Són, doncs, normes premodernes, alienes al racionalisme, que a més no s'avenen a cap dels principis del republicanisme; més properes, en essència, a l'era feudal que a les normes d'un Estat nacional modern.

4. Manca de publicació al DOGC i incompliment de l'obligació de publicitat activa

El principi constitucional de publicitat de les normes recollit a l'article 9.3 CE es tradueix en l'article 131 LPAC, de caràcter bàsic, que estableix que *<<les normes amb rang de llei, els reglaments i disposicions administratives hauran de publicar-se en el diari oficial corresponent perquè entrin en vigor i produeixin efectes jurídics>>*; tot afegint que *<<addicionalment, de manera facultativa, les administracions públiques podran establir d'altres mitjans de publicitat complementaris>>*. En el mateix sentit, l'article 2.1 CCE resa que les *<<les lleis [entengui's en el sentit de norma escrita i no de llei formal] entraran en vigor als vint dies de la seva completa publicació al Butlletí Oficial de l'Estat, si en elles no s'hi disposa una altra cosa>>*. De la mateixa manera, l'Estatut d'autonomia de Catalunya estableix al seu article 68.5 la publicació al DOGC de les disposicions reglamentàries com a condició per a la seva eficàcia i entrada en vigor.

En contra d'aquestes normes, cap dels reglaments d'explotació i policia dels ports concessionats ha estat publicat al Diari Oficial de la Generalitat de Catalunya ni a cap altre diari oficial⁴⁵. Molts ni tants sols tenen data d'aprovació. Alhora, els propis reglaments particulars regulen la seva publicitat, que es limita per regla general al trasllat de còpies als usuaris i a la publicitat a les oficines del port. Més rarament qualche port al seu reglament particular preveu la seva publicació al lloc web de la concessionària.

En qualsevol cas, es vulnera de forma flagrant l'obligació de publicació, cosa que suposa que els reglaments ni tan sols han arribat formalment a estar en vigor. En qualsevol cas, caldria fer-ne la declaració de nul·litat, per tal de destruir l'aparença jurídica que puguen tenir.

Relacionat amb la publicació, també es vulnera el principi de transparència recollit a l'article 31.2 de la Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les

⁴⁵ L'únic reglament particular publicat al DOGC és el Reglament del port de Mataró, en tractar-se d'un port no concessionat, gestionat per un consorci públic. Vegi's el DOGC núm. 2755, 30.10.1998.

administracions públiques de Catalunya. Aquest principi es concreta en l'article 8 i en l'apartat a) de l'article 10.1 de la Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern, que en el cas que ens ocupa suposa l'incompliment de l'obligació de publicitat activa al Portal de Transparència que imposa de *<<les normes aprovades per l'Administració -de les quals hi ha d'haver disponibles les versions en el format originari i, en el cas de les normes que hagin estat modificades, les versions consolidades- i les dades relatives a l'avaluació de l'aplicació de les normes>>*. Obligació de publicitat activa que de la mateixa manera preveu l'article 7 de la Llei estatal 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.

Cap portal de transparència, doncs, recull cap dels reglaments d'explotació i policia dels ports. En aquest sentit, l'accés a tots els reglaments particulars de cadascun dels port, per poder fer aquest dictamen, l'he hagut de fer mitjançant sol·licitud de dret d'accés a la informació pública, juntament amb els plecs de clàusules de totes les concessions. Tota aquesta documentació s'adjunta en annexos.

VII. Possible afectació dels contractes de concessió dels ports

L'article 17 i 284.1 de la LCSP no proscriuen només que les concessionàries puguin exercir l'autoritat inherent als poders públics, sinó que va molt més enllà. La literalitat del text el que realment prohibeix és que es puguin externalitzar aquells serveis públics que impliquin la necessitat de fer ús d'aquestes prerrogatives.

Certament els plecs de clàusules dels contractes de les concessions no preveuen l'exercici de potestats públiques, i el màxim que fan, en qualque cas, és una remissió genèrica al reglament d'explotació i policia. No es pot obviar emperò que amb aquests reglaments les concessionàries han reclamat per a si un nombre ingent de prerrogatives de sobirania, i el que és més greu, les han exercides de forma ininterrompuda durant molts d'anys com a pràctica habitual del sector.

