

El régimen jurídico de los servicios de temporada de las playas

OSCAR BUXERES SOLER
Secretario general del Ayuntamiento de Sitges (Barcelona)

- 1. Introducción**
- 2. Marco competencial en materia de costas**
- 3. El régimen de utilización de las playas. Cuestiones generales**
- 4. Los instrumentos de ordenación del litoral y de las playas**
- 5. La autorización para la explotación de los servicios de temporada**
 - 5.1. Elementos personales
 - 5.1.1. *Administración concedente*
 - 5.1.2. *Autorizatario*
 - 5.2. Elementos reales
 - 5.3. Elemento temporal
- 6. Formas de gestión de los servicios de temporada por parte de los ayuntamientos**
 - 6.1. Gestión directa
 - 6.2. Gestión indirecta
- 7. Naturaleza del derecho conferido por la autorización**
- 8. Naturaleza jurídica de la relación ayuntamiento-terceros**
 - 8.1. Doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales
 - 8.2. Jurisprudencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo
- 9. El procedimiento de adjudicación a terceros**
- 10. Conclusiones**
- 11. Bibliografía**

Resumen

En el presente trabajo se realiza una primera aproximación al régimen jurídico de los servicios de temporada de las playas. Se aborda en primer lugar el complejo marco competencial existente en este ámbito, y a continuación se estudian los planes de usos de las playas y las autorizaciones para la explotación de los servicios de temporada. La cuestión nuclear objeto del trabajo es la relativa a la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre los ayuntamientos y los terceros a

quienes se encomienda la explotación. Finalmente se estudia el tipo de procedimiento de adjudicación que deben tramitar los ayuntamientos para seleccionar a los explotadores de los servicios.

Palabras clave: *playas; servicios de temporada; ayuntamientos.*

The legal framework of the seasonal beach services

Abstract

This article examines the legal framework governing seasonal beach services in Spain, focusing on the interplay of jurisdictional authorities, the role of beach use plans, and the authorization process for service operation. A central point of analysis is the legal nature of the relationship between local governments and service providers, alongside the applicable public procurement procedures for their selection.

Keywords: beaches; seasonal services; local government.

1

Introducción

Cada año, coincidiendo generalmente con las vacaciones de Semana Santa, se instalan en nuestras playas los chiringuitos y otros negocios o actividades económicas que dan servicio a los bañistas durante la temporada estival o de baño. Son los llamados servicios de temporada, en cuya gestión la legislación de costas atribuye un destacado protagonismo a los ayuntamientos.

Lo habitual es que los ayuntamientos no presten estos servicios directamente, sino que los encomienden a particulares interesados en su explotación, a través de procedimientos de adjudicación no exentos de conflictividad, ante el gran número de empresarios que suelen concurrir con el objetivo de hacerse con alguno de los lotes de la licitación. Y es que las playas, especialmente en un país como el nuestro, albergan un enorme valor turístico, social, ambiental, deportivo y, por supuesto, económico¹.

1. España cuenta con unos 7880 km de litoral, de los que el 24 % corresponden a playas (fuente: exposición de motivos de la Ley de Costas). Cataluña, por su parte, cuenta con unos 580 km de litoral, de los que unos 280 km (el 48 %) son playas (fuente: https://territori.gencat.cat/ca/06_territori_i_urbanisme/costes_i_muntanya/la_costa_catalana/la_costa_catalana).

El régimen jurídico de los servicios de temporada de playas plantea algunos interrogantes que vamos a tratar cuando menos de apuntar en las siguientes líneas, como la cuestión relativa a la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre los ayuntamientos y los explotadores de los servicios, el tipo de procedimiento que hay que tramitar para seleccionar a los adjudicatarios o la duración de la autorización.

Quedan excluidos del presente trabajo los servicios que se prestan en construcciones o instalaciones fijas, que deben estar amparados por el correspondiente título concesional y que presentan una problemática distinta.

No obstante, en uno y otro caso, estamos ante servicios que se prestan en un espacio físico, el dominio público marítimo-terrestre, que es titularidad del Estado², pero en el que confluyen las competencias de tres Administraciones públicas distintas, que representan los tres niveles territoriales (estatal, autonómico y local), lo cual explica en buena medida la complejidad existente tanto en el régimen jurídico como en la gestión.

2

Marco competencial en materia de costas

El marco competencial en materia de costas viene condicionado, *prima facie*, por la titularidad estatal sobre el dominio público marítimo-terrestre (DPMT), que deriva del artículo 132.2 CE, así como por las competencias exclusivas del Estado previstas en el artículo 149.1 CE, entre las cuales debemos destacar la prevista en el apartado 23.^a: “Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección”³.

Ahora bien, el protagonismo del Estado sobre el DPMT no es óbice para que otras Administraciones públicas territoriales puedan ejercer competencias sobre ese mismo espacio físico, que concurrirán con las competencias estatales.

Así, en la época preconstitucional ya se reconocían competencias a los municipios sobre las playas⁴, y la jurisprudencia tradicional del Tribunal Su-

2. Según el art. 132.2 de la Constitución Española (CE): “Son bienes de dominio público estatal los que determine la ley y, en todo caso, la zona marítimo-terrestre, las playas, el mar territorial y los recursos naturales de la zona económica y la plataforma continental”.

3. Otras competencias exclusivas del Estado en este ámbito son la defensa o vigilancia (art. 149.1.4.^a CE), la pesca marítima (art. 149.1.19.^a CE), los puertos de interés general y la iluminación de costas y señales marítimas (149.1.20.^a CE), o las obras públicas de interés general (149.1.24.^a CE).

4. La Ley de Costas de 1969 atribuía a los ayuntamientos tres importantes competencias (art. 17: a) la policía de moralidad, higiene y salubridad, así como el ornato y la limpieza de las playas y los lugares de baño; b) la vigilancia del cumplimiento de las normas para la seguridad

premo venía advirtiendo que las costas no son espacios territoriales excluidos de los términos municipales en los que se hallan enclavados, ni, por tanto, pueden quedar excluidos de la competencia municipal⁵.

Tras la promulgación de la Constitución Española de 1978 (CE), las comunidades autónomas han asumido también importantes competencias en la materia, fundamentalmente sobre la base del título competencial previsto en el artículo 148.1.3.^a CE (“Ordenación del territorio, urbanismo y vivienda”).

Inicialmente se discutió si las comunidades autónomas (CC. AA.) costeras que habían asumido las competencias en materia de ordenación del territorio podían asumir también las competencias en materia de ordenación y gestión del litoral. A este respecto, el Tribunal Constitucional ha afirmado que esta última competencia se encuentra comprendida dentro de la competencia de ordenación del territorio (al ser la franja litoral indudablemente parte del territorio), de tal manera que todas las CC. AA. costeras que hayan asumido las competencias en materia de ordenación del territorio también ostentan competencias en materia de ordenación del litoral⁶.

Tampoco existen hoy dudas sobre la posibilidad de que las CC. AA. costeras asuman la gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT, lo que les permitirá otorgar las autorizaciones para explotar los servicios de temporada en las playas, además de otro tipo de autorizaciones y concesiones en este ámbito⁷.

No obstante, para que las CC. AA. costeras asuman efectivamente la gestión de los títulos de ocupación del DPMT es preciso que se acuerde con el Estado dicha transferencia, y que se formalice a través del correspondiente real decreto de traspaso de funciones y servicios. Así, Cataluña fue la primera comunidad que asumió la gestión de los títulos de ocupación del DPMT, formalizándose el traspaso competencial mediante el Real Decreto 1404/2007, de 29 de octubre, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalitat de Cataluña en materia de ordenación y gestión del litoral, en cuya virtud se traspasó a la Generalitat, entre otras, la “gestión y otorgamiento de las autorizaciones de usos de temporada en las playas y en el mar territorial”. Similares traspasos se formalizaron

de la vida humana en dichos lugares; c] la explotación de los servicios de playa que, por no necesitar instalaciones fijas, no requerían concesión).

5. Vid. SSTs de 2/10/1967, 24/01/1974, 11/12/1977, 17/03/1980, 20/09/1984, 4/11/1985 y 27/02/1986.

6. Así lo afirma con rotundidad la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) n.º 149/1991, de 4 de julio (sobre la Ley de Costas de 1988), cuando señala: “Hay que entender, por tanto, como conclusión, que todas las Comunidades costeras competentes para la ordenación del territorio lo son también para la del litoral” (FJ 1).

7. Vid. SSTC 31/2010, 18/2022 y 68/2024, que señalan que se trata de una competencia ejecutiva que se encuentra comprendida dentro de la competencia autonómica sobre ordenación del territorio, y cuyo ejercicio se somete al régimen general del dominio público.

con las CC. AA. de Andalucía (2011), Canarias (2022), Baleares (2022), País Vasco (2024) y Galicia (2025)⁸.

Finalmente, en cuanto a las competencias municipales en relación con las playas, el artículo 115 de la vigente Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas distingue dos grandes atribuciones: i) explotar, en su caso, los servicios de temporada; y ii) el mantenimiento y la limpieza de las playas, así como el socorrismo. La primera es más bien un derecho preferente a explotar las actividades económicas que se realizan en la temporada de playa, y la segunda constituye una carga nada desdeñable en el presupuesto de gastos de los municipios costeros, por lo que parece que el legislador ha querido en cierto modo establecer aquel derecho preferente para compensar esta carga.

