

CIUDAD Y TERRITORIO

ESTUDIOS TERRITORIALES

ISSN(P): 1133-4762; ISSN(E): 2659-3254

Vol. LIII, N.º 208, verano 2021

Págs. 535-552

<https://doi.org/10.37230/CyTET.2021.208.15>

CC BY-NC-ND



Los faros españoles: evolución legislativa y régimen de utilización

Ángel MENÉNDEZ-REXACH

Profesor emérito Universidad Autónoma de Madrid

RESUMEN: El objeto de este trabajo es el estudio de los faros como bienes de dominio público, con sus limitaciones y servidumbres, incluyendo el régimen de utilización. No obstante, dada la indisoluble vinculación entre los faros y el servicio de señalización marítima al que están afectados, se hacen también algunas referencias a éste. El trabajo explica en primer lugar la evolución legislativa del régimen aplicable a estas obras públicas, con las oscilaciones en su vinculación a las costas y a los puertos, para quedar finalmente adscritos a estos desde 1992. A continuación, se aborda el problema de la delimitación de los terrenos adscritos a los faros exteriores a la zona de servicio de los puertos y el régimen de utilización, con especial referencia a los usos complementarios admisibles, en particular el hotelero. Concluye con un apunte sobre las servidumbres de faros, cuya regulación actual es claramente insuficiente.

PALABRAS CLAVE: Faros; Puertos; Dominio público portuario; Señales marítimas.

Lighthouses in Spain: legislative evolution and possibilities of use

ABSTRACT: This paper focuses on the study of lighthouses as public works and public properties, with their limitations and easements, including the land used in servicing such installations. Some references are also made to maritime signals because of their close linkage with lighthouses. The paper explains the legislative evolution since the mid-19th century, with the fluctuations in their linkage to the coasts and ports, until its final adscription to national ports since 1992. Most lighthouses are located outside the port service area, raising the problem of their delimitation. In recent years, the tendency to admit complementary uses has been consolidated, in particular the hotelier and restaurants. The article concludes with a note on the easements of lighthouses, the current regulation of which is clearly insufficient.

KEYWORDS: Lighthouses; Ports; Public property; Maritime signals.

Correo electrónico: menendez.rexach@uam.es; N.º ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-7745-6028>

1. Introducción¹

La palabra *faro* procede del nombre de la isla (*Pharos*)² en que se construyó una de las siete maravillas del mundo antiguo, el faro de Alejandría³. Los faros han estado unidos tradicionalmente a los puertos en su consideración de obras públicas y en su gestión administrativa, aunque en muchas ocasiones están situados fuera de ellos, en los parajes más salientes de la costa, pues es allí donde cumplen mejor su función de señalización marítima⁴. Los facultativos encargados de su construcción eran los ingenieros de caminos, canales y puertos⁵. En la denominación de estos profesionales se incluyó brevemente la referencia a los faros (Ingenieros de Caminos, Canales, Puertos y Faros). Desapareció seguramente porque esa faceta se consideró vinculada a los puertos⁶. Sin embargo, en la organización administrativa se mantuvo el dualismo (puertos y faros, puertos y señales marítimas, puertos y costas), hasta el último tercio del s. XX, con la desvinculación de la gestión de los puertos y de las costas a finales de los años 80 y la desaparición de la Dirección General de Puertos en 1992, mientras que la de la Costa ha subsistido, si bien encuadrada en el ministerio competente sobre medio ambiente.

Los puertos cuentan con una literatura jurídica relativamente abundante, aunque escasa en comparación con las aguas o las costas. Pero los faros apenas han suscitado atención entre los juristas⁷, quizá porque se consideraba aplicable sin más el régimen general de las obras públicas. Sin embargo, tienen peculiaridades

derivadas de su localización en puntos estratégicos de la costa y su funcionalidad, que no es específicamente portuaria. De ahí que el servicio de señalización marítima haya tenido sustantividad propia en la legislación histórica y la mantenga en la vigente. La primera lo consideraba un servicio “anejo” al de puertos, pero no lo regulaba. Desde 1992 cuenta con una regulación propia bastante detallada, aunque todavía con lagunas importantes, como la relativa a las servidumbres de los faros.

El objeto de este trabajo no es el servicio de señalización marítima, sino el estudio de los faros como bienes de dominio público, con sus limitaciones y servidumbres, incluyendo el régimen de utilización. No obstante, dada la indisoluble vinculación entre los faros y el servicio de señalización marítima al que están afectados, algunas referencias a éste serán inevitables.

Los faros son solo uno de los varios tipos de señales marítimas existentes. Según la definición oficial:

“Un faro es una torre, edificio o estructura importante, levantada en una posición geográfica determinada, para servir de soporte a una señal luminosa y proporcionar una significativa marca diurna. El faro está dotado de una luz de medio o largo alcance para su identificación nocturna”⁸.

La Ley de Puertos del Estado de 1992 configuró el servicio de señalización marítima con sustantividad propia frente a los servicios portuarios, en términos que han pasado al Texto

¹ Este trabajo se ha redactado en el marco del proyecto de investigación DER2014-58501-P “La incidencia de la Directiva marco sobre la ordenación del espacio marítimo en la legislación española”, financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

² El Diccionario de Autoridades dice que “es tomado del griego *Pharos*, por cuya razón debiera escribirse con *ph*, pero el uso común está en contrario”. Lo define como “torre alta, hecha de propósito para poner luces en su parte superior, que sirvan de guía a los navegantes”. En esta definición se inspiró MARTÍNEZ ALCUBILLA, Diccionario de la Administración española, 3ª ed. Madrid 1879, tomo VII, voz “Puertos de mar, faros, arsenales, impuestos de navegación”, p. 962.

³ Cfr. VALLEJO I. 2020, p. 30-31.

⁴ Desde el punto de vista técnico, la obra de referencia es SÁNCHEZ TERRY M.A. 986. También hay muchos datos interesantes en la “Guía de las Costas de España”, nº 367, extraordinario de la Revista del MOPU, julio-agosto 1989. Con carácter divulgativo véase SANZ CRUZ, M. 2020. Desde la perspectiva de este trabajo, también tiene interés el *Manual de conservación de faros IALA – AISM*, traducción española, mayo 2006.

⁵ El Reglamento orgánico del Cuerpo, aprobado por RD de 28 de octubre de 1863 les atribuyó, entre otras funciones, el estudio, dirección y vigilancia “de los puertos y muelles mercantes, y de los faros, boyas y demás construcciones de interés general marítimo” (art. 1º 3º).

⁶ El Cuerpo de Ingenieros civiles se creó por RD de 30 de abril de 1835 (Gaceta de Madrid de 5 de mayo de 1835), compuesto por dos “inspecciones”, la de ingenieros de caminos, canales y puertos y la de ingenieros de minas (art. 1º). El RD de 3 de febrero de 1853, sobre obras en los puertos se dictó para resolver las diferencias entre los capitanes de puerto y “los ingenieros del Cuerpo de caminos, canales, puertos y faros, que han sustituido en determinadas funciones a los antiguos ingenieros hidráulicos”. Sin embargo, el Reglamento orgánico de 1863, citado en la nota anterior restableció la denominación de ingenieros de caminos, canales y puertos. Se puede conjeturar que la transitoria mención de los faros estuvo determinada porque por esos años estaba en curso de ejecución el Plan general de alumbrado marítimo aprobado en 1847 a que después se hace referencia en el texto.

⁷ Con la notable excepción de PAZ ANTOLÍN A. 1995, p. 199 y ss. Este trabajo fija con precisión el estado de la cuestión en el momento de su publicación y sigue siendo válido en líneas generales.

⁸ Nuevo Sistema de Balizamiento y Otras Ayudas a la Navegación, adoptado para las Costas Españolas por Resolución del Presidente de Puertos del Estado de 8 de junio de 2010, recogido en “Sistema de balizamiento marítimo y otras Ayudas a la Navegación”, Ministerio de Fomento, Puertos del Estado (2ª ed. marzo 2010, p. 20). El Sistema de Ayudas a la Navegación de la IALA/AISM (Asociación Internacional de Señalización Marítima) está compuesto de dos partes: el

Refundido vigente (TRLPMM)⁹. Por Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente, de 28 de abril de 1994, se adscribieron a las Autoridades Portuarias las instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima incluidas en su ámbito geográfico y se determinaron las zonas de inspección del funcionamiento de las señales marítimas. La Orden se apoya en el artículo 37.m) de la Ley de Puertos de 1992, que atribuye a las Autoridades Portuarias la inspección del funcionamiento de las señales marítimas, cuyo control se les asigne, en los puertos de competencia de las Comunidades Autónomas, así como en el artículo 66.3 de la misma Ley que atribuye a las Autoridades Portuarias prestar el servicio de señalización marítima en el ámbito geográfico que se les asigne. En su virtud,

“Los faros y balizas, así como los terrenos afectados al servicio de los mismos, que se adscriben a las Autoridades Portuarias son los situados en las zonas de servicio de los puertos que cada una de ellas administra, así como los que se relacionan en el anexo de esta Orden”.

En la actualidad la utilización del servicio de señalización marítima está sujeta a la tasa de Ayudas a la Navegación (art. 137 TRLPMM). No obstante, como ya hemos dicho, aquí no vamos a ocuparnos de este servicio, sino solo del régimen de los faros.

La reforma de 2003¹⁰ abrió la posibilidad de autorizar en los espacios del dominio público portuario afectados al servicio de señalización marítima usos y actividades distintos y, en particular, instalaciones hoteleras. Con esa finalidad de diversificar los usos, Puertos del Estado ha impulsado en los últimos años el proyecto “Faros de España”, como resultado del cual, en la actualidad, veintiocho faros acogen usos como centros de interpretación, arte y exposiciones; doce faros son utilizados como centros

culturales y de formación; cinco como centros de investigación y laboratorios y otros siete faros disponen de cafeterías y restaurantes¹¹.

Desde la óptica de este trabajo la peculiaridad de los faros es que son bienes de dominio público estatal. Esto es consecuencia de que el Estado tiene competencia exclusiva sobre iluminación de costas y señales marítimas (art. 149.1.20ª CE). De ahí que corresponda a la Administración del Estado determinar las luces y señales que deben constituir el balizamiento de los puertos o instalaciones marítimas de competencia autonómica, así como su modificación o supresión. Sin embargo, en esos puertos el proyecto de ejecución, la instalación y el mantenimiento de las ayudas a la navegación marítima deberán ser ejecutados a su costa por la Comunidad Autónoma o Administración correspondiente, de conformidad con la normativa y características técnicas y ubicación de los dispositivos que hayan sido aprobados por Puertos del Estado, previo dictamen de la Comisión de Faros¹². La misma obligación incumbe a los concesionarios en los puertos en régimen de concesión¹³.

