

Informe 5/06, de 01 de febrero de 2007

Explotación de servicios en playas. Ocupación de dominio público marítimo-terrestre. Autorizaciones administrativas. Concesiones. Plazos.

Antecedentes

El Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Campos (Illes Balears), dirige a esta Junta Consultiva de Contratación Administrativa, petición de informe (Registro de entrada de 20 de octubre de 2006), del siguiente tenor literal:

“El Ayuntamiento de Campos desde el año 1991, en la contratación de la explotación de seis quioscos-bar en las playas de Campos, había fijado un término del contrato superior a una temporada turística; ya que la autorización concurrente de la Demarcación de costas para la ocupación del dominio público marítimo terrestre para instalaciones temporales, de conformidad con lo que dispone el artículo 52.4 de la Ley de Costas, no ha excedido nunca de un año por considerar desmontables las instalaciones.

El pasado año, para la contratación de los tres quioscos bares que habían finalizado el contrato, de acuerdo con las consideraciones de la sentencia del Tribunal Supremo de 29 -09- 2004, el Ayuntamiento fijó el tiempo máximo de la concesión en una sola temporada turística, hasta el 30 de noviembre de 2006.

Visto todo lo que se ha indicado, la documentación que se adjunta, y el acuerdo de la Junta de Gobierno de 20 de septiembre de 2006; este Ayuntamiento solicita de esa Junta Consulta de Contratación Administrativa, la emisión de un informe sobre la posibilidad legal de otorgar, por parte del Ayuntamiento, la concesión del servicio de los quioscos-bares de las playas de Campos por más de una temporada turística.”

Presupuestos de Admisibilidad

1- La solicitud de informe la presenta el Alcalde Presidente del Ayuntamiento de Campos que, conforme a la Disposición adicional segunda del Decreto 147/2000, de 10 de noviembre, sobre contratación de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears, esta legitimado para ello.

2- A la solicitud se acompaña un informe técnico, que a la vista de la naturaleza de la Administración consultante, debe tenerse como cumplido lo previsto en el artículo 16.3, del Reglamento de Organización y Funcionamiento de esta Junta Consultiva, aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de 10 de octubre de 1997.

3- La documentación aportada es suficiente para poder emitir el informe solicitado, visto que reúne los requisitos previos de admisión.

Consideraciones Jurídicas

Única. Del escrito de consulta se comprueba que el Ayuntamiento de Campos consultante, ostenta una autorización administrativa de la Demarcación de Costas del Ministerio de Fomento para poder ocupar el dominio público marítimo-terrestre de las playas de su término municipal para instalaciones temporales para la explotación de quioscos-bares, durante un periodo de tiempo que no puede exceder de un año, conforme a lo prescrito en la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

Por ello, al incidir la cuestión planteada en la relación en ambas Administraciones, de forma previa a cualquier otra, es decir, al no tratarse en rigor de materia contractual pública, esta Junta entiende que no es competente para emitir el informe solicitado sobre la consulta planteada.

No obstante, si bien con un carácter meramente informativo, y como es habitual en supuestos como el presente, se procederá a dar el parecer de esta Junta sobre la materia.

A la vista de la documentación que consta en el expediente y que se remitió a este organismo, resulta que el Ayuntamiento de Campos, en fecha 10 de octubre de 1988, procedió a solicitar de la Demarcación de Costas de Baleares, la concesión de la explotación de varios quioscos-bares en las playas de Campos, respondiendo aquélla el 12 de febrero de 1991, concediendo para ello una autorización provisional, en el sentido de que la susodicha explotación no podría exceder de un año, conforme a la normativa de Costas aplicable en la materia, concretamente el artículo 52,4 de la Ley de Costas, referido a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre que conlleva la explotación.