3

El régimen de utilización de las playas. Cuestiones generales

En ejercicio de las competencias estatales en este ámbito, se aprobó la vigente Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas (en adelante, LC), cuyo desarrollo reglamentario se encuentra hoy recogido en el Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas (en adelante, RGC).

La normativa sectorial de costas establece unas reglas generales o directrices que son de obligado cumplimiento por parte de todas las Administraciones implicadas en la ordenación de las playas. Estas directrices van a condicionar también el modo en que se ordenan y explotan los servicios de temporada. Se trata de reglas establecidas en la LC (arts. 32 y 33) y el RGC (arts. 65 y ss.) y, por tanto, aprobadas por el Estado en ejercicio de sus competencias en materia de protección del DPMT.

Dentro de estas reglas, podemos destacar la introducida por la Ley 2/2013⁹, que obliga a catalogar las playas o los tramos de playa según sean urbanos o naturales, estableciéndose un régimen diferenciado de ocupación y usos de las playas según su catalogación¹⁰.

8. Real Decreto 394/2025, de 13 de mayo, de traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de ordenación y gestión del litoral: <https://www.boe.es/eli/es/rd/2025/05/13/394>.

9. Ley 2/2013, de 29 de mayo, de protección y uso sostenible del litoral y de modificación de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

10. Esta catalogación corresponde a las CC. AA. con competencias en materia de ordenación del territorio. En Cataluña se aprobó mediante Resolución del director general de Ordenación del Territorio y Urbanismo de 3/11/2016: https://territori.gencat.cat/web/content/home/06_territori_i_urbanisme/03_costes_i_muntanya/fitxes_platges/docs/Publicacio_DOGC_7246.pdf.

Así, los artículos 68 y 69 RGC establecen las reglas detalladas sobre las ocupaciones en los tramos naturales y urbanos de playas, respectivamente, con distintos parámetros en cuanto a superficie de las instalaciones, distancias entre unas y otras y porcentajes de ocupación.

En el caso de las playas naturales la regulación pretende dotarlas de un elevado nivel de protección que restrinja las ocupaciones, y en este sentido, por ejemplo, en estas playas la superficie de las instalaciones permitidas deberá ser la mínima posible, y su ocupación total no podrá, en ningún caso, exceder del 10 por ciento de la superficie de la playa en pleamar.

Por su parte, la regulación relativa a las playas urbanas trata de garantizar una adecuada prestación de los servicios que sea compatible con el uso común. En estas playas la ocupación no podrá exceder en ningún caso del 50 por ciento de la superficie de la playa en pleamar, y podrá autorizarse la celebración de eventos de interés general con repercusión turística.

4

Los instrumentos de ordenación del litoral y de las playas

En el régimen jurídico de los servicios de temporada cobran un papel relevante los instrumentos de ordenación y gestión del litoral, que son los instrumentos de planificación sobre la franja litoral o costera que, en desarrollo de las previsiones legales, establecen las directrices y los usos permitidos en los diferentes tramos de la costa.

Estos instrumentos no aparecen regulados en la LC de 1988, toda vez que son las CC. AA. las que, en virtud de las competencias asumidas en materia de ordenación del territorio, podrán establecer y regular los instrumentos o planes que consideren oportunos. Dentro de estos instrumentos de planificación y ordenación del litoral, debemos destacar aquí los planes de distribución de usos y servicios de temporada de las playas.

En Cataluña, la Ley 3/2012, de 22 de febrero, de modificación del texto refundido de la Ley de urbanismo, reguló en su disposición adicional sexta los planes de distribución de usos y servicios de temporada de las playas, como instrumentos en los que se establecen las normas sobre la explotación de los servicios que pueden instalarse en las playas durante la temporada estival.

Con arreglo a esta disposición adicional, aún hoy transitoriamente vigente, la formulación de estos planes, que tienen una vigencia quinquenal, corresponde a los ayuntamientos, y su aprobación, al Departamento de la Generalitat competente en materia de costas. Es importante destacar que la

aprobación de los planes de distribución de usos y servicios de temporada es un trámite previo o simultáneo al otorgamiento de la autorización a favor del ayuntamiento correspondiente, por lo que los ayuntamientos que aspiren a ser beneficiarios de la autorización para explotar los servicios de temporada deberán previamente haber elaborado el plan y remitirlo a la Generalitat para su aprobación, junto con la pertinente solicitud de autorización.

Más recientemente, el Parlament de Catalunya aprobó la vigente Ley 8/2020, de 30 de julio, de protección y ordenación del litoral (LPOLC), que establece dos instrumentos fundamentales, ordenados jerárquicamente, que son el Plan de protección y ordenación del litoral, y los planes de uso del litoral y de las playas.

El Plan de protección y ordenación del litoral (PPOL) es el instrumento básico de ordenación y gestión integrada del ámbito terrestre y marino del litoral catalán, de vigencia indefinida, y tiene la naturaleza jurídica propia de los planes directores urbanísticos, cuyo régimen jurídico le resulta de aplicación, salvo lo especialmente previsto en la LPOLC (art. 6).

En cuanto a su contenido, el PPOL deberá incluir, entre otros extremos, la clasificación y la categorización de los tramos de playas¹¹, la determinación de los umbrales de su capacidad de carga y la definición de los límites máximos de ocupación; o los criterios territorializados para atender las demandas de autorizaciones y de los servicios de temporada de las playas en dominio público marítimo-terrestre (art. 7).

Ahora bien, hay que tener en cuenta que mientras no se apruebe y entre en vigor el PPOL¹², las autorizaciones para la explotación de los servicios de temporada en Catalunya se seguirán rigiendo transitoriamente por la disposición adicional sexta de la Ley 3/2012 a la que antes nos referimos, y se acomodarán a lo previsto en los planes de distribución de usos y servicios de temporada de las playas aprobados con arreglo a dicha normativa anterior.

Por otra parte, la LPOLC regula los planes de uso del litoral y de las playas, que son un instrumento de desarrollo del PPOL¹³. Estos planes tendrán una vigencia de 5 años, prorrogables asimismo por períodos de 5 años, y tienen por objeto ordenar las ocupaciones para los servicios de temporada y

11. Esto es, la catalogación de las playas como urbanas o naturales, cometido que corresponde a la Administración autonómica que haya asumido competencias en materia de ordenación del litoral (art. 67 RGC).

12. En el momento de elaboración del presente trabajo, nos consta que por Acuerdo del Govern núm. 188/2023, de 12 de septiembre, se creó el Programa temporal para la elaboración y tramitación del PPOL, adscrito a la *Direcció General de Polítiques de Muntanya i del Litoral del Departament de Territori*, con una vigencia de tres años.

13. Según la disposición transitoria segunda de la LPOLC, no obstante, mientras no entre en vigor el PPOL no podrán elaborarse y tramitarse estos instrumentos, y continuarán aplicándose los planes de distribución de usos y servicios de temporada previstos en la normativa anterior.

las actividades que se planifique situar en ellos y que solo exijan, en su caso, instalaciones desmontables o bienes muebles (art. 10). Pueden abarcar uno o varios términos municipales colindantes.

En cuanto a su contenido, los planes de uso del litoral y de las playas, de acuerdo con el contenido del PPOL, deberán ordenar los servicios de temporada de las playas y de las actividades que el Plan prevé que puedan ser objeto de autorización en el dominio público marítimo-terrestre, atendiendo a la clasificación de las playas, los umbrales de capacidad de carga y los límites máximos de las ocupaciones fijadas por el PPOL.

En cuando a la tramitación y aprobación de estos planes cabe destacar —a diferencia de los planes regulados en la disposición adicional sexta de la Ley 3/2012— que el artículo 13 de la LPOLC concede un mayor protagonismo a los ayuntamientos, ya que les corresponderá la aprobación inicial y provisional del plan, incluyendo la evacuación del trámite de información pública, siguiendo así el modelo de procedimiento bifásico que se aplica en la tramitación de muchas figuras del planeamiento urbanístico¹⁴.

No obstante, en opinión de Berga Vayreda los planes de usos de las playas tienen poca relevancia (o al menos una importancia relativa), toda vez que el procedimiento de aprobación de estos planes quinquenales es el mismo que el procedimiento de aprobación de las autorizaciones anuales (que después veremos), con lo que cada año se pueden introducir modificaciones en dichos planes a petición del ayuntamiento respectivo, con ocasión de la tramitación de la autorización anual¹⁵.

5

La autorización para la explotación de los servicios de temporada

La explotación de los servicios de temporada de las playas ha sido uno de los usos privativos del DPMT que tradicionalmente han merecido mayor atención por parte del legislador, que además ha otorgado un singular protagonismo a los ayuntamientos en su gestión.

El desarrollo del turismo en España, sobre todo a partir de la década de los años 60 del siglo pasado, hizo que proliferaran en nuestras playas los populares chiringuitos y otros servicios asociados a la temporada de

14. *Vid.* art. 85 del Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo de Cataluña.

15. Berga Vayreda (2023).

baño, como hamacas, tumbonas, sombrillas, deportes náuticos o artefactos flotantes¹⁶.

La masiva afluencia de turistas a las playas en la temporada estival hace que estos servicios despierten gran interés en muchas empresas y autónomos por su potencial rentabilidad, y explica que la normativa de costas del Estado haya dedicado una especial atención a su regulación, con el fin de dar cumplimiento al mandato constitucional de velar por la conservación del medio ambiente y por la utilización racional de los recursos naturales (art. 45 CE).