Reseñaremos en primer lugar los hitos más importantes de la evolución legislativa sobre los faros (II). A continuación, su regulación como bienes de dominio público portuario (III), su régimen de utilización (IV) y las servidumbres que generan (V), aspecto este último que apenas está regulado.

2. Evolución legislativa

2.1. Los faros como obras públicas estatales y como elementos del servicio de señalización marítima

Son conocidos los precedentes de la época romana, en particular la Torre de Hércules y

Sistema de Balizamiento Marítimo y otras Ayudas a la Navegación que comprenden dispositivos fijos y flotantes. Se trata principalmente de un sistema físico, si bien todas las señales pueden complementarse con medios electrónicos (loc. cit. p. 5). Los faros se incluyen en “otras marcas”, junto con balizas, luces de sectores, enfilaciones, grandes ayudas flotantes y marcas auxiliares.

⁹ Art. 104.3 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011 de 5 de septiembre (TRLPMM).

¹⁰ Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general: nueva redacción del art. 94.1. La Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, dio nueva redacción a ese apartado 1 del art. 94, en los términos que se explicarán después en el texto. Sobre esta reforma, véase SEGOVIA ARROYO J.A. 2014.

¹¹ Información extraída del sitio web de Puertos del Estado (consultado el 6 de julio de 2020).

¹² Art. 137.3 del TRLPMM. La regulación vigente tiene como precedente las previsiones de los Decretos de traspaso de servicios en materia de puertos, según los cuales: i) las ópticas de balizamiento y señalización de dichos puertos serían suministradas e instaladas por la Administración Central del Estado; ii) “los proyectos que para estos fines sean redactados por la Comunidad Autónoma para la ejecución de estas obras, deberán ser aprobados y tramitados de acuerdo con las disposiciones legales vigentes por la Administración del Estado, a quien compete igualmente la inspección de la señalización marítima existente”. Así, para Asturias, RD 3082/1982, de 24 de julio; para Cantabria, RD 2030/1982, de 24 de julio; para Galicia, RD 3214/1982, de 24 de julio; para Andalucía, RD 3137/1983, de 25 de agosto; para Canarias, RD 2250/1985, de 23 de octubre.

¹³ Art. 137.3 del TRLPMM y Regla 28 del pliego de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones en el dominio público portuario estatal, aprobado por Orden FOM/938/2008, de 27 de marzo.



FIG. 1/ Faro de la Torre de Hércules (La Coruña) desde el Campo de la Rata.

Fuente: Diego DELSO, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=43852195>

la Torre Cepiona¹⁴, en la desembocadura del Guadalquivir. Sin embargo, parece que la preocupación por el alumbrado marítimo en España no se desarrolló hasta el último tercio del siglo XVIII¹⁵. En esa época, estas instalaciones estaban bajo la jurisdicción de marina, de acuerdo con lo establecido en las Ordenanzas Generales de la Armada de Carlos III¹⁶. Esta situación se mantuvo hasta la creación del Ministerio de Fomento en 1832¹⁷. Entre otras muchas materias, se le atribuyó la construcción y conservación de las obras públicas que se denominarían “de fomento”, entre ellas los puertos mercantes. Por Orden del Ministerio de Marina de 1835 se instruyó a los capitanes de puerto para que se entendieran en lo sucesivo con la nueva Dirección General de Caminos, Canales y Puertos en la parte facultativa de los fanales y puertos mercantes¹⁸. El Real Decreto de 5 de

febrero de 1847, que delimita las competencias del nuevo Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras públicas le atribuye las relativas a “obras de mar y todas las accesorias de los puertos, su limpia y conservación, fosos, boyas y valizas”). Esto era coherente con la Instrucción de Obras Públicas de 1845 (RO 10 de octubre de 1845), que incluía expresamente los faros entre las obras públicas que regulaba (art. 1º).

Sin embargo, las relaciones con el Ministerio de Marina y, en particular, con las capitanías de puerto, no debían de ser pacíficas. En 1851 se estableció que la administración y servicio de los puertos y obras de los mismos “pertenece al Gobierno y correrá a cargo del Ministerio de Fomento” (art. 1º del RD de 17 de diciembre de 1851)¹⁹. Otro RD de 20 de febrero de 1853, delimitó las atribuciones de los capitanes de puerto y los ingenieros de caminos, canales, puertos y faros, procurando la colaboración entre unos y otros²⁰. Las discrepancias no se resolvieron, porque, veinte años después, en pleno período republicano, el Decreto de 7 de mayo de 1873 (Gaceta 12 de mayo), que se presentaba como “ampliación” del de 1853, dictó nuevas reglas de coordinación “en consonancia con lo propuesto por el Ministro de Marina, de conformidad con el de Fomento”. En síntesis, los proyectos de obras y su ejecución correspondían a los Ingenieros de caminos, pero dando audiencia previa al capitán del puerto “por lo que pueda afectar a la pesca y navegación” (regla 2ª). A los Capitanes de los puertos se atribuía todo lo relativo a movimientos de los buques, su amarradero y seguridad, auxilios, designación de puntos de varada, atraque para la carga

¹⁴ ALZOLA 1979, p. 69. Estrabón se refiere a la Torre de Cepión “sobre unas rocas batidas por las olas, construida de manera admirable, como el faro, para la salvación de los navegantes: pues los aluviones arrastrados por el río forman bajos y el espacio situado delante está repleto de escollos, de manera que era necesaria una señal bien visible” (Geografía de Iberia, Alianza Editorial, Madrid 2006, p. 160).

¹⁵ El propio ALZOLA menciona la colocación de una linterna en el muelle de poniente del puerto de Barcelona en 1772 (p. 310), el faro de Igueldo en 1778 (p. 312), así como el deterioro en que se encontraba la torre de Hércules (p. 355).

¹⁶ “A la jurisdicción militar de Marina corresponden las materias de pesca, navegación, presas, arribadas y naufragios (...); todo lo relativo a la seguridad de los puertos, valizas y linternas (...)” (Novísima Recopilación, Libro VI, Tit. VII, Ley IX). Cfr. COSCULLUELA MONTANER, L. 1973, p. 37-48. Véase también una síntesis de la evolución legislativa y de la organización en PAZ ANTOLÍN A. 1995, p. 204 y ss. También FERNÁNDEZ, A.J., 1953, p. 193 y ss.

¹⁷ Fue creado con el nombre de Secretaría de Estado y del Despacho de Fomento general del Reino. No obstante, el RD de creación (5 de noviembre de 1832) no precisa sus competencias. Lo haría otro RD de 9 de noviembre del mismo año. Entre ellas, la construcción y conservación de caminos, canales, puertos mercantes, puentes y todas las obras públicas. Cfr. GUAITA A., 1984, p. 17, 21 y 28-29. La

desmesurada amplitud del Ministerio dio lugar a su recreación como Secretaría de Estado y del Despacho de Comercio, Instrucción y Obras públicas por RD de 23 de enero de 1847 (GUAITA, p. 51 y ss.). Por RD de 20 de septiembre de 1851 pasó a denominarse de nuevo Ministerio de Fomento. Véase también PEREZ JUAN J.A., “El Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas 1847-1851”, Universidad Miguel Hernández de Elche-INAP, Madrid 2008 y MARTÍN OVIEDO J.M., “El Ministerio de Obras Públicas. Notas sobre su evolución orgánica”, en Ministerio de Obras Públicas. Legislación básica, Madrid 1977, tomo I p. 7 y ss.

¹⁸ Cfr. HERNANDO REQUEJO J. 1982, p. 591.

¹⁹ La RO de 30 de enero de 1852, dictada en ejecución del RD anterior reiteró la competencia del citado Ministerio tanto sobre los puertos de interés general como los de interés local, exceptuando solamente los denominados “de Guerra, como Cartagena y El Ferrol, cuyo cuidado correrá a cargo del Ministerio de Marina, según se verifica en el día” (art. 17). Esta RO, que aprueba el Reglamento de una nonnata Ley de Puertos, los clasifica en de interés general y de interés local de 1º y 2º orden (art. 4) Las obras de los de interés general serán costeadas por el Estado con el producto de los impuestos de fondeadero, carga y descarga. Las de los de interés local serán auxiliadas por el Gobierno con las sumas que pueda aplicar de dichos impuestos (art. 6).

²⁰ Cfr. COSCULLUELA MONTANER, 1973, p. 53 y ss.

y descarga y policía de los muelles de acuerdo con la Autoridad civil (regla 4ª). Nada específico se decía sobre los faros.

La Ley de presupuestos de 1 de agosto de 1842 facultó al Gobierno para ejecutar un sistema completo de faros y balizas o señales marítimas por medio de contratos en pública licitación. Ello obedecía, sin duda, a una necesidad apremiante. En un interesante artículo publicado hace 40 años en la Revista de Obras Públicas, se cuenta la siguiente anécdota: “En 1842 la Embajada de Inglaterra trasladaba al ministerio de Estado una comunicación del Cónsul inglés, en Galicia, que recogía el deseo de los agentes de una compañía de vapores ingleses de Vigo de ‘poner en el balcón de la casa de su habitación en las noches oscuras una luz que sirva de marca a aquellos (*sus vapores*) en sus recaladas a las islas Cíes’. La petición reflejaba evidentemente una situación muy poco satisfactoria del alumbrado de las costas españolas en aquella época y una cierta desconfianza en la capacidad del estado para mejorarla”²¹.

Hubo que esperar al RD de 13 de septiembre de 1847 para la aprobación del “Plan general de alumbrado marítimo”, con arreglo a las bases presentadas por la Comisión especial de faros, que había sido creada por Orden de 4 de enero de 1842²². El mencionado RD consideró necesario instar la colaboración de las autoridades de marina para que los ingenieros de obras públicas “puedan hacer el estudio de los parajes notables de la costa, para determinar el punto de emplazamiento de los respectivos faros” (art. 4). No obstante, quedaba claro que la organización del “servicio de faros existentes” era competencia del Ministerio de Obras Públicas, a través de la DG de este ramo (art. 5º).