Al respecto, entendemos que si, por parte del Ayuntamiento beneficiario de la expresada autorización administrativa, no hubiera habido conformidad en cuanto a la naturaleza y/o a los términos de la misma por considerar, por ejemplo, que las instalaciones que, según la Administración autorizante tenían la naturaleza de “desmontables” en los términos de la legislación de Costas y para el municipio se trataba, según el proyecto técnico elaborado al respecto, de bienes inmuebles, debió haberlo alegado en aquel momento, por lo que al ser ya firme dicho acto administrativo, habrá que estar en todo a sus términos.

Si en esta clase de gestión de servicio público, únicamente incidiera una competencia administrativa (aquí la municipal), como es habitual, al caso sería de aplicación prioritaria y casi exclusiva la legislación de contratos. Sin embargo, al confluir aquí otra competencia administrativa (la del Ministerio de Obras Públicas, a través de la Demarcación de Costas de Baleares), irremediablemente deben ser tenidas en consideración y aplicadas las legislaciones aplicables a ambos ámbitos administrativos competenciales.

Así, en base a lo previsto en el artículo 51 de la mencionada Ley de costas, la Demarcación competente entendió, con buen criterio, que la competencia primaria en la materia era la propia del Departamento ministerial antedicho, por lo que procedió a emitir la pertinente autorización administrativa antes citada, para que el Ayuntamiento pudiera por sí o indirectamente, proceder a la ocupación del dominio público marítimo-terrestre para la explotación de los quioscos-bares en las playas.

Para distinguir lo que es una autorización administrativa de lo que, en sí, es una gestión de servicio público en la modalidad de concesión, que es de lo que se trata en el presente supuesto, hay que recurrir al contenido del artículo 154 del texto refundido de la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas (TRLCAP) aprobado por el RDL 2/2000, de 16 de junio, que viene a definir la relación entre la Administración pública y una o varias personas naturales o jurídicas por la que la primera encomienda a la segunda que lleve a cabo la prestación de un servicio público determinado, como un contrato de gestión de servicio público.

Es evidente, como se ha dicho anteriormente, que ésta es la relación habitual contractual para ejecutar esta clase de objetos y la legislación aplicable al negocio jurídico de que se trata, es la propia de la contratación administrativa (principalmente del TRLCAP y su Reglamento de aplicación, aprobado por el RD 1098/2001, de 12 de octubre).

Sin embargo si, como en el presente caso, existe en relación con el ámbito territorial de la prestación de dicho servicio, una ocupación de terreno de dominio público en la zona marítimo-terrestre, entonces para poder ejecutar o gestionar esta clase de servicios, nos encontramos con una confluencia de dos competencias, bien que ambas de Administraciones Públicas, como son el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Campos, respectivamente.

Así, inciden aquí dos relaciones jurídicas, cuales son; una de Demarcación de Costas del Ministerio de Fomento con el Ayuntamiento de Campos y otra de éste con los contratistas de la gestión del servicio público que se presta en los quioscos-bares de las playas de su término.

Al producirse, como se ha dicho, una ocupación del dominio público de la zona marítimo-terrestre deberá estarse a la normativa aplicable en este caso a la primera de las dos relaciones citadas, pese a que la consulta se contrae exclusivamente a la posibilidad legal de otorgar, por parte de la Administración consultante, la concesión del servicio de los quioscos-bares de las playas de Campos por más de una temporada turística, motivado ello precisamente, por la circunstancia de dicha ocupación.

Al respecto, el artículo 51 de la Ley de Costas, establece que “estarán sujetos a previa autorización administrativa....la ocupación del dominio público marítimo-terrestre con instalaciones desmontables o con bienes muebles”.

Si la autorización administrativa de la que traen causa las concesiones municipales otorgadas a las explotaciones de los quioscos-bares, fija un plazo para la ocupación del dominio público de la zona marítimo-terrestre en que aquéllos están ubicados, no hay posibilidad material de que el plazo para la gestión del servicio público correspondiente, pueda exceder al de la autorización administrativa y conforme a lo prevenido en el artículo 52.4 de la Ley de Costas, el plazo de vencimiento será el que se determine en el título correspondiente y no podrá exceder de un año.