Al tratarse de un uso privativo o aprovechamiento especial de las playas en el que concurren circunstancias especiales de intensidad y rentabilidad, y que conlleva la ocupación del demanio con instalaciones desmontables o bienes muebles, está sujeto a la correspondiente autorización (arts. 51 y 53.1 LC) y no a concesión.

Las autorizaciones sobre el DPMT vienen reguladas en la legislación sectorial de costas, de aplicación preferente sobre la normativa patrimonial de las Administraciones públicas, que tiene carácter supletorio¹⁷. Pues bien, la LC, además de establecer una regulación general sobre las autorizaciones, contiene unas reglas específicas dedicadas a aquellas que habilitan para explotar los servicios de temporada de las playas, que configuran un régimen jurídico singular.

5.1

Elementos personales

5.1.1

Administración concedente

La Administración competente para otorgar las autorizaciones para la explotación de los servicios de temporada cuando se promulgó la LC de 1988 era siempre la estatal, a través de los servicios periféricos del Ministerio competente en materia de costas y litoral, esto es, las demarcaciones y los servicios provinciales de costas, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 110 LC.

16. El primer chiringuito se instaló en el paseo marítimo de Sitges en 1913. Al parecer, la palabra "chiringuito" procedía de los indios que regresaban de Cuba, y aludía a una forma de tomar el café en las plantaciones: <https://www.expansion.com/directivos/estilo-vida/rincones-gastronomicos/2015/08/13/55cc9ab6268e3e6e518b4581.html>.

17. Según el art. 84.3 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas: "Las concesiones y autorizaciones sobre bienes de dominio público se registrarán en primer término por la legislación especial reguladora de aquéllas y, a falta de normas especiales o en caso de insuficiencia de éstas, por las disposiciones de esta ley".

Ahora bien, como apuntábamos más arriba, a partir de la aprobación de los estatutos de autonomía de segunda generación, comenzando por el de Cataluña del año 2006¹⁸, diversas CC. AA. costeras han asumido expresamente la competencia en materia de gestión de los títulos de ocupación y uso del DPMT. En consecuencia, en aquellas CC. AA. en las que se haya producido el efectivo traspaso de funciones y servicios por parte del Estado, corresponderá el otorgamiento de las autorizaciones para la explotación de los servicios de temporada (así como otras autorizaciones y concesiones sobre el DPMT) a los órganos autonómicos correspondientes.

Así, en Cataluña corresponde actualmente la competencia para otorgar estas autorizaciones a la *Direcció General de Polítiques del Litoral*, dependiente del *Departament de Territori de la Generalitat*. Hay que tener en cuenta, no obstante, que cuando se trate de playas ubicadas en dominio público portuario, será necesaria la autorización de *Ports de la Generalitat*, empresa pública adscrita igualmente al *Departament de Territori* y que gestiona los puertos que son competencia de la Generalitat¹⁹.

Finalmente, cabe apuntar que cuando se trate de artefactos flotantes de recreo, una vez obtenida la autorización del Servicio Periférico de Costas (o del *Departament de Territori* en el caso de Cataluña), se deberá obtener también la autorización de funcionamiento por parte de la Capitanía Marítima (dependiente de la Administración del Estado), a efectos de controlar el balizamiento de las zonas de baño y de los canales de lanzamiento y varada (art. 113.9 RGC).

5.1.2 Autorizatorio

▪ El otorgamiento preferente a los ayuntamientos

El beneficiario de la autorización para explotar los servicios de temporada es, con carácter preferente, el ayuntamiento del municipio en cuyo término municipal se encuentren enclavadas las playas correspondientes. Así lo establece el artículo 53.1 LC, según el cual estas autorizaciones serán otorgadas a los ayuntamientos que lo soliciten en la forma que se determine reglamentariamente.

18. Vid. art. 149.3 b) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

19. En el término municipal de Sitges, por ejemplo, la ocupación de los servicios de temporada en la cala Vallcarca y en la playa de la Fragata, emplazadas en dominio público portuario, es autorizada por la *Zona Portuària Centre de Ports de la Generalitat*.

El procedimiento reglamentario está recogido en el artículo 113 RGC, con arreglo al cual en el último trimestre de cada año los ayuntamientos dispondrán de un plazo para solicitar con carácter preferente las autorizaciones para la explotación de los servicios de temporada del ejercicio siguiente, acompañando la propuesta de delimitación de zonas a ocupar, los planos de las instalaciones y servicios y el estudio económico-financiero.

▪ Su posible otorgamiento a otros sujetos

No obstante, existen supuestos excepcionales en los cuales el beneficiario de la autorización puede ser otro sujeto de derecho distinto de los ayuntamientos:

- a) Titulares de concesiones de creación, regeneración o acondicionamiento de las playas (art. 54.1 LC). La autorización para explotar los servicios de temporada sería en estos casos una suerte de contraprestación para compensar el gasto realizado por el concesionario en la playa que es objeto de regeneración, acondicionamiento o incluso creación. En estos casos el título concesional conlleva la autorización para la explotación (total o parcial) de los servicios de temporada.

Este tipo de obras están declaradas de interés general (art. 111.1 b) LC) y gozan de todo tipo de privilegios que facilitan su ejecución (por ejemplo, están exentas de licencia de obras). Como apunta Lobo Rodrigo, estos importantes incentivos entrañan un riesgo, toda vez que en algunas ocasiones se han utilizado para la creación de playas artificiales de dudoso interés público que han cambiado la fisonomía del litoral. A juicio de este autor, se deberían limitar a los casos de regeneración o acondicionamiento de playas, y no a la creación de playas artificiales²⁰.

- b) Contraprestación al coste de la ejecución de una obra pública que guarde relación con las playas que, por su naturaleza y características, no sea susceptible de explotación económica (art. 54.2 LC). En este caso, como en el anterior, el derecho a explotar los servicios de temporada sería como una especie de contraprestación para el empresario que ejecute alguna obra pública en la playa. No obstante, a diferencia del caso anterior, entendemos que aquí no se trata de una concesión, sino de un contrato de obra.

20. Lobo Rodrigo (2016).

- c) Otras situaciones en que el ayuntamiento pierde la preferencia (art. 113.8 RGC). Se trata de supuestos en los que el ayuntamiento pierde la preferencia para ser beneficiario de la autorización para explotar los servicios de temporada, pudiendo otorgarse en tales casos a otras personas físicas o jurídicas: i) cuando el ayuntamiento no solicite la autorización en el plazo previsto de dos meses; ii) cuando su solicitud resulte legalmente inaceptable; iii) cuando el ayuntamiento hubiese incumplido las condiciones del título en la temporada anterior, desatendiendo el requerimiento expreso que a tal efecto se le hubiere dirigido²¹.

En todos estos casos, será el Servicio Periférico de Costas (u órgano competente de la comunidad autónoma) quien otorgará las autorizaciones para los servicios de temporada, previa comunicación al ayuntamiento, pudiendo a tal efecto convocar un concurso para su adjudicación, al que podrá presentarse el ayuntamiento en paridad de condiciones con los demás concursantes.

5.2 Elementos reales

La autorización para explotar los servicios de temporada habilita para ocupar unos determinados espacios o porciones del DPMT y, en particular, de las playas.

Y con respecto a las actividades que dan lugar a la ocupación de manial, la doctrina suele entender que los servicios de temporada no pueden calificarse como servicios públicos en sentido estricto. Esta corriente doctrinal se vio reforzada a partir de la Sentencia del Tribunal Supremo de 2 de marzo de 1979 que consideró —acertadamente a nuestro juicio— que se trataba, más que de un servicio público, de un “servicio al público”²².

La jurisprudencia posterior del TS ha declarado reiteradamente que los servicios de temporada no son servicios públicos, sino actividades privadas de interés público, servicios al público, o servicios públicos impropios²³.

21. Dada la dicción del precepto, entendemos que no basta con un mero incumplimiento de las condiciones de la autorización, sino que tiene que mediar requerimiento expreso de la Administración concedente advirtiendo al ayuntamiento que en caso de no corregir el incumplimiento perderá su preferencia para solicitar la autorización en el año siguiente.

22. Menéndez Rexach (1982).

23. SSTS de 31 de octubre de 1982, 22 de abril y 17 de junio de 1987, y 2 de marzo de 2004.

Esta postura se ve confirmada por el hecho de que la explotación de los servicios de temporada, si bien se encomienda a los ayuntamientos con carácter preferente, puede en determinados supuestos otorgarse a favor de particulares, personas físicas o jurídicas. No se trata, por tanto, de una autorización reservada a los municipios y ligada a la prestación de servicios públicos.

Cabe apuntar finalmente que puede resultar una cuestión controvertida si la autorización que se otorga constituye exclusivamente el título habilitante para ocupar el DPMT (esto es, una autorización demanial), o bien si puede entenderse que también es el título habilitante para llevar a cabo las distintas actividades económicas en que consisten los servicios de temporada.

En mi opinión, comoquiera que la autorización otorgada por la Administración concedente se refiere a unos concretos servicios de temporada previamente definidos en el plan de usos y servicios de las playas, el adjudicatario no solo está habilitado para ocupar el DPMT (la porción de playa de que se trate), sino también para desarrollar la actividad autorizada²⁴.