La célebre Instrucción a los Subdelegados de Fomento de 1833 no hizo referencia a los puertos ni a los faros²³. Sí los mencionó, con gran amplitud, la no menos valiosa Instrucción del Ministro Seijas a los Gobernadores de Provincia de 26 de enero de 1850. Y no solo a los puertos, sino también a los faros, cuya necesidad considera “apremiante”. La Instrucción no se limitó a formular buenos propósitos sino que procuró fomentar la construcción de faros mediante contratos, en la seguridad de que los empresarios respectivos podrían resarcirse del coste de las obras con los rendimientos del impuesto sobre faros establecido en la Ley de 1849, afectado a ese fin²⁴. En efecto, para sufragar el coste del Plan general de alumbrado marítimo, la Ley de 11 de abril de 1849 sustituyó los arbitrios de *fanal* y *linterna* por un solo impuesto sobre faros, con el carácter de arbitrio temporal hasta la ejecución del Plan. Sería suprimido por Decreto-Ley de 22 de noviembre de 1868.

Según parece, el Plan de alumbrado se ejecutó con bastante celeridad, en ocho años, de modo que en marzo de 1858 ya existían unos sesenta faros de nueva construcción de los que casi la mitad eran de primer orden²⁵. Su mantenimiento costaba más de 2 millones de reales anuales, según informó el presidente de la Comisión de faros al presentar y proponer el nuevo “Plan general para el valizamiento de las Costas y Puertos de España e Islas adyacentes”, que se aprobaría por RO de 30 de junio de 1858 y cuya principal finalidad era el señalamiento de las entradas y bajos de puertos²⁶.

La Memoria sobre el estado de las Obras Públicas en 1856²⁷ dedicó uno de sus capítulos

²¹ HERNANDO REQUEJO, 1982, p. 591.

²² Las funciones de la Comisión eran “la redacción de la estadística de nuestro alumbrado marítimo”, “la discusión y propuesta del sistema que deba seguirse en el establecimiento, construcción, iluminación y servicio de los Faros de España y de sus posesiones de Ultramar para conseguir su mejora y uniformidad con vista de los adelantamientos que se han hecho en otras naciones” y “todo lo demás relativo a este ramo del servicio que disponga la Dirección General” (art. 2). Para más información cfr. PAZ ANTOÁN, 1995, p. 205-206. La comisión estaba integrada por cuatro ingenieros de caminos y dos oficiales de la Armada. Según parece, fue en su cuarta reunión, en agosto de 1842, cuando tuvo conocimiento de la propuesta de la Embajada inglesa (HERNANDO REQUEJO, 1982, p. 591). Sobre el tema, véase también “Historia y funciones de la Comisión de Faros” (sin firma), Boletín información mensual de Puertos del Estado, nº 80 diciembre 2000, p. 49-54.

²³ Ya lo señaló COSCULLUELA MONTANER, 1973, p. 48, nota 33.

²⁴ “El servicio de los puertos sería muy incompleto si el Gobierno se limitara a procurar únicamente las obras de seguridad y las que faciliten los embarques y desembarques de efectos. El alumbrado de las costas es de una necesidad tan apremiante como la de la limpia de puertos y el Gobierno se ocupa sin levantar mano de cubrir este servicio. La ley de 11

de abril del año próximo anterior ha facilitado los recursos necesarios para obtener un alumbrado que satisfaga las necesidades de la Marina. Nominada una Comisión al efecto, ha presentado esta y aprobado el Gobierno un sistema completo de alumbrado para todas las costas de España, y se están construyendo varias torres en que han de colocarse los aparatos que se esperan del extranjero, porque en este punto es menester que nos coloquemos a la altura de las naciones más avanzadas. Un servicio importante pueden hacer los gobernadores al Estado y a las provincias de su mando. Conocidos ya los rendimientos del impuesto para el servicio de faros, teniendo este un destino especial, y por lo tanto no pudiéndose distraer para otra atención pública, las Empresas tiene una garantía segura, una hipoteca que no puede faltarles en las contrataciones que celebren para la construcción de faros. Excitando al comercio en las plazas marítimas respectivas, posible será y aun probable que el de cada una proponga la contrata del alumbrado de su distrito en bases equitativas y a reintegrarse con los rendimientos del impuesto” (Sección 3ª, Cap. III, párrafo 93).

²⁵ Cfr. FERNÁNDEZ A.J. 1953, p. 193 y ss.

²⁶ FERNÁNDEZ A.J. 1953, p. 196.

²⁷ Redactada por el Director General de Obras Públicas, Cipriano Segundo Montesinos, recoge el estado de situación y

a los faros, boyas y balizas, señalando que en este ramo, se ha adelantado muchísimo, porque, no habiendo casi nada en 1847 (solo 20 luces), a fines de 1855 había ya 39 faros iluminados, 19 en construcción y muy adelantado o terminado el estudio de las restantes. La inversión realizada en los 11 años que terminan en diciembre de 1855 ascendió a casi 10 millones de reales²⁸.

La Ley de Aguas de 1866 no hizo mención de los faros. Tampoco el Decreto-Ley de Obras Públicas de 14 de noviembre de 1868. La Ley General de 1877 incluyó los faros entre las obras públicas de general uso y aprovechamiento (art. 1.º) y dispuso que fueran de cargo del Estado el alumbrado y balizamiento marítimos, sin excepción (art. 4.4.º)²⁹. Los faros y toda clase de señales marítimas y balizamiento de las costas se atribuían al Ministerio de Fomento (art. 8.7.º). Podía haber puertos provinciales y municipales (arts. 5 y 6), pero los faros eran siempre estatales. Como todas las obras públicas debían estar incluidas en los planes correspondientes, que debían ser remitidos a las Cortes para su tramitación como proyectos de ley (art. 20)³⁰. Las obras podían ser ejecutadas por administración o por contrata (art. 25).

La Ley de Puertos de 1880 no incluyó los faros entre los bienes que declaró del dominio nacional y uso público, pero configuró el alumbrado marítimo y valizamiento (sic) como servicios anejos al de puertos, que “continuarán a cargo del Ministerio de Fomento”. En cambio, “los vigías y semáforos marítimos y botes salvavidas correrán a cargo del Ministerio de Marina” (art. 37). El Reglamento de 1912 nada añadió al respecto. El Código civil incluyó los puertos entre los bienes de dominio público por estar destinados al uso público (art. 339.1.º). No mencionó los faros, lo que no era obstáculo para afirmar su carácter demanial, conforme a la Ley General de Obras Públicas de 1877, que, como hemos visto, los había declarado obras de general uso y aprovechamiento, y el propio Código civil, por estar destinados a un servicio público (art. 339.2.º).

La Ley de Puertos de 1928 mantuvo la regulación de la de 1880³¹. Ambas leyes incluyeron los de interés general entre los bienes del dominio

nacional y uso público. En esa relación no figuran los faros, pero tampoco podía haber dudas sobre su naturaleza demanial en cuanto obras públicas estatales, en las que se manifestaba el doble carácter de obra pública (el faro) y servicio público (el alumbrado marítimo). Las leyes comentadas pusieron el acento en el “servicio” de alumbrado marítimo, considerándolo “anejo” al de puertos, no propiamente servicio portuario. Pero hay que insistir en que los faros eran obras públicas adscritas a ese servicio, conforme a la Ley General de 1877.

A mi juicio, es claro que en la regulación de los faros ha predominado la perspectiva del “servicio” sobre la del “bien” o la de las obras. Lo confirma el reglamento para la organización y servicio de los toreros de faros, aprobado por Orden de 30 de abril de 1873 (Gaceta 12 de mayo), que atribuye a este personal “el servicio de los faros de la Nación” (art. 1.º), con las obligaciones siguientes: encender las luces, vigilar el alumbrado durante la noche, cuidar de la limpieza y conservación de los aparatos y demás efectos del servicio, así como del mueblaje, edificios, explanadas, huertos y demás accesorios; recoger los datos meteorológicos y llevar los registros de los mismos (art. 20).

Hemos visto que el “Plan general de alumbrado marítimo” aprobado en 1847 había atribuido la organización del “servicio de faros” a la DG de Obras Públicas. Por tanto, se puede concluir que las expresiones “servicio de faros” y “servicio de alumbrado marítimo” eran sinónimas. “Servicio de señalización marítima” es más amplia, porque comprende otras señales además de los faros, en particular, el balizamiento. El Reglamento de balizamiento aprobado por Decreto de 22 de abril de 1949 se refiere a todas las señales fijas y flotantes, excluyendo los faros.

La Ley de Costas de 1969 tampoco incluyó los faros en el dominio público, si bien mantuvo en el Ministerio de Obras Públicas la competencia sobre el alumbrado marítimo y balizamiento (art. 10.1). El Decreto 826/1970, de 26 de febrero, sobre ordenación de señales marítimas, dispuso que “todos los Faros, Radiofaros y Sirenas del litoral español (...) quedarán adscritos a las

la referencia inicial de la construcción de las infraestructuras básicas, Madrid, Imprenta Nacional 1856. Se publicó un extracto en dos números de la Revista de Obras Públicas, de 10 de abril y 12 de julio de 1857.

²⁸ Por RO de 14 de febrero de 1857 se aprobó la instrucción para el servicio de los faros colocados en el interior de las fortalezas, castillos y fuertes que no tienen población civil. Otra RO de 25 de septiembre de 1857 dispuso la aplicación de esa Instrucción a los fuertes en que hay telégrafos u otros aparatos análogos.

²⁹ El Reglamento de la LGOP reiteraba la atribución al Estado de “los faros para el alumbrado de las costas y el establecimiento de toda clase de señales marítimas” (art. 1.2.º)

³⁰ No obstante, el Reglamento de la Ley, en un precepto de legalidad más que dudosa, permitía la aprobación de obras no comprendidas en los planes del Estado, cuya ejecución sea “conveniente a juicio del Gobierno” (art. 9).

³¹ Su art. 33 reproduce el 37 de la Ley de 1880, pero dice ya “balizamiento” con b.



FIG. 2/ Faro de Chipiona.

Fuente: Diego DELSO, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=46556576>

Jefaturas de Costas y Puertos” (art. 1º.a)³². Su preámbulo dice que “las señales marítimas son obras públicas de singularidad excepcional que por constituir ayudas a la navegación nacional e internacional han de estar a cargo del Estado”. La Constitución de 1978 reserva al estado la competencia sobre “iluminación de costas y señales marítimas” (art. 149.1.20ª), siguiendo la pauta de la de 1931 (art. 14.9ª).