Aquest fet, com resulta d'antecedents, ha subvertit el servei públic i ha convertit les concessionàries en un estament senyorial que ha fet servir prerrogatives públiques, sense cap limitació ni garantia, per tutelar el seu interès privat, trepitjant pel camí qualsevol concepte de ciutadania.

Davant de la gravetat d'aquests fets i de la infracció dels preceptes susdits de la LCSP cal valorar fins a quin punt això pot suposar una afectació dels mateixos contractes públics, més enllà de la nul·litat absoluta dels preceptes indicats del RGPP i dels reglaments particulars.

En aquest sentit, podríem entendre que tal com s'ha configurat el sistema portuari principatí a la LPC, sense preveure autoritats portuàries com sí que fa p.e. el sistema portuari estatal⁴⁶, la prestació del servei públic portuari implica necessàriament l'exercici de l'autoritat inherent als poders públics; i que sense disposar d'aquestes potestats, que d'altra banda la LPC no confereix en cap cas a les concessionàries, no es pot prestar el servei objecte de concessió.

Fent aquesta interpretació, completament plausible, quedarien afectats els contractes amb les concessionàries, supòsit en el qual estaríem en un supòsit de nul·litat absoluta o relativa, segons com s'interpretàs.

Així doncs, d'una banda, com a causa de nul·litat l'article 39.1 de la LCSP remet al 47 de la LPAC, que en seu apartat f) recull com a causa de nul·litat de ple dret <<els actes expressos o presumptes contraris a l'ordenament jurídic pels quals s'adquireixen facultats o drets quan es manqui dels requisits essencials per a la seva adquisició>>. En el nostre cas, el contracte contindria implícitament la facultat del concessionari d'exercir potestats de sobirania, facultat que no poden adquirir els particulars, ex 9.2 EBEP, car la prestació del servei públic implicaria l'ús d'aquestes facultats.

⁴⁶ Vegi's l'article 24 i següents del Reial Decret Legislatiu 2/2001, de 5 de setembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Ports de l'Estat i de la Marina Mercant.

En aquest supòsit caldria que l'Administració pública procedís a la revisió d'ofici (106 LPAC) dels contractes per declarar-ne la nul·litat amb efectes *ex tunc*; o bé el poder judicial, ja fos en un procediment contenciós-administratiu o penal.

D'altra banda, l'article 40 de la LCSP remet a les causes d'anul·labilitat de l'article 48 de la LPAC, que en el seu apartat primer estableix que *<<són anul·lables els actes de l'Administració que incorrin en qualsevol infracció de l'ordenament jurídic, inclosa la desviació de poder>>*. Així, la infracció d'una norma imperativa o prohibitiva de l'ordenament administratiu⁴⁷ (17, 184.1 LCSP, 9.2 EBEP, 89.2 LPC, etc.) suposa un vici d'anul·labilitat de l'acte administratiu, en aquest cas del contracte. Novament, els contractes administratius que ens ocupen infringirien l'ordenament jurídic, car concessionen serveis que porten inherent l'exercici d'autoritat pública.

En aquest cas, l'Administració pública hauria de procedir per la via de la declaració de lesivitat (107 LPAC), que suposa un pressupòsit processal per interposar recurs contenciós-administratiu contra un acte propi de l'Administració com és un contracte anul·lable. Tanmateix, la via de la declaració de lesivitat té la problemàtica del termini, car ha de produir-se en els quatre anys des que es dictà l'acte administratiu, de tal manera que el termini per a la declaració de lesivitat de totes les concessions que ens ocupen ja està caducat.

En front d'aquesta inconveniència en el cas de l'anul·labilitat, l'Administració podria optar també per la via de la resolució dels contractes, per la causa prevista a l'apartat g) de l'article 211.1 de la LCSP, consistent en *<<la impossibilitat d'executar la prestació en els termes inicialment pactats quan no sia possible de modificar el contracte [...]>>*. En aquest supòsit, l'execució de la prestació del servei públic portuari -objecte del pacte contractual- seria impossible, car implicaria l'exercici de potestats públiques, i de res serviria modificar els contractes en aquests efectes, car seria il·legal.