5.3 Elemento temporal

En relación con el plazo de vigencia de la autorización para la explotación de los servicios de temporada, la LC inicialmente establecía que las autorizaciones sobre el DPMT no podían exceder de un año.

Posteriormente, la Ley 2/2013 vino a modificar este plazo, ampliándolo hasta un máximo de cuatro años. Así, establece hoy el artículo 52.4 LC lo siguiente: “El plazo de vencimiento [de las autorizaciones] será el que se determine en el título correspondiente, y no podrá exceder de cuatro años, salvo en los casos en que esta Ley establece otro diferente”. Este plazo resulta coherente con el que establece el artículo 92.3 LPAP con carácter general para las autorizaciones demaniales²⁵.

Este plazo de cuatro años es el plazo máximo de vigencia de la autorización que el Servicio Periférico de Costas (o el órgano autonómico competente) puede otorgar a favor de los ayuntamientos para la explotación de los servicios de temporada. En caso de que los ayuntamientos opten por la

24. De hecho, la Generalitat de Catalunya expide el correspondiente “título de la actividad” a favor de los adjudicatarios de los servicios de temporada comunicados por el ayuntamiento.

25. Según el art. 92.3 LPAP: “Las autorizaciones habrán de otorgarse por tiempo determinado. Su plazo máximo de duración, incluidas las prórrogas, será de cuatro años”.

gestión indirecta, en buena lógica y de acuerdo con el aforismo *nemo dat quod non habet*, estos no podrán conceder a los terceros un plazo superior al otorgado por la Administración concedente²⁶.

Cualquiera que sea el plazo de la autorización, de acuerdo con el artículo 113.3 RGC, “las instalaciones deberán desmontarse una vez finalizada cada una de las temporadas incluidas en el plazo de duración de la autorización”. Ello concuerda con el carácter estacional o de temporada de los servicios. Por tanto, aunque la autorización sea de cuatro años, comoquiera que los servicios se prestan solo durante la temporada estival o de playa, las instalaciones deberán desmontarse al final de cada temporada, y volverse a instalar en su caso al inicio de la temporada siguiente.

En Cataluña, si bien el artículo 13.7 LPOLC establece que la autorización para la explotación de los servicios de temporada se concederá al ayuntamiento correspondiente de manera simultánea a la aprobación del plan de uso del litoral y de las playas, y que dicha autorización “no puede exceder de cuatro años”, hay que tener en cuenta el régimen transitorio previsto en la disposición adicional sexta de la Ley 3/2012²⁷. Con arreglo a dicha disposición, en Cataluña transitoriamente las autorizaciones para la explotación de los servicios de temporada tienen una vigencia anual.

Ello plantea la cuestión de si deben los ayuntamientos catalanes licitar los servicios de temporada por un solo año (ya que actualmente las autorizaciones que reciben los ayuntamientos son anuales), o si por el contrario pueden hacerlo por un plazo de cuatro años. Hay quien incluso plantea que puedan licitarse por un plazo de cinco años, toda vez que los planes de distribución de usos y servicios de temporada tienen una vigencia quinquenal, y resulta difícilmente justificable tener que convocar nueva licitación al finalizar el cuarto año de vigencia del plan cuando este aún no ha expirado, y lo más coherente y razonable tal vez sería acompañar el plazo de vigencia del plan con el plazo de vigencia de las autorizaciones.

En cualquier caso, lo cierto es que los ayuntamientos catalanes suelen convocar licitaciones para adjudicar los servicios de temporada por un período de varios años (normalmente cuatro), y en los pliegos se condiciona el derecho de los adjudicatarios tanto a la aprobación definitiva del plan de distribución de usos y servicios de playas como a la autorización de ocupación anual al inicio de cada temporada por parte de la *Direcció General de Polítiques del Litoral*, advirtiendo que en caso de no autorizarse la ocupa-

26. Según el art. 113.6 *in fine* del RGC: “El plazo de explotación por terceros no podrá exceder el plazo de la autorización otorgada al Ayuntamiento”.

27. *Vid.* disposición transitoria segunda de la LPOLC.

ción total o parcialmente en alguna temporada el adjudicatario no tendrá por ello derecho a indemnización.

Por último, hay que tener en cuenta que según el artículo 81.1 LC el plazo de vencimiento es improrrogable, salvo que en el título de otorgamiento se haya previsto expresamente lo contrario. En el caso de las licitaciones de los servicios de temporada, en ocasiones el pliego prevé el otorgamiento por un plazo anual, prorrogable por periodos anuales y supeditado a que el ayuntamiento obtenga la renovación anual de la autorización por parte de la Administración concedente. No obstante, a mi juicio, el plazo inicial sumado a las posibles prórrogas nunca podrá exceder del máximo de cuatro años (art. 52.4 LC).

6

Formas de gestión de los servicios de temporada por parte de los ayuntamientos

Siendo el supuesto normal y más habitual que los ayuntamientos sean los beneficiarios de la autorización para explotar los servicios de temporada, veamos a continuación las diferentes formas de gestión que pueden utilizarse.

Al respecto, el artículo 115 c) de la LC tan solo establece que los ayuntamientos podrán explotar los servicios de temporada “por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta previstas en la legislación de Régimen Local”. Veamos a continuación con detalle estas diferentes formas de gestión.

6.1

Gestión directa

Aunque no es el supuesto más habitual, los ayuntamientos pueden explotar los servicios de temporada a través de alguna de las modalidades de gestión directa previstas en la normativa de régimen local. Así, podemos distinguir las siguientes modalidades de gestión directa:

- A) Por parte del ayuntamiento individualmente: i) por el propio ayuntamiento, de forma diferenciada o indiferenciada; ii) organismo autónomo local; iii) entidad pública empresarial local (EPEL); iv) sociedad mercantil, con capital social íntegramente del ayuntamiento.
- B) De forma conjunta con otros ayuntamientos u otras Administraciones: i) mancomunidad; ii) consorcio; iii) sociedad mercantil con

capital social íntegramente público y participación de varias Administraciones; iv) convenio entre Administraciones: delegación, encomienda de gestión u otras actuaciones cooperativas.

De entre las diferentes modalidades de gestión directa apuntadas, me parece interesante la explotación a través de una EPEL o de una sociedad mercantil participada íntegramente por el ayuntamiento, toda vez que se trata de servicios susceptibles de explotación económica en los que el criterio de rentabilidad económica prevalece sobre los criterios sociales al no tratarse de servicios públicos en sentido estricto. Por tanto, entiendo que estaría justificado acudir a estas modalidades de gestión directa que permiten una mayor flexibilidad y la posibilidad de gestionar la actividad con criterios empresariales.

Finalmente, también podría ser interesante gestionar los servicios de temporada a través de alguna fórmula colaborativa, constituyendo a tal efecto una mancomunidad, un consorcio o una sociedad mercantil participada por diversas Administraciones, entidades a las que debería dotarse de los medios humanos y materiales necesarios, y que permitirían a las diferentes entidades locales participantes (ayuntamientos, consejos comarcales o diputaciones) aunar esfuerzos para tratar de explotar de forma más eficaz y eficiente los servicios de temporada de las playas de diversos términos municipales.

No obstante, en la práctica los ayuntamientos no suelen acudir a ninguna de las modalidades de gestión directa, sino que prefieren ceder el derecho a explotar los servicios de temporada a favor de terceros.

6.2 Gestión indirecta

En efecto, la gestión indirecta es el modo más habitual al cual acuden los ayuntamientos para explotar los servicios de temporada, al tratarse de actividades económicas que resultan extrañas a la actividad administrativa típica que desarrollan las entidades locales, y al permitir trasladar el riesgo de la explotación a los terceros.

En la gestión indirecta de los servicios de temporada, pueden distinguirse claramente dos tipos de relaciones:

- i) Entre la Administración de Costas del Estado (o autonómica, en su caso) y el ayuntamiento respectivo, en cuya virtud la Administración concedente autoriza a la corporación municipal a explotar los servicios.
- ii) Entre el ayuntamiento y los terceros a los que aquel cede el derecho de explotación de los servicios.

La primera relación se regula con detalle en la LC y el RGC (tal como hemos visto *supra*), pero la segunda no, sin duda por tratarse de una materia de competencia municipal una vez que el ayuntamiento ha obtenido la autorización de la Administración concedente.

Ahora bien, la legislación sectorial sí que establece algunas reglas y directrices de obligado cumplimiento por parte de los ayuntamientos que opten por la gestión indirecta.

En primer lugar, en lo que respecta al procedimiento de adjudicación, el artículo 53.1, párrafo 2.º, de la LC²⁸, obliga a los ayuntamientos a seleccionar a los terceros que hayan de encargarse de la explotación a través de un procedimiento caracterizado por las notas de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva, cuestión sobre la que volveremos más adelante al tratar el procedimiento de adjudicación.

Además del deber de licitar que se impone a los ayuntamientos, el artículo 113 RGC establece otras reglas.

Así, en primer lugar, el artículo 113.6 RGC establece que los ayuntamientos deberán exigir a los terceros adjudicatarios la constitución de un depósito previo en la Caja General de Depósitos, para responder de los gastos de la ejecución subsidiaria del levantamiento de las instalaciones si las mismas no se levantan en el plazo fijado por la Administración concedente.