En la legislación de puertos del Estado vigente³³ se mantiene la doble faceta de la obra y el servicio, pero sigue predominando esta última. Los faros pertenecen al dominio público portuario estatal y el servicio de señalización marítima (art. 104.3 del TRLPEMM) tiene sustantividad propia frente a los servicios portuarios³⁴.

2.2. La gestión de los faros: entre costas y puertos

La gestión de las obras públicas del Estado estuvo encomendada durante muchos años a la Dirección General de ese nombre, en el seno

del Ministerio de Fomento (o de Agricultura, Industria, Comercio, y Obras Públicas). La creación del Ministerio de Obras Públicas (MOP) en 1931 consagró la estructura en los cuatro centros directivos que se mantendría hasta 1977, en la que llama la atención el inferior nivel orgánico (Servicio, no Dirección general) que se atribuyó a los Puertos y Señales Marítimas³⁵. La ley de 30 de enero de 1938 mantuvo la existencia del MOP, con los “Servicios” de Puertos y Señales Marítimas, Obras Hidráulicas y Caminos y Ferrocarriles. Fue modificada por la de 8 de agosto de 1939, que desdobló Caminos y Ferrocarriles, atribuyendo a los cuatro sectores el rango de Dirección General³⁶. Esa estructura se mantuvo inalterada en lo sustancial hasta la fusión del Departamento con el de Vivienda en 1977, que dio lugar al Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo.

Por Decreto de 28 de junio de 1957 (BOE 13 de julio) se dispuso que las atribuciones sobre señales marítimas desempeñadas por las Jefaturas de Obras Públicas pasasen a los Servicios Provinciales de Puertos y Señales Marítimas, a través de las Inspecciones regionales, correspondiendo a cada una de ellas las señales marítimas enclavadas en el litoral de su Demarcación (art. 3º).

El Decreto 160/1968 de 1 de febrero, de reorganización del MOP, incluyó la DG de Puertos y Señales Marítimas como uno de los centros directivos del Departamento (art. 1º): constaba de una sola Subdirección de Puertos (creada por RD 1829/1962), estructurada en seis secciones (ninguna de las cuales se refiere a las señales marítimas) y siete Jefaturas de Costas y Puertos³⁷. Llama la atención que la mención de las señales marítimas aparezca en la denominación de la Dirección General pero no en los niveles orgánicos inferiores. Esto cambiaría con la reorganización del MOP en 1971 (RD 2682/1971, de 4 de noviembre) que estructuró la DG de Puertos y Señales Marítimas en dos

³² La Comisión Administrativa de Grupos de Puertos (CAPE) tendría a su cargo las señales de balizamiento de los puertos integrados en ella y cada Junta de Puertos las de balizamiento del puerto respectivo (art. 1.b y c). Reseña esta disposición PAZ ANTOLÍN A. 1995, p. 213.

³³ Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM).

³⁴ En cuanto al balizamiento, las RROO de 1 de marzo de 1902, 25 de mayo de 1907 y 2 de julio de 1904, aprobaron, respectivamente, el Plan de las Costas de España (incluyendo Baleares y posesiones del Norte de África), Islas Canarias y balizamiento de la costa del Noroeste. Por Decreto de 22 de abril de 1949 se aprobó el reglamento de balizamiento de las costas de España (art. 1º: define los tipos de señales, pero no incluye los faros). Deroga el Reglamento anterior aprobado por Orden de 17 de abril de 1931. Fue modifi-

cado por Decreto 2232/1966, de 21 de junio.

³⁵ Dirección general de Ferrocarriles, Tranvías y Transportes Mecánicos por Carretera; Dirección general de Caminos; Dirección general de Obras Hidráulicas y Servicio de Puertos y Señales Marítimas (art. 1º del Decreto de 2 de enero de 1932, que sería convalidado por Ley de 15 de febrero del mismo año (Gaceta de 18 de febrero). Esta estructura tenía como precedente la establecida por RD de 11 de mayo de 1925, que organizó la DG de Obras Públicas en cuatro secciones: 1) Ferrocarriles y tranvías; 2) Carreteras y Caminos Vecinales; 3) Aguas terrestres y trabajos hidráulicos; 4) Puertos y Señales Marítimas (art. 5).

³⁶ La estructura se desarrolló por Orden de 13 de mayo de 1939. Cfr. MARTÍN OVIEDO, 1977, p. 11.

³⁷ Con sede en La Coruña, Barcelona, Bilbao, Málaga, Valencia, Palma de Mallorca y Santa Cruz de Tenerife o Las Palmas (sic) (art. 6.3).

subdirecciones: la de puertos y la de costas y señales marítimas (art. 29). En el ámbito periférico, el Decreto 990/1975, de 17 de abril, mantuvo las siete Jefaturas Regionales de Costas y Puertos atribuyéndolas, entre otras facultades, “el proyecto, construcción, mantenimiento, conservación e inspección de las señales marítimas adscritas a cada Jefatura, así como la inspección de las señales de balizamiento propias de cada Junta de Puertos o de los puertos de la Comisión Administrativa de Grupos de Puertos” (art. 26.2).

Tras la creación en 1977 del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo³⁸, se modificó la denominación de la Dirección General, que pasó a ser “de Puertos y Costas”³⁹. Se estructuró en dos subdirecciones (“ordenación y programación” y “proyectos y explotación”, encuadrándose en la segunda el “servicio de señales marítimas” (arts. 48 y 49). En la reorganización de 1985 se mantuvo la denominación de la Dirección General, pero se modificó la de las subdirecciones, que pasaron a ser cuatro con distinto contenido: inversiones portuarias, explotación portuaria, costas y señales marítimas y secretaria general⁴⁰. En esta evolución organizativa llama la atención la importancia creciente de las “costas”, que desplazan a las señales marítimas en la denominación de la Dirección General y a las que estas se vinculan más que a los puertos.

El esquema organizativo descrito se mantuvo hasta 1991, año en que la gestión de los puertos y las costas se separó definitivamente. En efecto, para apoyar la aplicación de la Ley de Costas promulgada en 1988 se creó una Dirección General de Costas separada de la de Puertos⁴¹. La primera quedó encuadrada en la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente del Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Como consecuencia, se suprimió la Subdirección General de Costas y Señales Marítimas, si bien estas últimas no pasaron a la competencia de la nueva Dirección General, estructurada en dos subdirecciones: de Gestión del Dominio Público Marítimo Terrestre y de Protección y Restauración.

Por su parte, la Dirección General de Puertos y Costas “se denominará en lo sucesivo Dirección General de Puertos, manteniendo las funciones y competencias que actualmente tiene atribuidas en materia de puertos y señales marítimas”, quedando integrada en la Secretaría General para los Servicios de Transportes⁴². Sería suprimida tras la creación del ente público Puertos del Estado por la Ley 27/1992. En virtud de esta Ley, por Orden de 28 de abril de 1994, se adscribieron a las Autoridades Portuarias los faros y balizas (así como los terrenos afectados a su servicio) situados en las zonas de servicio de los puertos que cada una de aquellas administra, y los que se relacionan en el anexo de la Orden. El Texto Refundido vigente mantiene esa situación (Disposición adicional 20ª). La localización en la zona de servicio o fuera de ella tiene consecuencias sobre el régimen de utilización de los faros, como se verá después.



FIG. 3/ Faro de Maspalomas, Gran Canaria.

Fuente: WOUTER HAGENS, dominio público, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=1713840>

³⁸ Real Decreto 1558/1977, de 4 de julio, por el que se reestructuran determinados Órganos de la Administración Central del Estado (art. 5).

³⁹ Real Decreto 754/1978, de 14 de abril, por el que se estructura el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (art. 3.2.A). Se mantuvo en el Real Decreto 2093/1979, de 3 de agosto, por el que se aprueban las normas orgánicas del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo (art. 1.1.5), sin más novedad que la elevación de la secretaria general al rango de subdirección.

⁴⁰ Real Decreto 1654/1985, de 3 de julio, por el que se determina la estructura orgánica básica del Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo, y se suprimen determinados Organismos autónomos del referido Departamento (art. 7.2).

⁴¹ Real Decreto 1316/1991, de 2 de agosto, de reestructuración de la Secretaría de Estado para las Políticas del Agua y el Medio Ambiente.

⁴² Disposición Adicional Primera del RD citado en la nota anterior.

En resumen, siguiendo los precedentes históricos, desde 1992 la gestión de los faros quedó vinculada a los puertos de titularidad estatal, a los que están adscritos, aunque estén situados fuera de ellos, como ocurre en la mayor parte de los casos. No obstante, al atribuirse a las Comunidades Autónomas la designación de los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias, desde la reforma legal de 1997⁴³, puede considerarse que aquéllas han asumido a través de estas el control de los faros localizados en su territorio, en una situación bastante insólita, que ha suscitado fundadas críticas, en las que no podemos entrar aquí⁴⁴.

3. Los faros como bienes de dominio público portuario estatal

3.1. La asimetría del dominio público portuario y la zona de servicio: el problema del deslinde de los faros exteriores

La Ley de Costas (LC) de 1988 incluyó en el dominio público marítimo-terrestre “las obras e instalaciones de iluminación de costas y señalización marítima construidas por el Estado cualquiera que sea su localización, así como los terrenos afectados al servicio de las mismas” (art. 4.10), sin perjuicio de que estos pudiesen ser desafectados, conforme a lo previsto en el art. 18. Obviamente, esta redacción tan amplia incluye los faros y cualesquiera otras señales marítimas existentes en los puertos de titularidad estatal. En los autonómicos, las señales no serán construidas por el Estado y, por tanto, no pertenecerán al dominio público marítimo-terrestre. Sí tendrán esa condición los faros en todo caso, pues ya hemos visto que están adscritos desde 1994 a las Autoridades Portuarias.

La Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, afirmó la pertenencia al dominio público portuario estatal de “Los terrenos, obras e instalaciones fijas de señalización marítima, afectados a las Autoridades Portuarias para esta finalidad” (art. 53.e). Esta disposición se mantiene, con matices, en el artículo 67.1.e) del vigente Texto Refundido de 2011⁴⁵. Habida cuenta de que el dominio público portuario estatal es una dependencia especializada del dominio público marítimo-terrestre, se puede afirmar que los faros y terrenos anejos tienen esa doble consideración⁴⁶.