⁴⁷ A diferència del que passa a l'ordre civil, on el vici seria de nul·litat absoluta, en prescriure l'article 6.3 CCE que *<<els actes contraris a les normes imperatives i a les prohibitives són nuls de ple dret, llevat que hi establesquin un efecte diferent en cas de contravenció>>*.

Una altra via de resolució podria ésser el rescat del servei per a la seva gestió directa per raons d'interès públic, *ex apartat c)* de l'article 294. Caldria per això acreditar que la gestió directa és més eficaç i eficient que la concessional, cosa que no suposaria cap problema, car sense l'exercici il·legal de potestats públiques per la concessionària sembla ésser que no es podria prestar el servei, de tal forma que -sense entrar ja en l'eficiència- l'eficàcia de l'externalització seria inexistent.

Finalment, i davant la possibilitat de la inacció dels responsables públics, cal advertir que l'article 409 del Codi Penal tipifica com a delictes l'abandonament d'un servei públic.

VIII. Possibles solucions a la problemàtica

Enfront de tot això, més enllà d'apuntar les il·legalitats del sistema portuari principatí concessionat, cal intentar aportar possibles solucions en aquesta problemàtica. Sens perjudici d'altres solucions més imaginatives, crec que són quatre les vies de solució de la problemàtica. Les referiré molt breument.

1. La primera és la nul·litat dels reglaments particulars i dels preceptes referits del RGPP, continuant les concessionàries amb la prestació del servei públic però sense poder exercir potestats de sobirania. En aquest supòsit caldria acreditar que la prestació del servei no implica necessàriament l'exercici d'aquestes prerrogatives; cosa complicada de justificar, tenint en compte quina ha estat la pràctica fins a l'actualitat. D'aquesta solució caldria valorar-ne amb major deteniment la viabilitat, cosa que no faré, car no és objecte d'aquest dictamen assessorar les concessionàries en la preservació del seu interès privat.
2. Una segona solució és l'assenyalada al F.J. Setè d'aquest dictamen, interpretant que -partint dels antecedents- la prestació d'aquest servei implica l'exercici de l'autoritat inherent als poders públics, procedint a la reintegració de totes les concessions; passant a gestió directa de la Generalitat, ja sia mitjançant la seva estructura departamental o de l'entitat de Dret públic Ports de la Generalitat.

Aquesta opció es podria cometre per les vies ja descrites de revisió d'ofici com a contractes nuls o de resolució contractual. Cal tenir en compte que l'adopció d'aquesta solució podria suposar l'obligació de l'Administració d'indemnitzar les concessionàries *ex* 106.4 LPAC, en seu de revisió d'ofici; i 280 i 295 LCSP, en el cas de la resolució unilateral dels contractes.

3. Una tercera, *de lege ferenda*, reformant la LPC tot creant autoritats portuàries a cada port, formades per personal funcionari, que exercissin les potestats públiques necessàries, permetent d'aquesta manera que la concessionària es continuàs fent càrrec del servei. Seria per tant, una aproximació al model estatal de ports⁴⁸.

4. Una darrera opció és la reversió a l'Estat dels ports concessionats, per no esser ja necessaris per al compliment dels fins portuaris, en haver-se subvertit completament el servei públic, en virtut de la competència que a l'Estat li correspon sobre el domini públic maritimoterrestre, *ex* 132.2 de la CE. Aquesta opció ja fou prevista en el Reial Decret 2876/1980, de 12 de desembre, sobre traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria de ports. En aquest sentit cal portar a col·lació que l'article 2 b) de la Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes prescriu que l'actuació administrativa sobre el domini públic maritimoterrestre ha de <<*garantir l'ús públic del mar, la seva ribera i la resta del domini públic maritimoterrestre, sense més excepcions que les derivades de raons d'interès públic degudament justificades*>>. Aquesta via no suposaria un canvi en la titularitat de la competència exclusiva que té la Generalitat en matèria de ports que no són d'interès general, sinó que suposaria la reversió del domini públic a l'Estat precisament perquè no s'hi desenvolupa la competència que la Comunitat autònoma té atribuïda, en haver abandonat el servei públic a la seva dissort.

Un altra via, en certa mesura equivalent, seria forçar el canvi de titularitat dels ports concessionats en favor de l'Administració central mitjançant projecte de

⁴⁸ Vegi's l'article 24 i següents del Reial Decret Legislatiu 2/2001, de 5 de setembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de Ports de l'Estat i de la Marina Mercant.

planificació portuària, reclassificant com a d'interès general tots els ports concessionats per la Generalitat, ex 131.2 i 149.1.20 CE, que s'hauria d'evacuar per via de reforma legislativa a les Corts Generals, tot modificant l'Annex I del Reial Decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de ports de l'Estat i de la Marina Mercant. Cal afegir que sobre la concreció de la noció de "port d'interès general" la jurisprudència constitucional ha deixat una amplíssima discrecionalitat al legislador estatal⁴⁹. Per tant, aquesta solució podria ésser viable, si bé seria la més dràstica, però malgrat tot aconsellable per preservar l'interès general si la Comunitat autònoma de Catalunya continua com fins ara no resolent el problema i fent de mainadera d'un servei públic segregat per unes concessionàries que exploten un públic captiu, amb tècniques pròpies de la màfia calabresa.

⁴⁹ Així, el F.J. 17 *in fine* de la STC 40/1998, de 19 de febrer, diu expressament que <<en raó que el constituent no ha precisat què ha d'entendre's per "port d'interès general", sense que pugui atribuir-se a l'expressió un sentit unívoc, els òrgans estatals -i molt singularment el legislador- disposen d'un marge de llibertat per determinar en quins supòsits hi concorren les circumstàncies que permeten qualificar un port com d'interès general. Aquest Tribunal té només, com s'ha dit, un control extern, en el sentit que la seva intervenció es limita a determinar si s'han transgredit els marges de dins dels quals els òrgans de l'Estat poden actuar amb llibertat>>. També pot resultar il·lustrativa, sobre això, la STC 80/1998, de 2 d'abril.

CONCLUSIONS

1. Les concessionàries privades dels ports de titularitat de la Generalitat de Catalunya no poden exercir potestats de sobirania, que corresponen en exclusiva als poders públics per a la satisfacció de l'interès general.
2. Les concessionàries tampoc no poden conservar certes facultats de l'empresa privada que són alienes a la prestació d'un servei públic i al seu rol de concessionàries de l'Administració, tals com la reserva del dret d'admissió o el lliure establiment de preus i tarifes als usuaris.
3. Com a resultat d'això, i per d'altres raons accessòries, diversos preceptes del Decret 206/2001, de 24 de juliol, d'aprovació del Reglament general de policia portuària i tots i cadascun dels reglaments d'explotació i policia dels ports són nuls de ple Dret i s'haurien d'expulsar de l'ordenament jurídic per tal de preservar els principis de legalitat, de jerarquia normativa i de seguretat jurídica.
4. També podrien veure's afectats els propis contractes públics, en tant que concessionen un servei públic que suposa fins al moment present l'exercici inherent d'autoritat pública.
5. Finalment, caldria repensar el sistema portuari català concessionat, per tal d'adaptar-lo a l'ordenament jurídic, essent les opcions més recomanables la gestió directa del servei o bé, *de lege ferenda*, la creació d'autoritats portuàries als ports amb funcionaris per a l'exercici de les potestats d'autotutela per tal que les concessionàries puguin continuar prestant el servei públic sense exercir potestats de sobirania.

NORMATIVA

1.- Normativa estatal

- Constitució espanyola.
- Codi Civil espanyol.
- Llei 39/2015, d'1 d'octubre, de procediment administratiu comú de les administracions públiques.
- Llei 40/2015, d'1 d'octubre, de règim jurídic del sector públic.
- Llei 29/1998, de 13 de juliol, de la Jurisdicció Contenciós-Administrativa.
- Llei orgànica 6/1985, d'1 de juliol, del poder judicial
- Llei 19/2013, de 9 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- Reial Decret legislatiu 5/2015, de 30 d'octubre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut Bàsic de l'Empleat Públic.
- Reial Decret legislatiu 2/2000, de 16 de juny, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de contractes de les administracions públiques (*disposició derogada*).
- Llei 30/2007, de 30 d'octubre, de contractes del sector públic (*disposició derogada*).
- Llei 9/2017, de 8 de novembre, de contractes del sector públic.
- Reial Decret 1098/2001, de 12 d'octubre, pel que s'aprova el Reglament general de la llei de contractes de les administracions públiques.
- Llei 22/1988, de 28 de juliol, de costes.
- Llei 55/1969, de 26 d'abril, sobre ports esportius (*disposició derogada*).
- Llei 27/1992, de 24 de novembre, de ports de l'Estat i de la Marina mercant (*disposició derogada*).
- Reial Decret legislatiu 2/2011, de 5 de setembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de ports de l'Estat i de la Marina Mercant.
- Llei 14/2014, de 24 de juny, de navegació marítima.
- Reial Decret 1434/1999, de 10 de setembre, pel qual s'estableixen els reconeixements i inspeccions de les embarcacions d'esbarjo per a garantir la

seguretat de la vida humana a la mar i es determinen les condicions que han de reunir les entitats col·laboradores d'inspecció.

- Reial Decret 2876/1980, de 12 de desembre, sobre traspàs de serveis de l'Estat a la Generalitat de Catalunya en matèria de ports.

2.- Normativa autonòmica

- Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 (*disposició derogada*).
- Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006.
- Codi Civil de Catalunya.
- Llei 26/2010, de 3 d'agost, de règim jurídic i de procediment de les administracions públiques de Catalunya.
- Llei 13/2008, del 5 de novembre, de la presidència de la Generalitat i del Govern.
- Decret legislatiu 2/2002, de 24 de desembre, pel qual s'aprova el text refós de la Llei de l'Estatut de l'Empresa Pública Catalana.
- Decret legislatiu 1/2000, de 31 de juliol, pel qual s'aprova el text únic de la Llei de l'esport.
- Decret 58/2010, de 4 de maig, de les entitats esportives de Catalunya.
- Llei 19/2014, de 29 de desembre, de transparència, accés a la informació pública i bon govern.
- Llei 5/1998, de 17 d'abril, de ports de Catalunya.
- Decret 258/2003, de 21 d'octubre, d'aprovació del Reglament de desenvolupament de la Llei 5/1998, de 17 d'abril, de ports de Catalunya.
- Decret 206/2001, de 24 de juliol, d'aprovació del Reglament de policia portuària.
- Decret 17/2005, de 8 de febrer, pel qual s'aprova el Reglament de marines interiors de Catalunya.
- Resolució de 18 d'octubre de 2001, per la qual es fa públic l'Acord del Govern de 23 de gener de 2001, sobre l'aprovació del Consorci Port de Portbou (DOGC núm. 3520, 23.11.2001).
- Decret 236/1997, de 2 de setembre, pel qual s'aprova la constitució del consorci Port de Mataró (DOGC núm. 2473, 10.9.1997).

BIBLIOGRAFIA

1.- Jurisprudència, doctrina dels tribunals i doctrina dels òrgans consultius

Del Tribunal Constitucional:

- STC 227/1988, de 29 de novembre.
- STC 149/1991, de 4 de juliol.
- STC 185/1995, de 14 de desembre.
- STC 40/1998, de 19 de febrer.
- STC 80/1998, de 2 d'abril.
- STC 10/2002, de 17 de gener.

Del Tribunal Suprem:

- STS 9312/2001, de 28 de novembre.
- STS 2331/2009, de 29 d'abril.
- STS 2588/2010, de 18 de maig.
- STS 6312/2011, de 6 d'octubre.
- STS 518/2013, de 7 de febrer.
- STS 2868/2017, de 4 de juliol.
- STS 3231/2017, d'1 de setembre.
- STS 4031/2017, de 21 de novembre.
- STS 1028/2018, de 20 de març.

Del Tribunal de Justícia de Catalunya:

- STSJC 10395/2014, d'1 de setembre.
- STSJC 13129/2014, de 3 de novembre.
- STSJC 13320/2014, de 28 de novembre.

De la Comissió Jurídica Assessora:

- Dictamen de la Comissió Jurídica Assessora 296/2001, de 15 de juny, sobre el Projecte de decret d'aprovació del reglament de policia portuària.

2.- Publicacions

Morón, M. S. (2017). *Derecho administrativo Parte General*. Madrid: Tecnos.

Parada, R. (1999). *Derecho administrativo I Parte General*. Madrid: Marcial Pons.

Pardo, E. J. (2014). *Lecciones de Derecho administrativo*. Madrid: Marcial Pons.

3.- Recursos en línia

- Rosselló, M.A. (18.7.1989). La utilización del Puerto Olímpico crea problemas. *La Vanguardia*, p. 58. Disponible a: <http://hemeroteca.lavanguardia.com/preview/1989/07/18/pagina-58/33079576/pdf.html> [Consulta: 13.8.2018]
- Port Roses, S.A. Organització. *Port Roses*. Disponible a <https://www.portroses.com/ca/el-port/organitzacio> [Consulta: 9.8.2018.]

ANNEXOS

S'adjunta en format digital la documentació emprada en l'elaboració d'aquest dictamen que ha estat objecte de dret d'accés a la informació pública, per no estar disponible a cap altra font. Aquesta n'és la relació de continguts:

1. Reglaments d'explotació i policia dels ports

<i>Departament de Territori i Sostenibilitat</i>	<i>Ports de la Generalitat</i>
<ul style="list-style-type: none">- Reglament de la Dàrsena esportiva del Port de Roses.- Reglament de la Marina d'Empuriabrava.- Reglament del Port d'Aiguablava.- Reglament del Port de Llafranc.- Reglament de la Marina de Palamós.- Reglament del Port Marina Port D'Aro.- Reglament del Port Cala Canyelles.- Reglament del Port Balís.- Reglament del Port de Mataró.- Reglament del Port de Premià de Mar.- Reglament del Port del Masnou.- Reglament del Port de Badalona.- Reglament del Port Fòrum.- Reglament del Port Olímpic.- Reglament del Port Ginesta.- Reglament del Port d'Aiguadolç.	<ul style="list-style-type: none">- Reglament del Club Nàutic de Llançà.- Reglament del Club Nàutic de la Selva.- Reglament del Club Nàutic de l'Escala.- Reglament del Club Nàutic de l'Estartit.- Reglament del Club Nàutic de la Costa Brava.- Reglament del Club Nàutic de Sant Feliu de Guíxols.- Reglament del Club Nàutic de Vela de Blanes.- Reglament del Club Nàutic d'Arenys de Mar.- Reglament del Club Nàutic de Pesca Mar-Port.- Reglament del Club Nàutic del Garraf.- Reglament del Club Nàutic de Vilanova.

<ul style="list-style-type: none"> - Reglament del Port de Segur de Calafell. - Reglament del Port de Comaruga. - Reglament del Port de Roda de Berà. - Reglament del Port de Torredembarra. - Reglament del Port de Salou. - Reglament del Port de l'Hospitalet de l'Infant. - Reglament del Port de Calafat. - Reglament del Port de Sant Jordi d'Alfama. 	<ul style="list-style-type: none"> - Reglament de la Marina Far Vilanova. - Reglament del Club Nàutic de Cambrils. - Reglament del Club Nàutic de l'Ametlla de Mar. - Reglament del Club Nàutic de l'Ampolla. - Reglament del Club Nàutic Riumar. - Reglament del Club Nàutic de Sant Carles de la Ràpita. - Reglament de la Marina de Sant Carles. - Reglament del Club Nàutic de les Cases d'Alcanar.
---	---

2. Contractes, plec de clàusules administratives particulars i d'altra documentació relativa a les concessions dels ports

No s'hi inclou la informació relativa als ports concessionats per Ports de la Generalitat.

La documentació contractual correspon als següents ports:

- Port de Portbou.
- Port de Colera.
- Dàrsena esportiva del Port de Roses.
- Marina d'Empuriabrava.
- Port d'Aiguablava.
- Port de Llafranc.
- Port Marina Palamós.
- Port Marina Port d'Aro.

- Port Cala Canyelles.
- Port Balís.
- Port de Mataró.
- Port de Premià de Mar.
- Port del Masnou.
- Port de Badalona.
- Port Fòrum.
- Port Olímpic.
- Port Ginesta.
- Port d'Aiguadolç.
- Port de Segur de Calafell.
- Port de Coma-Ruga.
- Port de Roda de Berà.
- Port de Torredembarra.
- Port de Salou.
- Port de l'Hospitalet de l'Infant.
- Port de Calafat.
- Port de Sant Jordi d'Alfama.