Asimismo, establece este mismo precepto reglamentario que el ayuntamiento comunicará al SPC (u órgano autonómico competente) la relación nominal de los terceros encargados de la explotación, previamente al inicio de la misma. Por tanto, cada año, antes de iniciarse la temporada de playas, el ayuntamiento deberá facilitar a la Administración concedente el listado de las empresas o los autónomos que vayan a explotar cada servicio en las playas del término municipal.

Finalmente, establece el artículo 113.7 RGC que una vez terminada la instalación (y se entiende que antes de su apertura al inicio de la temporada) el ayuntamiento requerirá al SPC (u órgano autonómico competente) para la práctica de su reconocimiento, a fin de comprobar su coincidencia con la autorización otorgada.

Pues bien, visto que los ayuntamientos que opten por la gestión indirecta deberán tramitar un procedimiento de pública concurrencia en el que se respeten las reglas y los principios indicados, cabe preguntarse qué tipo de procedimiento exactamente deberá seguirse, ya que la legislación sectorial de costas no lo especifica.

28. Párrafo añadido por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre.

Entiendo que la elección del procedimiento depende de una cuestión previa, que es determinar la naturaleza jurídica de la relación que se establece entre el ayuntamiento y los terceros a los que se encarga la explotación de los servicios de temporada, así como la naturaleza del derecho que se otorga a estos.

7

Naturaleza del derecho conferido por la autorización

En la doctrina administrativista se ha discutido qué tipo de derecho se transfiere al beneficiario de una concesión o autorización demanial. Ello entronca con el eterno debate acerca de la naturaleza jurídica de la concesión y la autorización administrativas.

Según García Pérez, tanto la concesión como la autorización no policial (dentro de la que se incardina la autorización para explotar los servicios de temporada) confieren a su titular un auténtico derecho subjetivo a la utilización del dominio público²⁹.

Según sea el uso de exclusivo, permanente, intenso y rentable, el título habilitante adoptará el *nomen iuris* de autorización o concesión. Uno y otro título se diferenciarían tan solo en el grado de utilización o intensidad en el uso del demanio, pero no en su régimen jurídico básico.

En ambos supuestos, surge en favor del beneficiario un derecho *ex novo* para la utilización privativa de una porción demanial, de eficacia *erga omnes*, frente a terceros y frente a la Administración.

A diferencia de lo que sucede con los derechos urbanísticos, el derecho a la utilización del DPMT no es un derecho reglado, ya que su otorgamiento es discrecional para la Administración. Así lo proclama el artículo 35.2 LC, cuando establece lo siguiente: “La Administración no está obligada a otorgar los títulos de utilización del dominio público marítimo-terrestre que se soliciten con arreglo a las determinaciones del plan o normas aprobadas, pudiendo ser denegadas por razones de interés público debidamente motivadas”.

La STS de 30/12/1993 (FJ 3, ap. 5) lo califica como derecho subjetivo relativo, al señalar que “el derecho subjetivo absoluto, por su esencia, obliga a la Administración, porque ésta queda vinculada a actuar sin discrecionalidad alguna; pero el derecho subjetivo relativo, es un derecho debilitado porque la Administración no queda vinculada: la potestad dis-

29. García Pérez (1993).

crecional se ejercita siempre teniendo presente el interés público. Ello explica que el artículo 35.2 de la Ley de Costas permita a la Administración denegar la utilización del dominio público marítimo-terrestre por razones de interés público”.

En la doctrina española, se concibe la utilización privativa del dominio público como un derecho real administrativo conferido a través de diferentes títulos, especialmente por la situación *erga omnes* en que se encuentra su beneficiario, que tiene la posibilidad de perseguir su derecho frente a terceros y frente a la propia Administración.

Ahora bien, según el artículo 52.3 LC: “Las autorizaciones se otorgarán con carácter personal e intransferible *inter vivos*, salvo en el caso de vertidos, y no serán inscribibles en el Registro de la Propiedad”.

De acuerdo con las categorías de la legislación patrimonial, según la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP) y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, aprobado por Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio (en adelante, RBEL), se trataría de un derecho patrimonial.

En efecto, según el artículo 6 RBEL son bienes patrimoniales o de propios aquellos que, siendo propiedad de la entidad local, no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuentes de ingresos para el erario de la entidad. Y por su parte, el artículo 18 RBEL, cuando relaciona los epígrafes en los que pueden clasificarse los bienes y derechos de las entidades locales, contempla, en el cuarto epígrafe, los “valores mobiliarios, créditos y derechos, de carácter personal de la Corporación”, esto es, patrimoniales.

Por tanto, el derecho conferido por la autorización para explotar los servicios de temporada sería un derecho personal de naturaleza patrimonial, toda vez que se trata de un derecho de contenido económico no ligado a la prestación de un servicio público, sino más bien destinado a ser una fuente de ingresos para las arcas públicas municipales. En este sentido, dispone el artículo 76 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), lo siguiente: “Son bienes patrimoniales o de propios los que, siendo propiedad de la Entidad local, no estén destinados a uso público ni afectados a algún servicio público y puedan constituir fuente de ingresos para el erario de la Entidad”.

Finalmente, hay que precisar que el derecho a explotar otorgado por la autorización no conlleva cesión alguna ni del dominio público ni de las facultades dominicales o demaniales, que quedan reservadas en todo caso a la

Administración del Estado (art. 37.1 LC)³⁰, si bien sí que conlleva lógicamente un derecho a ocupar una determinada porción del DPMT, como soporte físico de la actividad económica o servicio que se explota. El derecho a explotar el servicio de temporada no pierde su carácter patrimonial por el hecho de desarrollarse sobre el dominio público, ya que no se trata de un derecho afecto a un uso o servicio público, sino de un derecho susceptible de generar una rentabilidad privada para su titular.

8

Naturaleza jurídica de la relación ayuntamiento-terceros

Veamos ahora cuál es la naturaleza de la relación jurídica que se establece entre el ayuntamiento y los terceros a los cuales se transfiere el derecho a explotar los servicios de temporada.

Ya hemos apuntado antes que, en caso de que los ayuntamientos opten por explotar estos servicios mediante gestión indirecta, la legislación de costas apenas se pronuncia sobre el contenido de la relación jurídica que debe mediar entre los ayuntamientos y los terceros, al considerar que se trata de una cuestión a resolver por la normativa de régimen local. En este sentido, el artículo 115 c) de la LC se remite a las formas de gestión previstas en la normativa de régimen local.

Pues bien, la gestión indirecta en el ámbito local, según establece el artículo 85.2, letra B), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL), tendrá lugar “mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre”. Esta remisión a la legislación de contratos públicos debe entenderse hoy hecha a la vigente LCSP, que derogó el texto refundido de 2011.

Estas remisiones normativas (de la LC a la normativa de régimen local, y de la LRBRL a la LCSP) nos llevan a plantearnos si la relación jurídica que se establece entre los ayuntamientos y los terceros a los que se confiere el derecho a explotar los servicios de temporada es de naturaleza contractual, esto es, si ambas partes quedan ligadas por un vínculo contractual.

30. Según el art. 37.1 LC: “La ocupación del dominio público no implicará en ningún caso la cesión de éste, ni su utilización significará la cesión de las facultades demaniales de la Administración del Estado, ni la asunción por ésta de responsabilidades de ningún tipo respecto al titular del derecho a la ocupación o a terceros. El mencionado titular será responsable de los daños y perjuicios que puedan ocasionar las obras y actividades al dominio público y al privado, salvo en el caso en que aquellos tengan su origen en alguna cláusula impuesta por la Administración al titular y que sea de ineludible cumplimiento por éste”.

Al haber desaparecido el contrato de gestión de servicios públicos de la vigente LCSP, los tipos contractuales a través de los cuales la Administración puede hoy prestar servicios mediante gestión indirecta (a través de un tercero contratista) son el contrato de concesión de servicios (art. 15 LCSP) y el contrato de servicios con prestaciones directas a favor de la ciudadanía (arts. 17 y 312 LCSP).

Comoquiera que en los servicios de temporada de playas el empresario a cuyo favor se adjudica el derecho de explotación asume el riesgo operacional, en la medida en que sus ingresos dependen de las tarifas que cobre a los usuarios y no de una contraprestación del ayuntamiento, el tipo contractual más adecuado podría ser el de concesión de servicios³¹.

Ahora bien, tanto la doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales como la jurisprudencia de los tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo niegan el carácter contractual de la relación jurídica entre los ayuntamientos y los particulares que explotan los servicios de temporada.

8.1 Doctrina de los tribunales administrativos de recursos contractuales

Los tribunales administrativos de recursos contractuales han venido sistemáticamente inadmitiendo los recursos especiales formulados en esta materia, al considerar que no estamos ante ningún contrato administrativo nominado o típico, sino ante un negocio jurídico patrimonial que se encuentra expresamente excluido del ámbito de aplicación de la LCSP (art. 9.1 en relación con el art. 44.1 LCSP).

Así, la Resolución n.º 871/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (TACRC) señala que “este Tribunal viene considerando que los contratos cuyo objeto es la instalación y explotación de quioscos en el marco de los servicios de temporada en las playas del término municipal licitante para dotar a las playas de servicios de temporada a tenor de la autorización otorgada por el Servicio Provincial de Costas, son autorizaciones o concesiones demaniales y, en cualquier caso, contratos patrimoniales exceptuados del ámbito objetivo de la TRLCSP (artículo 4), y por ello no

31. Según el art. 15.2 LCSP, referido al contrato de concesión de servicios: “El derecho de explotación de los servicios implicará la transferencia al concesionario del riesgo operacional, en los términos señalados en el apartado cuarto del artículo anterior”.

susceptibles de recurso especial ante este Tribunal". En la misma línea se pronuncian, entre otras, las resoluciones del TACRC n.ºs 886/2020, 901/2020, 540/2021, 776/2021, 415/2023, 907/2024 y 91/2025.