El TRLPMM no prevé el deslinde del dominio público portuario. Esa función la realiza ahora, en lo sustancial, la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (DEUP), que incluirá la definición exterior e interior del dominio público portuario, los usos previstos para cada una de las diferentes áreas en las que se divida la zona de servicio del puerto y la justificación de su necesidad o conveniencia (art. 69.3). Pero la DEUP no incluye todos los bienes de dominio público portuario estatal sino solo los que están en la zona de servicio del puerto. Los faros pueden estar dentro de ella, pero es más frecuente que estén fuera, lo que plantea el problema de si deben deslindarse (con sus terrenos anejos) y, en caso afirmativo, quién es competente para ello.

El Reglamento de Costas de 1989 dispuso el deslinde del dominio público marítimo-terrestre en los puertos e instalaciones portuarias “cualquiera que sea su titularidad” (art. 18.3). Esta disposición se mantiene en el Reglamento de 2014 (art. 17.4). En su virtud, es obligatorio el deslinde de los bienes con características naturales de dominio público marítimo-terrestre existentes en los puertos, tanto si están dentro de la zona de servicio del puerto, como fuera de ella. En concreto, los acantilados deberán deslindarse conforme al régimen general de la legislación de

⁴³ Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

⁴⁴ Véase la crítica de NAVAJAS REBOLLAR M. 2000, p. 132 y ss. Menos críticos ACERO IGLESIAS P. 2002, p. 118-120 y EGUINO DE SAN ROMÁN R. 2017, p. 118.

⁴⁵ “Los terrenos, obras e instalaciones fijas de ayudas a la navegación marítima, que se afecten a Puertos del Estado y a las Autoridades Portuarias para esta finalidad”. Sin embargo, el art. 25.d) atribuye a las Autoridades Portuarias “la gestión del dominio público portuario y de señales marítimas que les sea adscrito”, con lo que parece trazar una distinción que no tiene reflejo en el resto del articulado. La Sentencia del TSJ de Baleares núm. 176/1994 de 29 marzo, recurso 1076/1993, con base en los preceptos de la Ley de Costas y la de Puertos declara rotundamente que un faro es de dominio público por estar destinado al servicio público, por

lo que “no cabe entender que pueda tener carácter patrimonial” (FD 2º).

⁴⁶ Según la LC pertenecen al dominio público marítimo-terrestre los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal, que se regularán por su legislación específica (art. 4.11) y según el TRLPMM “Se considera dominio público portuario estatal el dominio público marítimo-terrestre afecto a los puertos e instalaciones portuarias de titularidad estatal” (art. 67.2). Por consiguiente, los bienes de dominio público portuario constituyen una dependencia especializada en el marco del genérico DPMT. Este esquema legal se ha visto enturbiado por la separación posterior de los organismos gestores de las costas y los puertos estatales, encuadrados en Departamentos diferentes, que ha acentuado los problemas de coordinación. Sobre esta cuestión MENÉNDEZ REXACH A. 1995, p. 100 y ss. y 2004, p. 53 y ss.

costas. Ahora bien, los faros se localizarán normalmente tierra adentro de la coronación del acantilado y, por tanto, fuera del dominio público marítimo-terrestre "natural". Será necesaria su inclusión en el deslinde del tramo de costa correspondiente, como una pertenencia más de dicho dominio público, aunque sea artificial. La competencia corresponderá a la Autoridad Portuaria en cuyo ámbito territorial se localice (art. 28, párrafo 1º, TRLPMM) y no a la Administración de Costas.

Se aprecia así un desajuste entre la DEUP y el dominio público portuario que convendría corregir. Aquella tiene por objeto la delimitación de la zona de servicio del puerto, la identificación de los bienes de dominio público portuario y la zonificación para los distintos usos. El problema es que la DEUP delimita usos portuarios y la señalización marítima no es uso ni servicio portuario, sino que tiene sustantividad propia, como hemos puesto de relieve. En la práctica, los faros y otras instalaciones de señalización marítima, estén o no dentro de la zona de servicio del puerto, no se incluyen en la DEUP, porque no son usos portuarios. Sin embargo, deberían mencionarse, desde luego los que estén dentro de la zona de servicio⁴⁷, pero también los que se localicen fuera de ella, que son la mayor parte y los más importantes. De lo contrario, la Autoridad Portuaria tendrá que deslindarlos conforme a la legislación de costas. Si no se quiere extender la zona de servicio a los faros exteriores, al menos se debería hacer referencia a ellos en la DEUP, como espacios adscritos a la Autoridad Portuaria. Mientras no se corrija ese desajuste conceptual, para no incurrir en un nominalismo estéril, parece razonable entender que, a efectos de la DEUP, los faros y señales marítimas son usos portuarios (en sentido amplio) en cuanto vinculados a la Autoridad Portuaria correspondiente.

En resumen, para evitar problemas prácticos la DEUP debería incluir entre los usos que zonifique los de señalización marítima existentes dentro de la zona de servicio del puerto. También podría incluir los faros exteriores a dicha zona, con sus terrenos anejos. Si no lo hace, la Autoridad Portuaria tendrá que deslindarlos. Aunque no los incluya en la zona de servicio, la DEUP debería dejar constancia, al menos, de la adscripción de estos terrenos a la Autoridad Portuaria como bienes de dominio público portuario estatal.

⁴⁷ Cfr. SEGOVIA ARROYO, 2014, p. 11.

⁴⁸ Véanse, por ejemplo, la Orden FOM/649/2017, de 6 de julio, por la que se aprueba la delimitación de espacios y usos portuarios del Puerto de Málaga (BOE 7 de julio de

3.2. Afectación y desafectación

La aprobación de la DEUP llevará implícita la afectación al uso portuario de los bienes de dominio público y de los bienes patrimoniales incluidos en la zona de servicio que sean de interés para el puerto (art. 69.5 TRLPMM). Esta regla es aplicable a los faros, en cuanto bienes de dominio público portuario estatal, aunque no se consideren propiamente un uso portuario, como se acaba de señalar.



FIG. 4/ Faro del Cabo de Gata, Almería.

Fuente: BENREIS de wikivajes shared, CC BY-SA 3.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=22714318>

Tratándose de un dominio público artificial, los faros y los terrenos a ellos adscritos pueden ser desafectados. Ya lo previó la Ley de Costas (art. 4.10), pero la desafectación se rige por la legislación portuaria. Según ella, "los bienes de dominio público que resulten innecesarios para el cumplimiento de fines de este carácter podrán ser desafectados por el Ministro de Fomento (*hoy de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana*), a propuesta de Puertos del Estado" (art. 44.1 TRLPMM). Se requiere previa declaración de innecesariedad por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria e informe de la Dirección General de la Costa y el Mar sobre las características físicas de dichos bienes, a efectos de la protección y defensa del dominio público marítimo-terrestre. La desafectación puede hacerse a través de la DEUP⁴⁸ o mediante Orden singular, que conlleva la modificación de aquella, conforme a lo dispuesto en el art. 44.1, último párrafo, del TRLPMM. Los bienes desafectados pasarán a formar parte del patrimonio de la Autoridad Portuaria.

2017) y la Orden FOM/809/2019, de 12 de julio, por la que se aprueba la delimitación de espacios y usos portuarios del puerto de la Bahía de Cádiz (BOE de 29 de julio de 2019).

La implantación de otros usos compatibles con el de señalización marítima no justifica la desafectación, mientras el faro y los terrenos adscritos sigan destinados al citado servicio público. Tampoco podrán desafectarse los terrenos que conserven características naturales de dominio público marítimo-terrestre (típicamente, z.m.t. o acantilados). En tal caso, el propio Ministro (hoy de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana) declarará su incorporación automática al uso propio del citado dominio público (art. 44.1, párrafo 3º de TRLPMM).

4. Régimen de utilización

4.1. Síntesis de la evolución normativa sobre los usos admisibles

En los puertos estatales se han desarrollado tradicionalmente dos tipos de actividades: a) las relacionadas con el tráfico portuario, que se configuran como competencia específica de las autoridades portuarias y marítimas y se denominan “servicios”⁴⁹; b) las ocupaciones, en principio, para usos privados, del dominio público que requieren el correspondiente título administrativo (autorización o concesión). Este dualismo se reflejaba en el art. 36 de la Ley de Puertos de 1992 con la distinción entre servicios portuarios y actividades industriales y comerciales. La propia Ley, en su artículo 3.6, admitía la ocupación de la zona de servicio del puerto para actividades industriales o comerciales más o menos relacionadas con el tráfico portuario o mediante las que se presten servicios a los usuarios del puerto⁵⁰. Esta Ley, como regla general de ocupación, dispuso que “solo podrán llevarse a cabo las actividades, instalaciones y construcciones acordes con los usos portuarios y de señalización marítima de conformidad con lo establecido en esta Ley” (art. 55.1). Las prohibiciones de uso se inspiraban claramente en la Ley de Costas de 1988, destacando entre ellas las edificaciones destinadas a residencia o habitación. Esa prohibición se flexibilizó en la reforma introducida por la Ley 62/1997, al admitir, excepcionalmente, previa autorización del

Consejo de Ministros, instalaciones hoteleras en los espacios destinados a usos no portuarios, es decir, en el marco de la integración puerto-ciudad que se trataba de promover.

La Ley 48/2003 (art. 94.1) mantuvo esa posibilidad de dispensa del uso hotelero haciéndola extensiva a los terrenos e instalaciones de señalización marítima, previo informe de la Dirección General de Costas si las citadas instalaciones se encuentran en la zona de servidumbre de protección de la Ley de Costas, es decir, en una zona de 100 metros desde el límite interior de la ribera del mar o 20 metros en suelo urbano. En caso de implantación del uso hotelero en edificaciones existentes, las obras que supongan incremento de volumen solo podrán ubicarse fuera de dicha zona⁵¹.

La Ley 33/2010, de 5 de agosto, modificó entre otros, los dos últimos párrafos del art. 94 de la Ley 48/2003, introduciendo la redacción que ha pasado al art. 72 del Texto Refundido vigente y que se expondrá en el epígrafe siguiente.

Finalmente, el Real Decreto-ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia, modificó el artículo 72.1 del Texto Refundido para permitir el uso hotelero en otras infraestructuras en desuso distintas de los faros, situadas dentro del dominio público portuario que estén protegidas por su valor patrimonial⁵².

Es, pues, clara la tendencia a ampliar las posibilidades de utilización del dominio público portuario para usos no portuarios compatibles, especialmente para fomentar la interacción puerto-ciudad. Veamos a continuación la aplicación de estas posibilidades legales a los faros.

4.2. Usos complementarios

El artículo 72.1, párrafo 5º, del TRLPMM dispone lo siguiente:

“Con el objeto de preservar el patrimonio arquitectónico que constituyen los faros, en los espacios del dominio público portuario afectados al servicio de señalización marítima se podrán

⁴⁹ En este grupo, a los servicios portuarios habría que añadir otros servicios administrativos (sanidad, aduana, etc.).

⁵⁰ Para más detalle, MENÉNDEZ REXACH A. 1993, p. 126-127.

⁵¹ Sobre la evolución normativa en la materia, véase MENÉNDEZ REXACH A. 2004, p. 64-67 y SEGOVIA ARROYO J.A. 2014, p. 2 y ss.

⁵² Art. 56.1 del citado RDL: “También excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y con

el fin de su preservación, en otras infraestructuras en desuso distintas de los faros, situadas dentro del dominio público portuario sujetas a protección siempre que formen parte del patrimonio histórico, se podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como albergues u hospedajes, siempre que no condicionen o limiten la prestación de los servicios portuarios o el control aduanero. El levantamiento de la prohibición se llevará a cabo en los mismos términos y condiciones que las establecidas para los faros”.

autorizar usos y actividades distintos de los de señalización marítima, de acuerdo con lo previsto en los párrafos anteriores, siempre que los mismos no condicionen o limiten la prestación del servicio que en cada momento sea el apropiado, teniendo en cuenta las necesidades del tráfico y de la tecnología, sin que en ningún caso sean indemnizables las modificaciones que se impongan por dicho motivo. Excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado y de la Administración competente en materia de costas, el Consejo de Ministros podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como albergues u hospedajes que pudieran favorecer el desarrollo de actividades culturales, o similares, de interés social, en espacios del dominio público portuario destinados al servicio de señalización marítima que se encuentren situados en la zona de 100 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar o de 20 metros si los suelos tienen la clasificación de suelo urbano, siempre que no se realicen nuevas edificaciones y no se condicione o limite la prestación del servicio”.



FIG. 5/ Faro de Buenavista, Tenerife.

Fuente: DREIZUNG, CC BY-SA 4.0, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=57005574>

Si las instalaciones de señalización marítima, en las que se pretendan los citados usos, están fuera de la zona de 100 metros (o 20 en suelo urbano), la prohibición podrá ser levantada por el Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana, previo informe de Puertos del Estado. Las obras que supongan incremento de volumen sobre la edificación ya existente sólo podrán ubicarse fuera de la zona de 100 o 20 metros (art. 72.1. párrafos 6 y 7, del TRLPMM).

⁵³ STS 267/2020, de 25 de febrero, recurso de casación 3177/2018 (FD 5º.4). Se remite a ella la STS 881/2020, de 25 de junio, recurso de casación núm. 8187/2018, sobre el mismo asunto. Se trataba de la construcción y explotación,



FIG. 6/ Faro de Artrutx, Mallorca.

Fuente: JOAQUINCEB, Dominio público, <https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=3218548>

En consecuencia, en los faros y terrenos adscritos se pueden implantar:

- Con carácter ordinario, equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales (como la de restauración o venta de bienes y servicios).
- Con carácter excepcional, previa autorización por el Consejo de Ministros (o del Ministro, en su caso), uso hotelero o de albergue y hospedaje.

El TRLPMM permite esos usos complementarios “con el objeto de preservar el patrimonio arquitectónico que constituyen los faros”. De ello parece deducirse que el uso no es admisible si no tiene esa finalidad. Ante la inexistencia de jurisprudencia al respecto, el TS consideró que⁵³

“la cuestión a dilucidar es si este inciso debe entenderse como requisito sine qua non y, por tanto, límite de las autorizaciones de usos en los faros o si en realidad alude al objetivo general que persigue el legislador al permitir la realización de otros

en régimen de concesión de dominio público, de un bar-tirraza en la zona exterior del Faro de Maspalomas. El TS desestima los recursos por falta de justificación del uso y porque no se ajustaba al planeamiento urbanístico.

usos diversos al de señalización marítima en los faros. Se trata de determinar si los usos no portuarios que, eventualmente, pueden ser autorizados en el dominio público portuario de los faros están en todo caso condicionados o limitados a que tales usos persigan el objetivo de la protección arquitectónica del faro; o si, por el contrario, el inciso reseñado no impone tal obligación específica porque es la concurrencia de otros usos lo que permite la protección del faro”.

La sentencia recurrida se había decantado por la primera interpretación, considerando que la única posibilidad de autorización de “otros usos” en estos espacios es para actividades tendientes a la mera protección arquitectónica del faro. Sin embargo, el TS rechaza esa interpretación literal, porque

“conduciría al extremo de solo autorizar actividades tales como restauración o mantenimiento del faro, consecuencia que difícilmente puede coincidir con el objetivo del legislador de que, apostando por la participación de la iniciativa privada en la explotación de estos espacios, entienda el término “protección” en un sentido finalista, es decir, que también deban considerarse como tales aquellas actividades que generen ingresos para garantizar el principio de autosuficiencia económica del puerto a la vez que contribuyan a su desarrollo social, sin perjuicio de la preservación del patrimonio arquitectónico”

La conclusión a que llega el TS es que “la realización de otros usos no portuarios y diversos al de señalización marítima en los faros pueden ser autorizados siempre que se justifique que persiguen o que coadyuvan a preservar el patrimonio arquitectónico que constituyen los faros”.

En cuanto al uso hotelero o asimilado, llama la atención que la posibilidad de su autorización excepcional se acote con los criterios establecidos en la legislación de costas para la delimitación de la zona de servidumbre de protección (“espacios destinados al servicio de señalización marítima que se encuentren situados en la zona de 100 metros medidos desde el límite inferior de la ribera del mar o de 20 metros si los suelos tienen la clasificación de suelo urbano”). Parece que la intención del legislador fue mantener el paralelismo con la legislación de costas, que prohíbe el uso habitacional en la citada zona de servidumbre, si bien permite su autorización excepcional por el Consejo de Ministros (art. 25.3 de la Ley de Costas). Pero la zona de servidumbre de protección está fuera del dominio público. Es una limitación de uso impuesta a las propiedades colindantes. En nuestro caso la ley permite la dispensa para uso hotelero dentro del dominio público portuario, donde podría haberla establecido sin otro límite que el de no

poder implantarse en el dominio público marítimo-terrestre “natural” (ribera del mar y acantilados). Esta limitación resulta de lo establecido con carácter general para los usos de integración puerto-ciudad, que solo se pueden implantar en terrenos de dominio público portuario sin características naturales de dominio público marítimo-terrestre y que hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria (art. 72.1, párrafo 3º, del TRLPMM). También resulta de la Adicional 25ª del propio Texto Refundido, según la cual las limitaciones de la propiedad sobre los terrenos contiguos a la ribera del mar previstas en la Ley de Costas, “serán de aplicación a los terrenos colindantes con el dominio público portuario que conserve las características naturales del dominio público marítimo-terrestre”.

En el caso de los faros y terrenos anejos no parece aplicable en su literalidad el requisito de que se trate de terrenos que hayan quedado en desuso o hayan perdido su funcionalidad o idoneidad técnica para la actividad portuaria, puesto que aquí no se trata de actividad portuaria *stricto sensu* y, por otra parte, el mantenimiento del uso principal de los faros es compatible con la implantación de otros conforme a la disposición que comentamos. Pero sí es aplicable el criterio de que los usos complementarios solo se podrán implantar en terrenos de dominio público portuario sin características naturales de dominio público marítimo-terrestre.

Tal como se ha redactado, el precepto permite levantar la prohibición del uso hotelero en todo el dominio público portuario afecto a los faros, que no tenga características naturales de dominio público marítimo-terrestre. La ubicación en la zona de 100 metros (o 20) o fuera de ella solo es relevante a efectos de la competencia para levantar la prohibición. En el primer caso corresponde al Consejo de Ministros. En el segundo, al Ministro (hoy de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana).

La STC 34/2014, de 27 de febrero, declaró la inconstitucionalidad mediata de los preceptos de la legislación autonómica que atribuían al Consejo de Gobierno la facultad de autorizar el uso hotelero en puertos autonómicos, con el argumento de que a esos puertos les son aplicables las prohibiciones de la Ley de Costas en el dominio público marítimo-terrestre adscrito y su zona de servidumbre de protección. Sin embargo, como señala el voto particular, se podría haber mantenido una interpretación conforme en el sentido de que el uso hotelero podría admitirse en los terrenos de dominio público portuario autonómico no pertenecientes al dominio

público marítimo-terrestre y no afectados por la servidumbre de protección⁵⁴.

4.3. Cobertura de los usos: planeamiento urbanístico y DEUP

Todos los usos autorizables deberán estar previstos en el planeamiento urbanístico. Si el faro está dentro de la zona de servicio, esos usos complementarios deberán estar previstos en la DEUP, pero solo podrán implantarse en virtud del Plan Especial de ordenación de la zona de servicio del puerto o instrumento urbanístico que la ordene. Si, por el contrario, están fuera de la zona de servicio deberán estar previstos en el planeamiento urbanístico que ordene el tramo de costa en que se ubiquen, que deberá contar con el informe favorable de la Administración de Costas del Estado⁵⁵. En este caso, puede ser difícil para la Autoridad Portuaria controlar la previsión de esos usos en el planeamiento urbanístico, si no ha intervenido en su elaboración. Es un argumento más para sostener que la DEUP debería incluir los faros y terrenos adscritos. Aunque no formen parte propiamente de la zona de servicio del puerto son bienes de dominio público portuario estatal, por lo que deberían recogerse en dicha delimitación o, al menos, constar en ella como terrenos adscritos a la Autoridad Portuaria.

A este respecto, hay que traer a colación la doctrina del TC sobre la articulación entre el entonces vigente Plan de Utilización de los Espacios Portuarios (PUPE) y el Plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto. Según la STC 40/1998,

“el plan de utilización no supone sino la previsión, a grandes rasgos, de los distintos usos portuarios”, de modo que con él “no se trata de regular el uso urbanístico de los espacios portuarios sino, más sencillamente, de determinar cómo se van a distribuir las actividades portuarias dentro del recinto del puerto. Con ello no se vacían de contenido las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo de las Administraciones

afectadas, pues (...) tales competencias se ejercitan a través del Plan Especial” (FJ 34).