Por su parte, la Resolución n.º 626/2018, de 29 de junio de 2018, del TACRC señala que, aunque en los pliegos se prevea la prestación adicional de servicios accesorios como son los de salvamento y limpieza, "ello no altera la calificación jurídica del contrato como autorización para la explotación de servicios de temporada, con ocupación temporal de bienes de dominio público marítimo-terrestre, [...] toda vez que el elemento esencial del contrato lo constituye la gestión y explotación de las playas [...]".

Idéntico criterio ha seguido el *Tribunal Català de Contractes del Sector Públic* (TCCSP) en sus diversas resoluciones sobre esta materia (entre otras, resoluciones n.ºs 286/2022, 284/2023 y 373/2023), en las que siempre ha apreciado la misma causa de inadmisibilidad, esto es, que no estamos ante un contrato susceptible de recurso especial en materia de contratación, sino ante un negocio jurídico patrimonial excluido según el artículo 9.1 LCSP.

En la Resolución n.º 286/2022, el TCCSP establece una interesante distinción entre los contratos administrativos vinculados a la prestación de un servicio público de la competencia del Ayuntamiento y que conllevan la ocupación del dominio público como algo accesorio (a los que alude el art. 91.4 LPAP) y aquellos otros negocios jurídicos en los que prima el componente de la explotación económica del patrimonio público por parte de los particulares a los que se otorga tal derecho:

"En los contratos típicos o nominados de la LCSP se parte de la base que el objeto del contrato viene constituido por una actividad o servicio asumido de la competencia de la entidad contratante y las características de su prestación o ejecución vienen fijadas por ésta y delimitadas en los pliegos que regulan el contrato, pasando la retribución del contratista por un precio cierto abonado en todo o en parte por la entidad contratante. En este caso, la ocupación o utilización demanial quedaría sujeta a la regulación propia del servicio y respecto de este contrato público el negocio jurídico demanial sería accesorio. En este sentido, el artículo 91.4 de la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (LPAP), que tiene carácter básico, dispone: '4. Las autorizaciones y concesiones que habiliten para una ocupación de bienes de dominio público que sea necesaria para la ejecución de un contrato administrativo deberán ser otorgadas por la Administración que sea su titular, y se considerarán accesorias de aquél.

Estas autorizaciones y concesiones estarán vinculadas a dicho contrato a efectos de otorgamiento, duración y vigencia y transmisibilidad, sin

perjuicio de la aprobación e informes a que se refieren los apartados anteriores de este artículo.

No será necesario obtener estas autorizaciones o concesiones cuando el contrato administrativo habilite para la ocupación de los bienes de dominio público’.

Por contra, las autorizaciones de uso privativo del dominio público no necesariamente están vinculadas a la prestación o ejecución de un servicio concreto de la competencia de la entidad contratante, ya que en estos negocios jurídicos prima el componente de la explotación patrimonial de los bienes de la administración [...].

De la misma manera, [...] el hecho que las licencias se tengan que otorgar mediante licitación y publicidad y esta se articule, entre otros medios, a través del perfil de contratante [...] esto no erige tampoco el negocio jurídico que se examina en un contrato a los efectos de la LCSP, ya que aquellas reglas procedimentales son las que determina la legislación patrimonial cuando existe una pluralidad de personas interesadas en la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público, de manera que, cuando es necesario limitarlo, se tiene que someter en consecuencia a los principios de igualdad, objetividad, publicidad y concurrencia, como tal procedimiento de concurrencia competitiva en el que entonces se traduce.

Así, la finalidad de la concesión definida en el pliego es la propia y específica del destino de los bienes objeto de cesión y esta finalidad de interés público no se puede confundir ni ha de significar necesariamente un contrato público sujeto a la LCSP –como tampoco el hecho que su publicidad se instrumente a través del perfil de contratante del Ayuntamiento (por todas, las resoluciones 95/2021 de este Tribunal y 603/2018 del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales)-, sino que se trata de una regulación del uso del espacio público para la instalación de servicios de temporada en las playas de Sitges, susceptible de explotación económica privada.

En este sentido, el Tribunal considera que los contratos patrimoniales, y las autorizaciones en particular, no obstan a la existencia y persecución de un interés público, en tanto que es una característica inherente del Ayuntamiento como administración pública, y con esta contratación se procura la obtención de una rentabilidad económica mediante la ocupación del espacio público con los servicios de temporada de verano (en este sentido, también, las resoluciones 272/22; 264/22; 262/22; 84/2018 i 139/2017 de este Tribunal y el Acuerdo 316/2017 del Tribunal Administrativo de Contratación Pública de la Comunidad de Madrid).

En definitiva, el supuesto objeto de examen no dista sustancialmente de los examinados por la doctrina en los cuales se concluye que lo característico de las concesiones demaniales es la prevalencia del interés privado de la ocupación, para desarrollar un negocio particular en espacios de dominio público (como los supuestos analizados por este Tribunal, en las Resoluciones 47/2019 y 84/2018 y las que se traen a colación), y se diferencia de aquellos otros que no pueden calificarse como concesiones demaniales en tanto que responden a negocios jurídicos en los que, con la utilización privativa del bien, lo que se está efectuando es el desarrollo de un servicio propio y específico de la competencia de la administración contratante (como el supuesto analizado en la Resolución 276/2018 del Tribunal Administrativo de Recursos Contractuales de la Junta de Andalucía).

Así las cosas, este Tribunal concluye que las autorizaciones impugnadas, atendida esta naturaleza jurídica, quedan excluidas efectivamente de la legislación de contratos del sector público ex artículo 9.1 de la LCSP y, por tanto, al no tener cabida en las tipologías de los contratos administrativos nominados, en los términos que se han expuesto, no es susceptible del recurso especial en materia de contratación que determina el artículo 44.1 de la LCSP ni entra dentro del ámbito de competencia del Tribunal”.

8.2

Jurisprudencia del orden jurisdiccional contencioso-administrativo

La jurisprudencia contencioso-administrativa también se ha pronunciado reiteradamente en el mismo sentido.

Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 02/03/2004 (rec. 9311/1998) establece:

“QUINTO.- En primer término ha de señalarse que la naturaleza, contenido y características de la adjudicación de los tramos de playa verificada por el Ayuntamiento recurrente con fecha de 23 de Mayo de 1994 (fecha el 25) para la explotación de servicios de temporada de las playas del término municipal de Pollensa, corresponde a lo que se denomina autorización reglamentaria [...].

SEXTO.- Así pues, estamos en presencia no de un servicio público, en sentido técnico, sino, simplemente de una actividad prestada por particulares, de utilidad pública, y por ello corporativamente intervenida, ac-

tividad encuadrada en lo que viene conocido como ‘servicios públicos impropios’, que no son objeto de adjudicación por alguno de los procedimientos de selección del contratista, sino que están sometidos a la obtención de una autorización administrativa previa, a las que hace referencia tanto el art. 1.4 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, aprobado por Decreto de 17 de Junio de 1995 (que los denomina como servicios de particulares destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público), concepto bien distinto al de los servicios públicos, en sentido propio y estricto, cuya contratación sí debe hacerse siguiendo los cauces establecidos en el Reglamento de Contratación de las Corporaciones Locales, aprobado en su día por el Decreto de 9 de Enero de 1953, así como el art. 17 de aquel Reglamento de Servicios, (donde se denominan servicios privados prestados al público), cuyo apartado 2 remite al Reglamento de Bienes de las Entidades Locales, todo ello conforme a sentencias de esta Sala como las de 2 de Marzo de 1979, 31 de Octubre de 1982 y 22 de Abril y 17 de Junio de 1987, que han perfilado el concepto de que se trata y que han venido a señalar que no le son de aplicación las normas reguladoras de la concesión administrativa ni las de contratación pública, sino las correspondientes al Reglamento de Servicios antes mencionados, en lo que también coinciden las otras sentencias que señala la parte recurrente, sin que le sea aplicable el art. 78,2 del Reglamento de Bienes de las Corporaciones Locales, sino el art. 77,2 que no se remiten a las normas de la contratación y que, ciertamente, alude a ‘licitación’, pero sin determinar el procedimiento que ha de seguirse para el otorgamiento de la licencia, de modo que no es posible, como pretende la parte recurrida en casación, una aplicación analógica de los preceptos relativos a las concesiones, concepto bien distinto al de las autorizaciones reglamentadas o reglamentarias, máxime cuando el propio Pliego de Condiciones para el otorgamiento de la adjudicación ya establece el régimen aplicable, que no ha sido impugnado, y que rigurosamente se ha seguido en el caso que se examina”.

Por su parte, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 12/07/2004 (rec. 25/2004) señala:

“CUARTO.- Pues bien, a la vista de lo anteriormente expuesto cabe extraer una primera conclusión y es que nos hallamos ante la figura jurídico-administrativa de la autorización, que, de acuerdo con la doctrina más autorizada, supone que una determinada actividad privada es consentida por la Administración previa valoración de la misma a la luz del interés público que la norma aplicable en cada caso pretende tute-

lar. La intervención de la Administración por vía de consentimiento del ejercicio de la actividad se configura siempre como requisito necesario de dicho ejercicio, que, de otro modo, o bien no podría desplegarse válidamente, o bien se vería privado de efectos jurídicos.

A sensu contrario, la relación que liga a los terceros que, en su caso, realizan los aprovechamientos demaniales con los Ayuntamientos autorizados por la Administración no tiene carácter contractual sino que obedece a la técnica administrativa de la autorización. Este es, en definitiva, el sistema seguido por el Reglamento de obras, actividades y servicios de los entes locales, aprobado por Decreto 179/1995, de 13 de junio, cuando en el artículo 106.4 señala que en ningún caso la autorización no crea una relación contractual con la Administración”.

Y la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Valenciana de fecha 02/03/2021 (rec. 414/2019) advierte que, aunque el pliego de la licitación efectúe remisiones o referencias a la LCSP, ello no convierte el negocio jurídico en un contrato sujeto a la LCSP, y así, señala lo siguiente: “la LCSP actúa como complemento de la regulación vigente en la Ley de Patrimonio de las Administraciones Públicas;- la mayor o menor dosis de relevancia o de menciones específicas en los pliegos de cláusulas administrativas particulares o en el resto de documentación contractual a preceptos de la Ley de Contratos del Sector Público en nada ha de alterar la solución que haya de darse al conflicto”.

En definitiva, visto el criterio consolidado tanto de los tribunales administrativos de recursos contractuales como de la jurisprudencia contencioso-administrativa, podemos afirmar que no estamos ante un contrato administrativo, sino ante un negocio jurídico patrimonial excluido del ámbito de aplicación de la LCSP, y que se rige por la legislación sectorial de costas y por la normativa patrimonial.

A mi juicio, siendo el derecho de explotación conferido por la autorización un derecho de naturaleza patrimonial, lo que el artículo 115 c) de la LC quiere decir es que los ayuntamientos podrán hacer uso de tal derecho explotando los servicios de temporada directamente con sus propios medios, o bien transferir ese derecho de explotación a un tercero a través de un negocio patrimonial.

Más discutible resulta determinar ante qué tipo de negocio jurídico patrimonial nos encontramos.

En este sentido, entiendo que el ayuntamiento, que es el beneficiario o titular de la autorización, no puede transmitir a su vez la autorización demanial a los terceros, como una suerte de autorización secundaria, sucesiva o de segundo grado, ya que la autorización es intransmisible (art. 52.3 LC), y

frente a la Administración concedente (Estado o CC. AA.) el ayuntamiento no deja de ser el titular de la autorización, aunque haya transferido el derecho de explotación a terceros.

Por tanto, lo que los ayuntamientos transfieren a los terceros no es la autorización en sí (que es intransmisible), sino el derecho de contenido económico-patrimonial que la autorización otorga.

Desde esta perspectiva, sería criticable la tesis doctrinal y jurisprudencial antes examinada que califica esta relación como autorización demanial, toda vez que los ayuntamientos no son titulares del DPMT y la autorización que se otorga a las corporaciones municipales es intransmisible, de tal manera que frente a la Administración concedente el titular de la autorización es siempre el ayuntamiento, como también es el ayuntamiento el obligado al pago del canon estatal que liquida la Administración del Estado por la ocupación del DPMT.

La autorización otorgada por el Estado o la comunidad autónoma a favor del ayuntamiento le confiere un derecho personal de naturaleza patrimonial, derecho de contenido económico que el municipio puede explotar directamente, con sus propios medios, o bien transferir a un tercero a cambio de una contraprestación. En este segundo caso, la contraprestación que recibe el ayuntamiento de los terceros a quienes otorga el derecho de explotación sería el canon municipal que se fija en la licitación, y que es el importe ofrecido por el adjudicatario en la proposición ganadora³².

Por ello, a mi juicio, no sería descabellado calificar este negocio jurídico como contrato, aunque ciertamente no un contrato administrativo, sino un contrato privado o patrimonial que se rige por la legislación de costas y la normativa patrimonial.

De acuerdo con el artículo 106.1 LPAP: "La explotación de los bienes o derechos patrimoniales podrá efectuarse a través de cualquier negocio jurídico, típico o atípico".

Podríamos estar, por tanto, ante un negocio jurídico patrimonial atípico de carácter bilateral y oneroso en cuya virtud el ayuntamiento transfiere a un tercero el derecho (patrimonial) a explotar los servicios de temporada de una determinada playa o un tramo de playa, a cambio de una contrapresta-

32. Según el art. 2.1 a) del Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, no se trataría de un ingreso de naturaleza tributaria, sino de un ingreso patrimonial o de derecho privado. Dicho canon municipal no puede confundirse con el canon estatal, que liquida la Administración del Estado y cuyo obligado al pago sería el ayuntamiento como titular de la autorización, sin perjuicio de la posibilidad de repercutirlo a los terceros encargados de la explotación (art. 84 LC).

ción o canon que constituye un ingreso de naturaleza privada o patrimonial para el erario municipal.

Difícilmente podría justificarse que el ayuntamiento no cobrase nada a los adjudicatarios (más allá de repercutirles el importe del canon estatal), ya que al tratarse de un derecho patrimonial está obligado a administrar ese activo con criterios de máxima rentabilidad, y por tanto entiendo que no podría ceder tal derecho a un tercero de manera gratuita³³.

El canon municipal que cobra el ayuntamiento sería la contraprestación que paga el tercero por la cesión del derecho de explotación, mientras que el canon estatal sería el tributo que liquida el Estado por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del DPMT, y que el ayuntamiento puede repercutir a los terceros. Mientras que el canon municipal es un ingreso de naturaleza patrimonial o privada que cobra el ayuntamiento por la transferencia del derecho de explotación al tercero, el canon estatal es un ingreso de naturaleza tributaria que cobra el Estado, como titular del DPMT, por la utilización del mismo.

Finalmente, cabe apuntar que la calificación de este negocio jurídico patrimonial como unilateral (autorización) o bilateral (contrato) puede tener distintas consecuencias, como por ejemplo a la hora de determinar si es necesaria o no la aceptación del tercero o si es necesaria o no su formalización. Si concluyéramos que estamos ante un contrato o negocio jurídico bilateral, este se perfeccionaría por el consentimiento de ambas partes y debería formalizarse en el correspondiente documento contractual. Si, por el contrario, entendemos que es más bien una autorización o un negocio unilateral, bastaría con la notificación de la resolución de adjudicación al tercero.

9

El procedimiento de adjudicación a terceros

Cuando se promulgó la LC en 1988, inicialmente se planteó si los ayuntamientos podían otorgar las autorizaciones para la explotación de los servicios de temporada de manera directa en virtud del principio de rogación, o si por el contrario tenían que tramitar un proceso de concurrencia competitiva previa convocatoria pública.

33. En este sentido, el art. 219.1 TRLMRLC establece: "Los bienes patrimoniales han de ser administrados de acuerdo con los criterios de máxima rentabilidad, en las condiciones usuales de la práctica civil y mercantil".

La cuestión quedó zanjada en 2010, con motivo de la incorporación a nuestro ordenamiento jurídico de la Directiva de servicios. Así, el artículo 53.1, párr. 2.º, LC establece ahora lo siguiente: “En caso de que los Ayuntamientos opten por explotar los servicios de temporada a través de terceros, aquéllos garantizarán que en los correspondientes procedimientos de otorgamiento se respeten los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva”³⁴.

Por tanto, la legislación sectorial obliga a los ayuntamientos que quieran explotar los servicios de temporada de manera indirecta, a través de terceros, a tramitar un procedimiento de pública concurrencia en el que se garanticen los mencionados principios. En otras palabras, a los ayuntamientos les está vedado otorgar la explotación de estos servicios a los particulares o empresarios que lo soliciten sin haber efectuado la correspondiente convocatoria pública para seleccionar a los adjudicatarios de manera objetiva, imparcial y transparente.

Resulta criticable, como apunta Lobo Rodrigo³⁵, que la normativa de costas obligue a los ayuntamientos a adjudicar la explotación de los servicios de temporada a través de un concurso público, y en cambio no lo exija con carácter imperativo al Servicio Periférico de Costas (u órgano autonómico competente) en el caso de que el ayuntamiento no esté interesado en explotar un determinado servicio, tal como parece desprenderse del artículo 113.8 RGC³⁶. Este carácter potestativo de la convocatoria pública puede provocar que la Administración del Estado (o la autonómica en su caso) adjudique directamente sin concurso determinados servicios de temporada no solicitados por los ayuntamientos a empresas que lo soliciten, en base a su mera solicitud, circunstancia que evidentemente no garantiza que se esté cediendo el derecho de explotación a la empresa que presente la oferta más profesional y más acorde con el interés público.

Pues bien, como decíamos, comoquiera que los ayuntamientos, en caso de no optar por la gestión directa, deben imperativamente convocar un concurso para adjudicar los servicios de temporada de las playas, cabe plantearse qué tipo de procedimiento debe tramitarse, ya que la LC tan solo menciona los principios que deben garantizarse en dicho proceso, pero no establece las reglas detalladas ni se remite a ningún procedimiento específico.

34. Párrafo añadido por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

35. Lobo Rodrigo (2016).

36. Dispone el art. 113.8 RC que “el Servicio Periférico de Costas podrá celebrar concurso para su otorgamiento, conforme a lo establecido en el art. 158 de este reglamento, a los que podrá presentarse el Ayuntamiento en paridad con los demás concursantes”.

Ya hemos visto que el artículo 115 c) de la LC dispone que los municipios podrán explotar los servicios de temporada “por cualquiera de las formas de gestión directa o indirecta previstas en la legislación de Régimen Local”. Y que, por su parte, el artículo 85.2 B) de la LBRL dispone que la gestión indirecta tendrá lugar “mediante las distintas formas previstas para el contrato de gestión de servicios públicos en el texto refundido de la Ley de Contratos del Sector Público, aprobado por Real Decreto Legislativo 3/2011, de 14 de noviembre”.

Pues bien, en primer lugar, hay que tener en cuenta que el artículo 9.1 de la vigente LCSP excluye del ámbito de aplicación de esta ley “las autorizaciones y concesiones sobre bienes de dominio público y los contratos de explotación de bienes patrimoniales distintos a los definidos en el artículo 14, que se regularán por su legislación específica salvo en los casos en que expresamente se declaren de aplicación las prescripciones de la presente Ley”.

Por tanto, la LCSP remite a la normativa de patrimonio de las Administraciones públicas, que es la legislación sectorial específica a la que debemos acudir, sin perjuicio del reenvío que dicha legislación pueda hacer a la normativa de contratación pública, como veremos.

Así, el artículo 110.1 LPAP establece lo siguiente: “Los contratos, convenios y demás negocios jurídicos sobre bienes y derechos patrimoniales se regirán, en cuanto a su preparación y adjudicación, por esta ley y sus disposiciones de desarrollo y, en lo no previsto en estas normas, por la legislación de contratos de las Administraciones públicas. Sus efectos y extinción se regirán por esta ley y las normas de derecho privado”.

Por tanto, los negocios patrimoniales se rigen en cuanto a su preparación y adjudicación por la LPAP y el resto de normativa de patrimonio de las Administraciones públicas, y solo supletoriamente por la legislación de contratos públicos.

Así, el artículo 107.1 LPAP, que tiene carácter básico según lo dispuesto en la disposición final segunda, apartado 5, establece, bajo la rúbrica “Procedimiento de adjudicación”, lo siguiente: “Los contratos para la explotación de los bienes y derechos patrimoniales se adjudicarán por concurso salvo que, por las peculiaridades del bien, la limitación de la demanda, la urgencia resultante de acontecimientos imprevisibles o la singularidad de la operación, proceda la adjudicación directa. Las circunstancias determinantes de la adjudicación directa deberán justificarse suficientemente en el expediente”.

Este precepto básico, por tanto, establece que la regla general para la adjudicación de contratos patrimoniales es el concurso, que es un tipo de procedimiento en el que se respetan los principios de publicidad, objetivi-

dad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva que exige el artículo 53.1 LC.

El artículo 75.1 LC expresamente alude al concurso para el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones en el DPMT. Y en base a este precepto la STS de fecha 29/09/2004 (rec. 799/2001) declaró que el procedimiento de adjudicación debía ser el concurso y no la subasta, ya que “el procedimiento de concurso permite valorar circunstancias de la oferta de los particulares distintas del precio ofrecido, como ya declaró la Sentencia impugnada, y [...] en ciertos casos es conveniente que esas circunstancias sean valoradas. Por tanto, el Ayuntamiento debe cumplir los preceptos generales de la Ley de Costas, y por lo que se refiere a la cuestión concreta examinada la Sala entiende procedente que se utilice el procedimiento de concurso, que no en vano es el previsto en el artículo 75.1 de la citada Ley”.

Por tanto, deberá tramitarse un concurso público, pero ello no significa que la licitación deba sujetarse necesariamente a las reglas y los procedimientos establecidos en la LCSP.

Aunque la normativa patrimonial se remite en ocasiones a la legislación de contratos del sector público en cuanto a la preparación y adjudicación de los contratos patrimoniales³⁷, en el caso de las autorizaciones tan solo se establece que cuando sea obligada la convocatoria pública para su adjudicación (cuando estuviere limitado su número, cuando hubiere varios interesados o solicitantes o cuando, como en el caso de los servicios de temporada, así lo impone la LC) deberá tramitarse un procedimiento en el que se garanticen los principios de objetividad, publicidad y concurrencia³⁸, pero sin tener que sujetarse necesaria o imperativamente a las reglas y los procedimientos previstos en la LCSP.

Así lo suele entender también la jurisprudencia en relación con los concursos para la adjudicación de los servicios de temporada de playas. En este sentido, resulta altamente ilustrativa la STS de fecha 02/03/2004 (rec. 9311/1998), en su fundamento jurídico sexto transcrito *supra*. En la citada sentencia el TS da la razón al Ayuntamiento de Pollensa al afirmar que, en la licitación de los servicios de temporada, no deben observarse necesariamente las reglas y los trámites de la LCSP, ya que tratándose de autorizaciones y no de concesiones la ley solo exige que se tramite una licitación, pero sin que dicha licitación deba ajustarse imperativamente a alguno de los procedimientos de selección del contratista regulados en la LCSP.

37. Vid. arts. 78.2, 92.1 y 112.1 RBEL, y art. 83 TRRL.

38. Vid. art. 92.1 LPAP y art. 77.2 RBEL.

Ahora bien, dado que los pliegos de la licitación constituyen una auténtica *lex contractus*, que vincula tanto a los licitadores como al órgano de contratación, nada impide que en ellos se determine que el procedimiento de adjudicación se ajustará a alguno de los procedimientos de selección del contratista regulados en la LCSP. En tal caso, deberán aplicarse todas las reglas y los trámites previstos en la LCSP, como los relativos al plazo de presentación de proposiciones, publicación de anuncios, apertura de sobres, criterios de adjudicación, mesas de contratación, etc.

En este sentido, la STS de fecha 05/10/2004 (rec. 10132/1998) confirma la nulidad de la adjudicación efectuada contraviniendo los plazos de presentación de proposiciones y apertura de pliegos previstos en la Ley de Contratos, porque el pliego se remitía expresamente a ella.

Por ello resulta aconsejable definir con precisión en el pliego de cláusulas administrativas particulares el régimen jurídico aplicable al procedimiento de adjudicación, determinando si se aplica íntegramente alguno de los procedimientos regulados en la LCSP o si, por el contrario, se diseña un procedimiento *ad hoc* con reglas específicas, aplicándose la LCSP solo con carácter supletorio para las dudas y lagunas que pudieran presentarse³⁹.

10 Conclusiones

1. La explotación de los servicios de temporada de las playas es una de las competencias que tradicionalmente se han atribuido a los municipios litorales por parte de la legislación de costas en el DPMT, en donde confluyen las competencias de las tres Administraciones territoriales (estatal, autonómica y local).

2. Los ayuntamientos gozan de un derecho preferente para obtener la autorización de explotación de los servicios de temporada, otorgada por el Servicio Periférico de Costas (Administración del Estado) o bien por el órgano autonómico competente en aquellas CC. AA. que han asumido competencias en materia de gestión de los títulos de ocupación del DPMT y han obtenido del Estado el traspaso de funciones y servicios en la materia.

3. La autorización para explotar los servicios de temporada atribuye a los ayuntamientos un derecho patrimonial que pueden explotar con sus

39. En relación con los negocios y contratos excluidos de la LCSP, el art. 4 dispone que "se regirán por sus normas especiales, aplicándose los principios de esta Ley para resolver las dudas y lagunas que pudieran presentarse".

propios medios o bien transmitir a terceros a través de un concurso público, que no necesariamente debe tramitarse con sujeción a alguno de los procedimientos de selección del contratista regulados en la LCSP, pero que, en cualquier caso, deberá respetar los principios de publicidad, objetividad, imparcialidad, transparencia y concurrencia competitiva.

4. La autorización habilita tanto para ocupar una porción del DPMT como para desarrollar y explotar la concreta actividad o servicio de temporada contemplado en la autorización o en el correspondiente plan de distribución de usos y servicios de las playas.

5. Entre los ayuntamientos y los terceros se establece un negocio jurídico patrimonial, excluido de la LCSP, en cuya virtud aquellos transfieren a estos no la autorización en sí, que es intransmisible, sino el derecho patrimonial conferido por la autorización, a cambio de una contraprestación que se concreta en el canon municipal que deberá satisfacer el adjudicatario al ayuntamiento, sin perjuicio de que este pueda también repercutir a los terceros el importe del canon liquidado por la Administración del Estado por la ocupación del DPMT.

11

Bibliografía

Berga Vayreda, F. X. (2023). Los traspasos de funciones y servicios en materia de costas. La experiencia catalana. En J. M. Trayter (coord.). *Autonomía, costas y litoral* (pp. 87-106). Barcelona y Palma: Institut d'Estudis de l'Autogovern (Generalitat de Catalunya) y Institut d'Estudis Autonòmics (Govern de las Illes Balears).

García Pérez, M. (1993). *La utilización del dominio público marítimo-terrestre. Estudio especial de la concesión demanial*. La Coruña: Universidad de La Coruña.

Lobo Rodrigo, Á. (2016). *La ordenación y gestión de las playas*. Valencia: Tirant lo Blanch.

Menéndez Rexach, Á. (1982). La ordenación de las playas y sus problemas jurídicos. En especial el tema de las competencias concurrentes. *Revista de Derecho Urbanístico*, 76, 67 y ss.