El Tribunal declara reiteradamente que la función del plan de utilización es la ordenación de los usos específicamente portuarios, pero considera admisible que incluya también la previsión de usos no portuarios, con el alcance de autorizar la existencia de esas actividades, no de imponerlas, ya que “la posibilidad de que existan o no dependerá, en definitiva, de las determinaciones del plan especial del puerto, que se tramita y aprueba por la administración urbanística competente” (FJ 32).

De acuerdo con esta doctrina, el plan de utilización (como ahora la DEUP) ordena todos los usos, portuarios o no, previstos en la zona de servicio, pero con diferente alcance, ya que solo legitima la implantación efectiva de los primeros (en cuanto expresión de la competencia portuaria estatal), pero no la de los segundos, que requiere la aprobación del plan especial de ordenación de la zona de servicio (o instrumento urbanístico equivalente), ya que se trata de usos urbanísticos⁵⁶. El TS, siguiendo al TC, ha confirmado rotundamente esta interpretación⁵⁷. Los usos específicamente portuarios también deberán adecuarse al plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto (art. 59.1 TRLPMM). Pero, si ese plan no existe, su implantación puede hacerse con base en la DEUP correspondiente, de acuerdo con la doctrina constitucional reseñada. El art. 59.2 TRLPMM confirma esta interpretación, en cuanto permite la realización de obras portuarias compatibles con la DEUP, aunque no exista plan especial.

Aplicando esta doctrina a los faros y terrenos anejos de dominio público portuario el resultado es el mismo. Para los situados en la zona de servicio del puerto, la DEUP puede (y debe) prever los usos distintos al de señalización marítima que puedan implantarse, pero no legitima por sí sola su implantación⁵⁸. Solo podrán autorizarse en virtud del Plan Especial o instrumento urbanístico que ordene la zona de servicio.

⁵⁴ Según la sentencia “Los arts. 4 b) y 16.3 de la Ley 21/2007 (*de puertos de Andalucía*) incurren en evidente contradicción con lo dispuesto en los arts. 25 y 32 de la Ley de costas, en cuanto facultan al Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía a autorizar la ocupación del dominio público portuario para uso hotelero, es decir, para uso de residencia o habitación, siendo así que los preceptos básicos estatales citados excluyen tales usos, sin excepciones en el dominio público marítimo-terrestre, y en la zona de servidumbre de protección, salvo autorización excepcional atribuida a un órgano estatal por razones de utilidad pública”. Añade que “Dicha contradicción no puede ser reparada por aplicación de criterios interpretativos” (FD 5). Por su parte, el voto particular considera que “la Ley 21/2007 admitía con naturalidad la interpretación consistente en defender que la

prohibición de uso residencial de la Ley de costas es aplicable al dominio público marítimo-terrestre adscrito a un puerto de titularidad autonómica y a la servidumbre de protección vinculada a dicho demanio, pero no a las restantes zonas que integren el dominio público portuario de titularidad autonómica”. Sobre esta sentencia, véase SEGOVIA ARROYO, 2014, p. 14-17.

⁵⁵ Cfr. SEGOVIA ARROYO 2014, p. 19-21.

⁵⁶ Sobre la articulación entre ambos instrumentos de ordenación, el portuario y el urbanístico, véase MENÉNDEZ REXACH, 2004, p. 71-72.

⁵⁷ Así, la STS de 14 diciembre 2011, recurso de casación núm. 5863/2008 (FD 6º), que se remite a otras.

⁵⁸ Ninguna de las DEUP que he consultado hace referencia al uso de señalización marítima, es de suponer que porque



FIG. 7/ Faro de Ajo, Santander.

Fuente: MALOPEZ 21, CC BY-SA 4.0,
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=46454614>

En cuanto a los faros exteriores a la zona de servicio, si no están comprendidos en la DEUP, los usos admisibles tendrán que estar necesariamente previstos en el planeamiento urbanístico que ordene el tramo de costa en que se ubique, que puede ser un Plan especial o cualquier otro previsto en la legislación urbanística autonómica⁵⁹.

Ahora bien, en ambos casos (estén situados o no en la zona de servicio) el planeamiento urbanístico debe calificar los terrenos correspondientes como sistema general portuario, que se desarrollará a través de un plan especial o instrumento equivalente, cuya aprobación requiere el acuerdo entre la Autoridad Portuaria y la Administración urbanística siguiendo los trámites que se establecen (art. 56.1 y 2 TRLPMM)⁶⁰. La redacción de este artículo confirma que la señalización marítima, aunque no sea propiamente un uso (ni servicio) portuario, se considera tal a efectos de su régimen urbanístico.

El TRLPMM impone la calificación de sistema general a la zona de servicio del puerto y el dominio público portuario (exterior) afecto al servicio de señalización marítima⁶¹, pero no exige que

no se considera uso portuario. En cambio, el uso de integración puerto-ciudad es habitual, con muchos matices. Véase, por ejemplo, la Orden FOM/1973/2014, de 28 de octubre (BOE 29 de octubre), por la que se aprueba la delimitación de espacios y usos portuarios del puerto de Valencia.

⁵⁹ Cfr. SEGOVIA ARROYO 2014, p. 19-21.

⁶⁰ "Para articular la necesaria coordinación entre las Administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales, así como el dominio público portuario afecto al servicio de señalización marítima, como sistema general portuario y no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en



FIG. 8/ Faro de Punta Atalaia en San Ciprian (Lugo).

Fuente: Jose Luis CERNADAS IGLESIAS, CC BY 2.0,
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=50059749>

la ordenación de aquella y de este se lleven a cabo mediante el mismo instrumento. Por tanto, podría haber un plan especial de ordenación (o equivalente) de la zona de servicio y otro de los faros y señales marítimas exteriores adscritos a la Autoridad Portuaria. En ambos casos, la tramitación es la misma para garantizar el acuerdo entre ambas Administraciones. En defecto de acuerdo, no habrá ordenación urbanística del sistema general portuario y, por ello, no se podrán implantar los usos admisibles distintos de los portuarios y de señalización marítima.

En cuanto a las obras necesarias para la implantación de los repetidos usos, se aplica el régimen general de la legislación de puertos. Lo normal será que se realicen en régimen de concesión, en cuyo caso, el concesionario deberá obtener también la correspondiente licencia urbanística municipal. Si son promovidas por la Autoridad Portuaria (tratándose, por ejemplo, de actividades culturales y exposiciones), podría pensarse que no están sujetas a licencia municipal, conforme a lo dispuesto en el art.

el ejercicio de las competencias de explotación portuaria y de señalización marítima, requiriéndose informe previo vinculante de Puertos del Estado, previo dictamen de la Comisión de Faros, en los casos en los que pueda verse afectado el servicio de señalización marítima por actuaciones fuera de los espacios antes mencionados, cuando en sus proximidades exista alguna instalación de ayudas a la navegación marítima".

⁶¹ La referencia expresa al servicio de señalización marítima como sistema general se introdujo por la Ley 33/2010, de 5 de agosto, de modificación de la Ley 48/2003, que en su disposición adicional segunda apartado 3, dio nueva redacción al artículo 18.1. La anterior solo exigía la calificación de sistema general para la zona de servicio del puerto. Lo señaló SEGOVIA ARROYO 2014, p. 18.

60 del TRLPMM. A mi juicio, esa conclusión no es correcta porque, aunque los promueva la Autoridad Portuaria, no se trata de usos portuarios, sino urbanísticos, de modo que a las obras correspondientes no les alcanza la exención del citado artículo 60, acotada a “las obras a que se refiere este capítulo”, que son obras portuarias. Por tanto, la implantación del uso hotelero y demás usos complementarios admisibles en los faros estarán sujetas a licencia urbanística y los demás títulos que sean exigibles, aunque sean promovidas por la Autoridad Portuaria.

El proyecto Faros de España, promovido por Puertos del Estado, se dirige a impulsar la implantación de usos complementarios en los faros, especialmente los de alojamiento, conforme a lo previsto en el art. 72.1 del TRLPMM. La información disponible sobre el proyecto puede consultarse en el sitio web del proyecto⁶².

5. Servidumbres

Un principio tradicional de la legislación española reguladora de bienes de dominio público ha sido el establecimiento de limitaciones sobre las propiedades privadas, con la denominación, casi siempre impropia, de “servidumbres”, puesto que no son, en sí mismas, indemnizables, sin perjuicio de que puedan serlo las consecuencias de su aplicación en algunos casos.

En el de los faros, la finalidad de las servidumbres es inequívoca: evitar que su función de iluminación pueda verse perturbada por la existencia de obstáculos que impidan o reduzcan la visibilidad. Con esa finalidad, podría conllevar la eliminación de alguno existente (con posibles consecuencias indemnizatorias) pero su función primordial estribaría en impedir el surgimiento de otros nuevos, para lo que es clave la coordinación con el planeamiento urbanístico.

⁶² En particular, figura un documento con los requisitos técnicos exigibles a las iniciativas de uso de tipo alojamiento que vayan a desarrollarse en los faros.

⁶³ “7. Para la protección del servicio que prestan, garantizando su adecuada identificación y uso, el Ministerio de Fomento, a propuesta de Puertos del Estado, oída la Comisión de Faros, podrá establecer las servidumbres necesarias para garantizar la eficacia de las señales y de la prestación del servicio.

Previamente la Autoridad Portuaria correspondiente remitirá a Puertos del Estado la memoria técnica solicitando dichas servidumbres, las cuales se limitarán a garantizar el acceso a las ayudas y su efectividad. En el caso de las ayudas visuales, las servidumbres podrán referirse a la protección del cono de luz, sus colores, su cadencia y su ritmo, así como a la iluminación del fondo.

El problema es que, a diferencia de lo que ocurre en otros sectores, como el aeronáutico, en que la regulación de las servidumbres es muy detallada, para las señales marítimas la única referencia normativa es el art. 137.7 del TRLPMM⁶³. Este artículo prevé la existencia de servidumbres, establece un procedimiento mínimo para su imposición y marca unos límites. Pero no ha sido desarrollado, por lo que su aplicación plantea bastantes problemas. La Ley de Navegación Marítima de 2014 tampoco dice nada al respecto.

De la sucinta y notoriamente insatisfactoria regulación legal de las servidumbres de señales marítimas, hay que destacar las siguientes notas:

- a) El establecimiento de las servidumbres no es obligatorio sino potestativo.
- b) Se hará caso por caso, a propuesta de la Autoridad Portuaria correspondiente, con base en una memoria técnica elaborada por ella, en la que justifique la necesidad de las servidumbres y sus características, con el criterio de “garantizar el acceso a las ayudas (*es decir, las señales*) y su efectividad”.
- c) Debe informar la Comisión de Faros, si bien su parecer es simplemente preceptivo, no vinculante (“oída”).
- d) Resuelve Puertos del Estado, aunque no se precisa a través de qué órgano. Ante el silencio legal, debería ser el Presidente, en virtud de su competencia residual ex artículo 22.2.h) del TRLPMM.
- e) Las servidumbres de protección de las ayudas radioeléctricas no podrán suponer limitaciones superiores a las establecidas en materia de telecomunicaciones. No está claro cuáles son, puesto que la legislación de la materia no las regula con detalle⁶⁴.

Las servidumbres de protección de las ayudas radioeléctricas no podrán suponer limitaciones superiores a las establecidas en la normativa vigente en materia de telecomunicaciones en cuanto a la protección del espacio radioeléctrico”.

⁶⁴ El art. 33.1. de la Ley 9/2014, de 9 de mayo, General de Telecomunicaciones, dispone que “Podrán establecerse las limitaciones a la propiedad y a la intensidad de campo eléctrico y las servidumbres que resulten necesarias para la protección radioeléctrica de determinadas instalaciones o para asegurar el adecuado funcionamiento de estaciones o instalaciones radioeléctricas utilizadas para la prestación de servicios públicos, por motivos de seguridad pública o cuando así sea necesario en virtud de acuerdos internacionales, en los términos de la disposición adicional segunda y las normas de desarrollo de esta Ley”.

En la práctica, se incluye un trámite de información pública⁶⁵. Aunque no venga exigido por el art. 137.7 TRLPMM, el órgano competente para resolver puede abrir este cauce de participación cuando la naturaleza del procedimiento lo requiera (art. 83.1 de la LPAC). En este caso lo requiere, porque puede haber terceros afectados no identificados.

No hace falta un gran esfuerzo argumental para poner de relieve la necesidad de un desarrollo reglamentario del art. 137.7 del Texto Refundido, tanto en cuanto al contenido de las servidumbres como en cuanto al procedimiento para su establecimiento. Respecto de este se puede entender que, ante el silencio legal, se aplicarán las reglas de la Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas (LPAC). Pero todos los procedimientos administrativos son especiales por razón de la materia, por lo que la referencia a las reglas del procedimiento común no basta para resolver los problemas. Hay que regular, pues, el procedimiento para establecer estas servidumbres y también sus aspectos sustantivos: qué limitaciones se pueden imponer y si son o no indemnizables.

Ese desarrollo podría hacerse por Orden Ministerial específica o bien en el Reglamento de Explotación y Policía de los puertos, que debe regular el funcionamiento de los diferentes servicios y operaciones (art. 295 del TRLPMM). Su aprobación corresponde al Ministerio, lo que confirma, indirectamente, la posibilidad de que sea su titular quien apruebe el desarrollo reglamentario de las servidumbres mediante una Orden específica. Pese al tiempo transcurrido, todavía no ha sido aprobado⁶⁶. Dada la complejidad de ese Reglamento, que debe además incluir un modelo de Ordenanzas portuarias, puede ser más operativa la aprobación de una Orden Ministerial específica, con base en la Disposición final segunda, apartado 1, del TRLPMM.

6. Conclusión

El régimen jurídico de los faros está bien definido en lo sustancial, pero su tratamiento casi

⁶⁵ Véase el anuncio del Organismo Público Puertos del Estado de inicio del procedimiento de información pública para el establecimiento de las servidumbres para garantizar el cono de luz de los faros de Tazones, Cabo de Lastres y Ribadesella (BOE de 5 febrero de 2020). El anuncio señala las servidumbres a establecer, con objeto de salvaguardar el cono de luz del faro, que limitarán la altura máxima a los valores que se indican, tanto para elementos



FIG. 9/ Faros de El Rompido (Cartaya, Huelva).

Fuente: CALAPITO, CC BY 3.0,
<https://commons.wikimedia.org/w/index.php?curid=9866631>

marginal, como un apéndice de los puertos estatales deja zonas de sombra que convendría iluminar. No hay duda de que los faros y sus terrenos anejos son bienes de dominio público portuario estatal, lo que determina su regulación básica, pero hay diferencias en función de que se localicen en la zona de servicio del puerto o fuera de ella. En el primer caso, su identificación debería figurar en la DEUP, cuya función es delimitar la zona de servicio del puerto y los usos admisibles, entre ellos la señalización marítima. Sin embargo, en la práctica la DEUP no hace referencia a ellos seguramente porque se considera que no son usos portuarios sino de señalización marítima, que es un servicio con sustantividad propia según el TRLPMM. Aunque sea así, no hay razón alguna, a mi juicio, para excluirlos de la DEUP. En esta se deben identificar todos los bienes de dominio público portuario incluidos en ella.

naturales como artificiales, en la zona afectada de cada faro.

⁶⁶ Con fecha 23 de mayo de 2018 el Ministerio de Fomento abrió un trámite de consulta pública sobre el proyecto de reglamento, conforme a lo previsto en el artículo 133 de la Ley 39/2015 del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. No tengo constancia de actuaciones posteriores.

Los faros situados fuera de la zona de servicio, precisamente por ello, no se incluyen en la DEUP, lo que, en puridad, obligaría a practicar su deslinde conforme a la legislación de costas, correspondiendo a la competencia a la Autoridad Portuaria. En ese tramo de costa habría un deslinde general practicado por la Administración de Costas y otro específico del faro a cargo de la Autoridad Portuaria. Ambos procedimientos podrían integrarse en un esquema similar al establecido en el artículo 156 del Reglamento de Costas de 2014 (es decir, introduciendo un informe vinculante de la Autoridad Portuaria en el expediente de deslinde tramitado por Costas), pero lo cierto es que no lo están.

La integración del procedimiento de deslinde sería una opción para resolver el problema. Otra podrá ser la adscripción de esos faros exteriores y sus terrenos anejos a la zona de servicio del puerto. Aunque formalmente no sean parte de ella, son bienes adscritos a la Autoridad Portuaria y gestionados por ella. En la DEUP debería constar esa circunstancia.

En cuanto a los usos complementarios admisibles, la regla de que son autorizables “con el objeto de preservar el patrimonio arquitectónico que constituyen los faros” ha sido interpretado por el TS con cierta flexibilidad, de modo que son admisibles no solo los que persiguen directamente esa finalidad, sino también los que coadyuvan a ella mediante la obtención de unos rendimientos, aunque siempre con la debida justificación.

La otra cuestión pendiente es el régimen de las servidumbres. El lacónico artículo 137.7 del TRLPMM está necesitado de un desarrollo reglamentario. Mientras no se produzca es de temer que la aplicación de las limitaciones que se pretenda imponer en su virtud esté rodeada de una gran inseguridad, como ocurre siempre que se actúa desde un limbo jurídico.

7. Bibliografía citada

- ACERO IGLESIAS, P. (2002): *Organización y régimen jurídico de los puertos estatales*, Thomson Aranzadi, p. 118-120.
- ALZOLA & MINONDO, P. (1979): *Historia de las obras públicas en España*. Madrid.
- COSCULLUELA MONTANER, L. (1973): *Administración portuaria*, Tecnos Madrid.
- EGUINO DE SAN ROMÁN, R. (2017): *Derecho comunitario y puertos de interés general*, Atelier, Barcelona, p. 118.
- ESTRABÓN (2016): *Geografía de Iberia*, Alianza Editorial, Madrid.

- FERNÁNDEZ, A. J. (1953): “Historia de los faros y del servicio de señales marítimas en España”, *Revista de Obras Públicas*, número del centenario, p. 193 y ss.
- GAUITA, A. (1984): *El Ministerio de Fomento 1832-1931*, IEAL Madrid.
- HERNANDO REQUEJO, J. (1982): “Los ingenieros de caminos, los faros y los puertos”, *Revista de Obras Públicas*, septiembre 1982.
- MARTÍN OVIEDO, J. M. (1977): *El Ministerio de Obras Públicas. Notas sobre su evolución orgánica*, en Ministerio de Obras Públicas. Legislación básica, Madrid 1977, tomo I.
- MENENDEZ REXACH, A. (1993): *Los servicios portuarios: su gestión directa o indirecta*, en AAVV “Comentarios a la nueva Ley de Puertos”, Consorcio de la Zona Franca de Vigo.
- (1995): “El dominio público portuario estatal”, en *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDUMA)* nº 145 bis monográfico sobre puertos, 1995, p. 100 y ss.
- (2004): *El régimen del dominio público portuario en la nueva Ley* en el libro colectivo “La nueva legislación portuaria (Comentarios a la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés general)”, Atelier 2004, p. 53 y ss.
- NAVAJAS REBOLLAR, M. (2000): *Régimen jurídico administrativo de los puertos*, Marcial Pons, Madrid 2000.
- PAZ ANTOLÍN, A. (1995): El régimen jurídico de la señalización marítima. En *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente (RDUMA)* nº 145, oct. 1995.
- PÉREZ JUAN, J. A. (2008): *El Ministerio de Comercio, Instrucción y Obras Públicas 1847-1851*, Universidad Miguel Hernández de Elche-INAP, Madrid.
- SÁNCHEZ TERRY, M. A. (1986): *Los faros españoles: historia y evolución*, MOPU, Madrid.
- SANZ CRUZ, M. (2020): *Eso no estaba en mi libro de Historia de los faros*, editorial Almuzara, Córdoba.
- SEGOVIA ARROYO, J. A. (2014): *Uso hotelero de los faros*, III Jornadas Jurídicas internas del sistema portuario estatal, Valencia, 25-26 de septiembre de 2014.
- VALLEJO I. (2020): *El infinito en un junco. La invención de los libros en el mundo antiguo*, 16ª ed. Siruela.

8. Acrónimos y siglas

DEUP	Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios
LC	Ley de Costas
LPAC	Ley 39/2015, del procedimiento administrativo común de las Administraciones Públicas
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MOPU	Ministerio de Obras Públicas
PUEP	Plan de Utilización de los Espacios Portuarios
TRLPMM	Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante