

**INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS MARÍTIMOS**

**UNIVERSIDADE DA CORUÑA**



**INFORME SOBRE COMPETENCIAS DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS BÁSICOS.**

**Especial referencia al ámbito de Galicia**

**A Coruña, febrero 2007**

## ÍNDICE

1. Introducción
2. Recomendaciones *ab initio*
3. Contexto
4. El puerto como prestatario de servicios: puerto titular y prestatario / puerto *landlord*
  - 4.1. Clasificación de los puertos en función de su organización y titularidad
  - 4.2. Desregulación
  - 4.3. Ayudas y financiación pública
5. Servicios portuarios
  - 5.1. Nociones básicas
  - 5.2. Clases de servicios
6. Regulación de la competencia de los servicios portuarios en la UE
7. Coyuntura normativa Estatal
  - 7.1. La Ley 27/1992 y los Servicios Portuarios
  - 7.2. Normativa vigente. Ley 48/2003
  - 7.3. Ley 48/2003 y sus modificaciones en materia de servicios portuarios
  - 7.4. Pliegos Reguladores Generales de los Servicios Portuarios
  - 7.5. Especial referencia al Sistema Portuario Gallego

Conclusiones

Bibliografía

## Anexos

ANEXO 1. Pliego regulador del servicio portuario básico de amarre y desamarre de buques.

ANEXO 2. Pliego regulador del servicio portuario básico de carga y descarga de equipajes y vehículos en régimen de pasaje

ANEXO 3. Pliego regulador del servicio portuario básico de embarque y desembarque de pasajeros

ANEXO 4. Pliego regulador del servicio portuario básico de practica

ANEXO 5. Pliego regulador del servicio portuario básico de recepción de desechos líquidos generados por buques

ANEXO 6. Pliego regulador del servicio portuario básico de recepción de desechos sólidos generados por buques

ANEXO 7. Pliego regulador del servicio portuario básico de remolque portuario

ANEXO 8. Posición Común aprobada por el Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios

## 1. Introducción

El estudio sobre la competencia de los servicios portuarios con especial referencia al ámbito de Galicia se produce en un momento clave para todo el sector portuario a nivel europeo y, por ende, español. De una parte, está abierto el periodo de consultas sobre el Libro Verde lanzado por la Comisión Europea, denominado “Hacia una política marítima de la Unión Europea: perspectivas europeas de los océanos y de los mares”, cuyo plazo finaliza el día 7 de junio del presente año; y, de otra parte en las Cortes Generales está depositado el proyecto de Ley sobre navegación, cuyo trámite parlamentario está próximo a iniciarse.

El grado de oportunidad del estudio es, por lo tanto, extraordinariamente alto desde diferentes perspectivas:

### A. Desde una perspectiva Comunitaria:

Ante la no aprobación de la propuesta de la Comisión Europea de las Directivas sobre liberalización de Servicios Portuarios, presentadas tanto en el año 2003 como posteriormente en el año 2006, la Comisión decidió abrir una nueva y diferente línea de trabajo. Estas nuevas fórmulas se basan en iniciar grupos de trabajo y establecer consultas directas con todos los diversos sectores portuarios implicados.

El 14 de Noviembre de 2006 comenzaron una serie de reuniones de trabajo informales, esto es, lugares de debate con todos los prestatarios de servicios y sobre los que la Comisión Europea, sin mayor compromiso, toma nota de los diferentes posicionamientos que posteriormente formarán parte de la futura normativa.

Desde el 14 de noviembre de 2006 hasta el 10 de Mayo de 2007, estas reuniones se celebran en seis diferentes puertos Europeos, abordando aspectos tales como la competencia, los servicios portuarios, las ayudas públicas, tarifas, entre otros.

Es obvio que las conclusiones y bases de este grupo de trabajo tendrán una importancia decisiva en las conclusiones finales de un estudio definitivo.

B. Desde una perspectiva estatal:

La Ley 48/2003 de financiación y servicios portuarios se encuentra en período de modificación. En Abril de 2006 tuvo lugar la entrada en el Congreso de Diputados del Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 48/2003, proyecto que está en fase de debate y tramitación. .

Paralelamente, el 31 de Octubre de 2006 se publicaron en el Boletín Oficial del Estado los pliegos generales de los servicios portuarios en los Puertos de Interés general. Estos pliegos constituyen, por el momento, las normas de desarrollo de la Ley 48/2003 aplicada a cada uno de los servicios. Dichos pliegos serán desarrollados en los próximos meses mediante pliegos particulares en cada una de las Autoridades portuarias. Por ejemplo, las Autoridades Portuarias de Pasajes, Algeciras o Tenerife, se encuentran ya en pleno proceso de consultas.

C. Desde una perspectiva autonómica:

El ente Portos de Galicia, por su parte, está desarrollando determinados pliegos de explotación que se encuentran en fase de elaboración.

Todo este panorama nos muestra un sector en pleno cambio normativo a todos los niveles organizativos y en plena evolución reguladora y legislativa.

## 2. Recomendaciones *ab initio*

El presente estudio pretende tener un carácter eminentemente práctico, tomando como base la coyuntura actual de los diversos sectores.

Desde esta perspectiva, e independientemente de las conclusiones finales a las que se pueda llegar, entendemos muy adecuado elevar unas recomendaciones iniciales:

PRIMERA – El sector a nivel general necesita la incorporación de principios competenciales en la totalidad del ámbito de aplicación. Aunque algunas de dichas normativas se aplican desde 1992 (mediante los concursos), todavía subsiste cierta modalidad de prestación.

SEGUNDA – Es necesario establecer la diferencia entre servicios técnico – náuticos y los demás servicios portuarios. Los servicios técnico – náuticos comprenden el practicaje, remolque y amarre. El grado de importancia que la seguridad marítima tiene en todos ellos es creciente y adquiere mayor relevancia tanto en la normativa internacional como comunitaria, si bien es cierto que es un aspecto a recoger con cierta cautela ya que en ocasiones los diferentes sectores pueden llegar a abusar del término seguridad para arbitrar medidas parciales o servicios puntuales.

TERCERA – Es necesario llegar a determinar en todos y cada uno de los servicios el grado de carácter de servicio público y el grado de carácter de servicio comercial, a fin de diferenciar las distintas aplicaciones.

CUARTA – Toda normativización y armonización que se realice debe ser llevada a cabo sobre principios de transparencia, equidad y publicidad tanto en el procedimiento de acceso como en la propia prestación del servicio.

QUINTA – El procedimiento que actualmente mantiene la normativa estatal española se considera adecuado siempre que se garanticen los principios competenciales. Tanto la adjudicación de licencias para cada servicio como la adjudicación del servicio –en régimen de exclusividad, previo concurso, se consideran procedimientos adecuados. Si bien es recomendable que estos procedimientos deban ser generalizados y afecten tanto a los servicios técnico – náuticos, como a los demás servicios; son particularmente sensibles en este sentido el servicio de practicaje y el de estiba. El procedimiento debe ser

equitativo y con una idéntica pluralidad de requisitos para todos los prestatarios y usuarios.

SEXTA – En todo caso, los procedimientos de adjudicación que garanticen la competencia, deben mantener el equilibrio necesario entre costes y retornos de todos los servicios. Las tarifas deben ser claras, públicas y conformes con el servicio prestado. Los servicios deben ser íntegramente pagados por quien los recibe, sin que exista posibilidad alguna de ayuda oficial ni programas de apoyo.

SÉPTIMA – A nivel autonómico, si bien se están acometiendo importantes esfuerzos, sería recomendable adaptar las regulaciones internas y promover marcos normativos en los cuales prestadores y usuarios tengan seguridad jurídica. Desde esta perspectiva se propone la redacción de normativa de la comunidad autónoma de Galicia que fuere específica dentro de sus propias competencias.

### 3. Contexto

La evolución de la liberalización de los sectores portuarios ha estado tradicionalmente conexas con los procesos de liberalización del transporte marítimo.

El transporte marítimo no es ya sólo un medio, sino que es una importante actividad económica y un fin en sí mismo. Durante muchos siglos fueron las sucesivas potencias mundiales las que dominaron los transportes, desde los fenicios hasta los ingleses, pasando por los españoles o portugueses. Ya más recientemente, en el siglo XIX, las relaciones metrópolis- colonias supusieron un total control del mercado marítimo por parte de las metrópolis sobre las colonias que se prolongó más allá de los procesos descolonizadores de la segunda mitad del siglo XX.

Consciente de ello, tanto Naciones Unidas a través de su célebre Código de Conducta (que 40 años después de su publicación sigue sin entrar en vigor), como la UE, entonces CEE, a través de Tratados y derecho derivado, intentaron llevar a cabo procesos de liberalización.

El transporte marítimo fue excluido del Tratado constitutivo de la CEE, es decir el Tratado de Roma, cuando así lo recoge expresamente su artículo 84.2. No es hasta 1986 cuando se produce la aprobación y aplicación de un paquete de cuatro directivas (4055/86 y siguientes) que la libre prestación de servicios y los principios de libre competencia comienzan a ser incorporados al sector del transporte marítimo.

En nuestra legislación estatal esos principios rectores fueron incorporados por la Ley 27/92 de Puertos del Estado y Marina Mercante y en su modificación posterior por la Ley 62/97.

La importancia de los puertos en las economías mundiales es un hecho incuestionable; por sus instalaciones se mueven más de 4/5 partes del comercio mundial, y, hoy en día, casi el 90% de las importaciones y exportaciones de la UE se realizan por vía marítima, no existiendo prácticamente alternativa al transporte marítimo de larga distancia.

Desde esta perspectiva económica, el papel del puerto se ha hecho y continúa haciéndose cada vez mayor; un puerto no es ya una organización que

produzca un servicio único sino que se ha convertido en un polo de atracción económica y empresarial donde se desarrolla una diversidad de actividades y se prestan innumerables servicios.

Sin embargo, la evolución liberalizadora y desregularizadora en el transporte marítimo no ha tenido un reflejo similar en el ámbito portuario por diversas razones:

- Diferentes regímenes, tanto económico como administrativo, de los puertos en el marco de la UE.
- Diferente régimen económico y administrativo de Puertos del Estado en España a lo largo de su reciente historia. No debemos olvidar las diferencias entre Puertos de Interés General y los Puertos.
- La existencia de muchos y variados servicios portuarios, unos de carácter básico y otros meramente comerciales; unos de carácter técnico - náutico y otros de carácter terrestre; unos de prestación directa y otros de gestión indirecta.

Pese a todo ello, la UE en el año 1999 inició un proceso liberalizador de los servicios y actividades portuarias a nivel europeo con la redacción de un proyecto de Directiva de liberalización para rada portuarias con movimientos superiores a los 1,5 millones de Tm. o 500.000 pasajeros. El proyecto fue ampliamente contestado tanto social como políticamente. Cuatro años más tarde, y tras no superar el proceso conciliatorio comunitario, el proyecto fue retirado.

Sin realizar ahora valoración alguna sobre los contenidos, bondades y defectos del citado proyecto, sí es cierto que probablemente España hubiera sido uno de los países comunitarios menos afectados junto con los países nórdicos en el caso de que se hubiera aprobado el citado texto legal.

La Ley 27/92 había introducido elementos tales como el concurso, la publicidad o el sometimiento a la Ley de Contratos del Estado (Actual Ley de Contratos de las Administraciones Públicas), muy en la línea de la propuesta comunitaria. Estos principios administrativos rectores, tan aparentemente obvios, no regulan todavía la prestación de los servicios en países como Italia, Grecia o Francia.

Posteriormente, en el año 2004, se produjo la presentación de un nuevo proyecto que en enero de 2006 de nuevo fue rechazado por el Pleno del Parlamento Europeo por abrumadora mayoría.

Sin embargo, el legislador español se adelantó al posible marco comunitario con la aprobación de la Ley 48/2003 de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General. Esta ley está siendo objeto en la actualidad de un proyecto de reforma, y que ha pasado ya el trámite del Consejo de Ministros el pasado día 24 de Febrero de 2006.

#### **4. El puerto como prestatario de servicios: puerto titular y prestatario / puerto landlord.**

El concepto de puerto es un concepto en permanente evolución que en los últimos años ha experimentado profundos cambios.

Como punto de partida de cualquier análisis portuario debemos utilizar una definición amplia y comprensiva de las diferentes actividades que hoy en día se desarrollan al amparo y bajo la cobertura portuaria. En este sentido quizás la definición de la UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) sea una de las más completas:

“Los puertos son intercambiadores entre varios modos de transporte y por lo tanto son centros de transportes combinados<sup>1</sup>. A su vez, son mercados multifuncionales y áreas industriales donde las mercancías no sólo están en tránsito sino que también son manipuladas manufacturadas y distribuidas. De hecho, los puertos son sistemas multidimensionales, los cuales para funcionar adecuadamente deben estar integrados en una cadena logística integral: un puerto eficiente requiere además de la infraestructura, la superestructura y el equipamiento, unas comunicaciones adecuadas, un equipo directivo motivado y una fuerza de trabajo con la suficiente cualificación”.

A la vista de esta definición no podemos referirnos al puerto como proveedor de un servicio sino como de un conjunto de actividades y servicios directamente relacionados con diferentes sectores económicos y empresariales. En definitiva, podemos acuñar la idea de que un puerto es una empresa de empresas con múltiples objetivos económicos y empresariales.

De acuerdo con el Profesor Arroyo<sup>2</sup>, el concepto de puerto ha experimentado una evolución en función precisamente de su objeto y actividades. En primer lugar hablaríamos de puerto como lugar de refugio de la navegación marítima, en segundo lugar como un núcleo de influencia entre varios modos de transporte, y finalmente como un espacio idóneo para el desarrollo de múltiples actividades económicas.

Desde la perspectiva funcional la evolución de los puertos y sus diversos conceptos ha venido marcada por la evolución de los transportes marítimos, la

---

<sup>1</sup> *Manual on Port Management*. Parte I, 1997. UNCTAD

<sup>2</sup> Arroyo I. *Estudios de Derecho Marítimo*, vol. III. Editor Eusko Jaurlaritza

utilización de las nuevas tecnologías, las economías de escala y la incorporación de nuevos servicios, que como regla general han sido intensivos en capital y deficitarios en recursos humanos lo que ha supuesto y todavía supone un exceso en la mano de obra, fundamentalmente en las operativas, estiba y desestiba de cargas.

Desde una perspectiva espacial los puertos han evolucionado desde su influencia local hasta una influencia en un hinterland regional cuando un área regional está vinculada a ese desarrollo portuario, o incluso un hinterland nacional o supranacional.

Desde finales de la década de 1960 se introduce el nuevo concepto MIDAs (*Maritime Industry Development Areas*) que define determinadas zonas costeras con vinculación económica única y exclusivamente supeditadas a la actividad portuaria (casos de Mizushima y Kashima en Japón).

Como bien apuntan Lourdes Trujillo y Cesar Nombela<sup>3</sup>, las mencionadas transformaciones en los puertos han generado una situación de elevada competencia en el sector, tanto inter como intra-portuaria, especialmente entre aquellos puertos grandes dotados con instalaciones para atender el tráfico regular de navieras que operan líneas regulares de larga distancia.

Los puertos modernos han dejado de tener una situación de monopolio para el transporte de mercancías a sus regiones de influencia o hinterlands, ya que el desarrollo de cadenas integradas de transporte ha reducido el tamaño de estas zonas de influencia hasta el punto que puede ser preferible para el propietario de una carga utilizar un puerto lejano frente a otro más cercano, si el primero dispone de mejores equipos y conexiones con otros modos de transporte. Es decir, a los conceptos de competencia y de rivalidad, hemos de añadir el rasgo de jerarquía y selección portuaria para definir aquellos aspectos que influyen en las estrategias tanto de las compañías marítimas como de las autoridades portuarias.

Un ejemplo de esta evolución la plasmamos en la Tabla 1.

---

<sup>3</sup> Trujillo L. y Nombela G., “Puertos” pp. 113 y ss. En “*Privatización y Regulación de Infraestructuras de Transporte*”

Tabla 1. Esquema de la evolución de los rasgos portuarios

CARACTERÍSTICAS DE LOS PUERTOS CLÁSICOS	CARACTERÍSTICAS DE LOS PUERTOS MODERNOS EN LA ERA DE LA GLOBALIZACION
Los puertos son puntos terminales	Los puertos son nodos de transferencia de flujos
En los puertos se produce una ruptura de cargas	Elimina las posibilidades de ruptura de cargas
Los puertos constituyen zonas de almacenamiento prolongado de las mercancías	Posibilita la conformación de terminales marítimas Los puertos constituyen hubs, centros de procesamiento, distribución e integración de cadenas productivas fragmentadas internacionalmente
<p>Los puertos se inscriben en zonas costeras desvinculadas de las regiones interiores</p> <p>Los puertos se definen como zonas de quiebra de separación de las áreas de confluencia externas</p> <p>Los puertos conforman hinterlands cautivos</p>	<p>Los puertos poseen estrechos vínculos con las zonas interiores</p> <p>Existe una intensa articulación entre los espacios interiores y exteriores</p> <p>Se amplía y se consolida una vasta extensión de las zonas de influencia territorial</p> <p>El intermodalismo y las mejoras físicas en lo tocante a la accesibilidad territorial propician la conformación de hinterlands ampliados cada vez más competitivos y además dejan de ser áreas cautivas de cada puerto</p>
<p>Los puertos se organizan sobre la base de flujos muy determinados.</p> <p>Las mercancías que se transbordan, cargan y descargan corresponden a clientes tradicionales</p>	Las características tecnológicas y el desarrollo del contenedor aceleran los flujos de mercancías e integran los procesos productivos fragmentados en nuevos espacios económicos
Los contactos comerciales son reducidos y muy rutinarios	Articulan y favorecen nuevas y distintas conexiones con regiones distantes del interior

<p>Los puertos no desempeñan un papel relevante en la evolución de las economías de un país</p>	<p>Los puertos revalorizan la localización territorial Fortalecen la posición como nodos de alcance Los puertos disputan áreas económicas tradicionales de los puertos vecinos</p>
<p>La falta de integración de los sistemas de transporte era generalizada en las áreas más periféricas y atrasadas</p>	<p>Los puertos impulsan y requieren de una mayor integración del sistema de transporte Potencian el intermodalismo Los puertos se integran en redes</p>

Fuente: Elaboración propia

#### ***4.1. Clasificación de los puertos en función de su organización y titularidad.***

Salvo en los escasos ejemplos de privatización absoluta o *full privatization*, el carácter público en mayor o menor medida es inherente al concepto y organización portuaria.

En los casos de privatización absoluta se produce transmisión completa de la titularidad del puerto como cualquier otra propiedad, es decir, su posesión, utilización y gestión se transfiere íntegramente a una entidad privada. El ejemplo paradigmático es el de los puertos británicos que aplicaron la absoluta privatización como consecuencia de los movimientos económicos conservadores de la década de los 80. Años después el sistema ha sido objeto de controversias; algunos autores argumentan críticas a su funcionamiento y desaconsejan su exportación (Thurnbull, P et al., 1993)<sup>4</sup>.

En los demás países, los modelos de organización portuaria muestran como el grado de intervención pública es variable, pero siempre está presente. Su grado de presencia está determinado por la implicación pública en las infraestructuras y superestructuras portuarias. Sobre esa base Baird y Juhel<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Thurnbull P et al. (1993). *The British Port Transport Policy*. Maritime Policy and Management, vol. 20.

<sup>5</sup> Juhel M.M. "Government regulation of port activities: what balance between public and private sector?" en II Course on privatization and regulation of transport services. Banco Mundial 1997

Juhel M. M. "Globalisation, Privatisation and Restructuring of Ports". *International Journal of Maritime Economics*. 3: 139-174. 2001.

Baird A. J. "Privatisation of Trust Ports in the UK: Reviews and Analysis of the First Sales". *Transport Policy* 2: 135-143. 1995

establecen una clasificación que ya se ha convertido en clásica, diferenciando tres modelos:

- Puerto Landlord: en estos puertos las infraestructuras son propiedad de la entidad que se ocupa de la gestión, generalmente denominada Autoridad Portuaria (en el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, ente autónomo Portos de Galicia) y que en caso alguno (salvo casos de fuerza mayor) actúa como operador. El resto de los servicios portuarios que no se incluyen en el ámbito de las infraestructuras son prestados de forma indirecta por entidades privadas. Estas entidades, como analizaremos oportunamente, acceden a la prestación de los servicios a través de contratos.

En este tipo de organización los elementos necesarios para poder prestar los servicios (grúas, remolcadores, embarcaciones de amarre, etc.) son propiedad de la entidad que tiene adjudicada la prestación del servicio.

Tanto la Ley 27/92 de Puertos del Estado y Marina Mercante como la posterior Ley 48/2003 de Financiación y Servicios Portuarios, persiguen este modelo como el tipo organizacional a aplicar en los Puertos del Estado español.

- Puerto Tool: el ente gestor – generalmente como ya hemos expresado Autoridad Portuaria – es titular de todas las infraestructuras y equipamiento. Las entidades privadas proveen los servicios generalmente a través de licencias o concesiones, pero no son propietarios ni de los activos ni de los medios necesarios. Solamente la operativa diaria de los servicios se encuentra en “manos” privadas. En este tipo de organización podríamos englobar a la mayor parte de los puertos españoles antes de la entrada en vigor de la Ley 27/92, los puertos italianos, o casos tan significativos como el puerto de Amberes.
- Puerto de Servicios (*Services port*): la entidad pública responsable del puerto es titular demanial, gestora y responsable de todo el puerto en su conjunto incluyendo todas las infraestructuras, medios y bienes necesarios para el desarrollo de todos sus fines, así como todos los servicios portuarios. En este modelo organizativo incluiremos generalmente puertos de extremo Oriente, como Shangai o Singapur, y

del Índico, como Colombo o Durban. Hoy en día es un modelo en desuso.

La frontera entre lo público y lo privado es difícil que sea eliminada y ambas titularidades deben mantenerse y confluir en los puertos actuales. Son muchos los países, incluso de nuestro entorno, donde las actividades portuarias se consideran como de servicio público y así se les da esa consideración a todos los servicios técnico-náuticos, como subraya el Profesor Carbone en el caso de los puertos Italianos<sup>6</sup>.

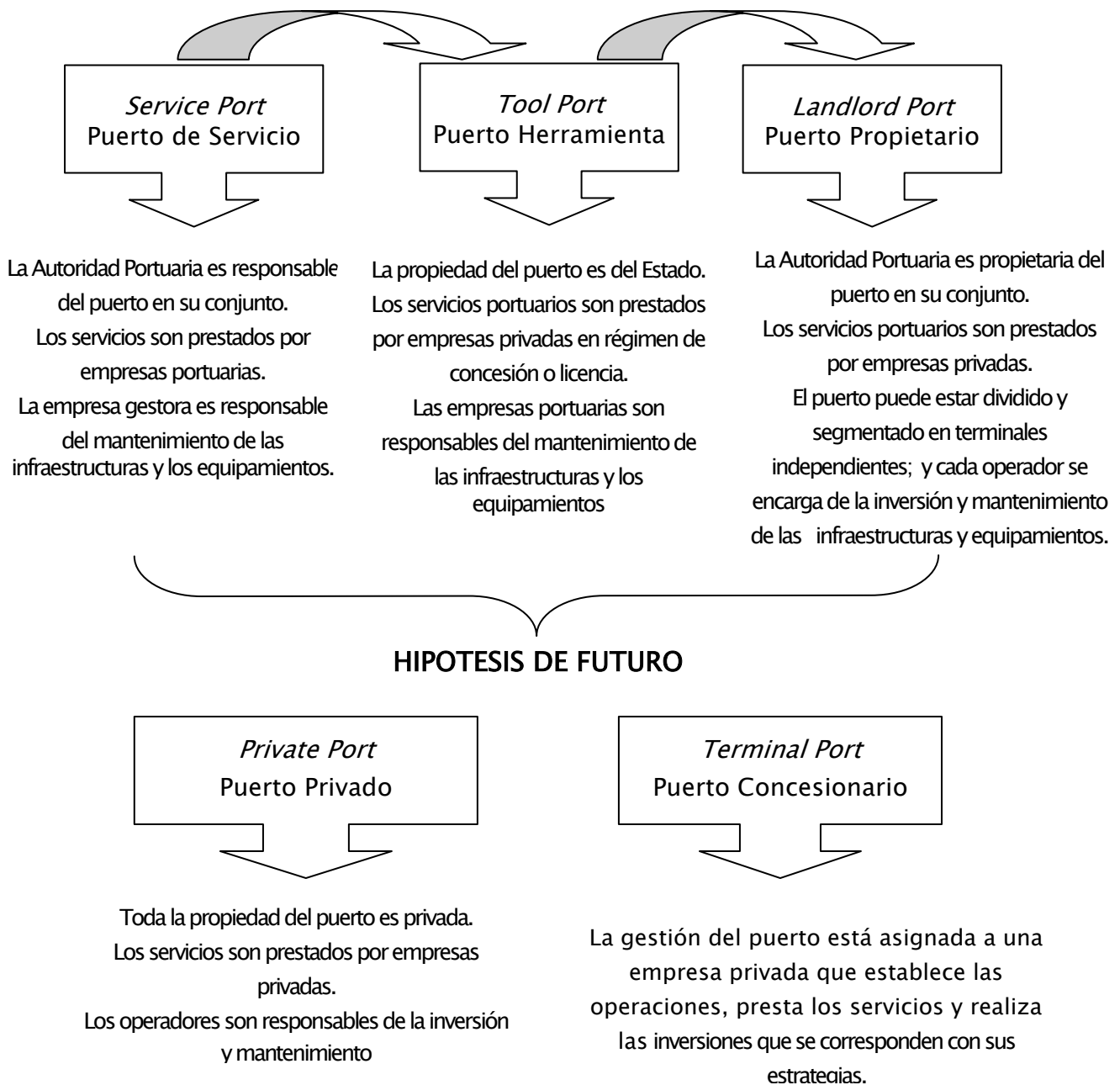
Esta perspectiva de servicio público y gestión directa estaría justificada en los casos de puertos con poco tráfico o en aquéllos en que su gestión puede ser realmente antieconómica para cualquier entidad privada. Esta situación es la que se genera en algunos puertos de interés autonómico de Galicia en los que, pese a tener un marcado carácter comercial, la gestión de servicios incluso técnico - náuticos como practicaaje, remolque o amarre resultan anti - económicos y muy poco atractivos para la gestión privada.

En definitiva la organización portuaria a nivel mundial es una organización de carácter mixto entre lo público y lo privado: los modelos de gestión evolucionan hacia tasas de mayor liberalización y competencia pero sin caer en el extremo de la privatización absoluta

---

<sup>6</sup> Carbone S. (2004)“ La Regolazione dei Servizi Tecnico – nautico”

Gráfico 1. Clasificación de los puertos e hipótesis de futuro.



## 4.2 Desregularización

La desregularización es sin duda punto de encuentro de los sistemas y organizaciones portuarias. Desde esta perspectiva podría llegar a considerarse incluso que la existencia de las Autoridades Portuarias no fuera tal en base a las dinámicas de producción y gestión de las entidades privadas.

Sin embargo, incluso para los autores más liberales y para el modelo neoliberal de gestión portuaria, la necesidad de existencia de las Autoridades portuarias es innegable como nos subrayan Goos y Pardali<sup>7</sup>.

Los argumentos más extendidos para su defensa derivan de la ubicación geográfica de los puertos y la sensibilidad que es necesaria para su correcta explotación y, fundamentalmente hoy en día, su sostenibilidad que desde una perspectiva privada sin intervención pública alguna podría peligrar. El segundo argumento tiene una base más economicista debido los importantes costes de las infraestructuras portuarias cuyos retornos sólo pueden ser valorados a muy largo plazo y que, por lo tanto, puede implicar la falta de interés de las entidades privadas para realizar inversiones de esa naturaleza.

En consecuencia, y salvo en los casos ya analizados de absoluta privatización, la autoridad portuaria con el carácter público que hoy conocemos debe mantenerse. Sin embargo, su rol tradicional debe modificarse y desde una perspectiva global evolucionar redefiniendo su modelo para centrarse en acciones tales como:

- Incrementar y maximizar la capacidad portuaria, mediante la búsqueda de nuevas alianzas, terminales privadas y nuevos procedimientos de gestión mixta. En definitiva, modelos de progreso que nos encontramos actualmente en las radas gallegas.
- Desarrollar y facilitar la competitividad intra e inter-portuaria.
- Incrementar la involucración de sectores en la actividad portuaria.
- Facilitar la gestión entre los diversos tipos de transporte.
- Facilitar la gestión sostenible del puerto garantizando la seguridad y las acciones de protección medioambiental.

---

<sup>7</sup> Goss R.O. “*Are port authorities necessary?*” en Economic Policies and Seaports. Pardali A. en The post – war industry development models.

### ***4.3. Ayudas y financiación pública***

En los últimos tiempos, los diferentes actores del sector portuario han identificado como una amenaza para la competencia intra e inter-portuaria el impacto de la financiación pública. Las citadas ayudas pueden consistir en aportar recursos financieros para inversiones y/o recursos financieros de carácter operacional para las infraestructuras ya existentes (fundamentalmente costes de mantenimiento).

Para el correcto análisis de esta amenaza es necesario recurrir a la diferencia que la propia Comisión Europea realiza entre infraestructuras básicas (accesos, dragados y escolleras), infraestructuras (muelles y sus superficies), superestructuras y ayudas a la navegación.

En el campo de las infraestructuras el criterio tradicional para determinar la posibilidad de aportar ayuda pública lo determina el hecho de si la utilización de la infraestructura financiada estará disponible para cualquier usuario o tendrá un uso particular o limitado. Sobre esta distinción debemos convenir con el sector en que las ayudas públicas deberían ser posibles sólo respecto a las infraestructuras generales. Tanto respecto a las infraestructuras que vayan a tener un uso privado como a las superestructuras, las posibles ayudas financieras públicas deben ser totalmente limitadas cuando no prohibidas.

Los sectores de servicios técnico -náuticos no deben tener la posibilidad de recibir ayudas o financiación pública ya que ello falsearía la competencia y supondría que el servicio no es liquidado ni por quien lo ha solicitado ni por quien recibe sus beneficios.

## 5. Servicios portuarios

### 5.1. Nociones Básicas

La evolución de los conceptos portuarios ha supuesto lógicamente la evolución de los conceptos, naturaleza y clasificaciones de los servicios portuarios.

A nivel estatal la primera regulación global de los servicios la contiene la Ley 27/1992 LPEMM (Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante) que en sus artículos 66 y ss. recogía la definición y los tipos<sup>8</sup>. Establecía la citada norma un amplio concepto de servicio general totalmente vinculado a la titularidad y competencias de cada una de las Autoridades Portuarias, regulando en su artículo 67 un régimen de prestación alternativamente directo o indirecto. En caso de prestación indirecta, ésta se sometía al ordenamiento privado.

La concertación de las prestaciones entre el ente público y la empresa privada se basaban en los denominados pliegos generales emitidos por el Ente Puertos del Estado que posteriormente eran desarrollados particularmente a nivel local en cada puerto a través de los denominados pliegos reguladores de carácter particular. Tanto los pliegos generales como particulares se publicaban de forma específica para cada uno de los servicios objeto de posible gestión indirecta.

Posteriormente la Ley 48/2003 de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en sus artículos 56 y ss. establece que la actividad portuaria se desarrollará en un marco de libre y de leal competencia entre los operadores

---

<sup>8</sup> Art. 66 Ley 27/92 LPEMM: “son servicios portuarios las actividades de prestación que tiendan a la consecución de los fines que a las Autoridades Portuarias se asignan por la presente Ley y, se desarrollan en su ámbito territorial. En todo caso tendrán este carácter lo siguientes:

- El practicaje
  - El remolque portuario
  - La disponibilidad de zonas de fondeo y la asignación de puestos de fondeo.
  - El amarre y desamarre de buques, atraque y, en general los que afecten al movimiento de las embarcaciones.
  - El accionamiento de esclusas
  - La puesta a disposición de espacios, almacenes, edificios e instalaciones para la manipulación y almacenamiento de mercancías y vehículos (...)
  - La puesta a disposición de medios mecánicos (...)
  - Suministro a buques de agua, energía eléctrica y hielo
  - Recogida de basuras y la recepción de residuos sólidos y líquidos contaminantes procedentes de buques, plataformas,...
  - Los servicios contra incendios, vigilancia, seguridad, policía y protección civil portuarios...
2. labores de carga, descarga, estiba, desestiba y transbordo de mercancías (...)
  3. (...) servicio de señalización marítima .

de servicios en los puertos de interés general en los términos establecidos en esta ley.

Tabla 2. Servicios portuarios en los puertos (Ley 48/2003)

SERVICIOS	CLASES	TITULARIDAD
Portuarios generales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ordenación, coordinación y control del tráfico portuario</li> <li>• Coordinación y control de servicios básicos</li> <li>• Señalización, balizamiento y otras ayudas</li> <li>• Vigilancia, seguridad, policía</li> <li>• Alumbrado</li> <li>• Limpieza</li> <li>• Prevención y control de emergencias</li> </ul>	Autoridad Portuaria
Portuarios básicos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Practicaje</li> <li>• Técnico-marítimos: remolque y amarre/desamarre de buques</li> <li>• Al pasaje: pasajeros, vehículos, equipajes</li> <li>• Manipulación y transporte de mercancías</li> <li>• Recepción de desechos generados por los buques</li> </ul>	Operadores privados
Comerciales	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prestación de servicios portuarios o no, cuya realización está permitida en el dominio público portuario: consignación, mayoristas de pescado, venta o subasta de pesca, almacenamiento, gestión de amarres deportivos, etc.</li> </ul>	Operadores privados
Señalización marítima	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instalación, mantenimiento, control e inspección de las ayudas a la navegación marítima</li> </ul>	Autoridad portuaria

Fuente: Elaboración propia

Las diferencias fundamentales en el ámbito de los servicios portuarios entre ambas leyes radican en que la vigente definición es más limitada y diferencia servicios portuarios de servicios comerciales y otras actividades. El eje del debate es sin duda la desregularización y examen de los servicios portuarios

básicos que son aquéllos contenidos en el artículo 60 de la Ley 48/2003<sup>9</sup>, a saber fundamentalmente, practicaje, remolque, amarre y desamarre de buques, servicios al pasaje, servicios de manipulación y transporte de mercancías, y servicios de recepción de residuos generados por buques.

Al igual que en el desarrollo normativo recogido por la Ley 27/92 la prestación en régimen indirecto de todos estos servicios portuarios básicos se realiza en base a Pliegos de Condiciones Generales emitidos por el ente Puertos del Estado. Estos Pliegos Generales han sido aprobados y publicados recientemente en el Boletín Oficial del Estado con fecha 31 de Octubre de 2006<sup>10</sup>, salvo en el caso de servicios de manipulación y transporte de mercancías que no lo fue hasta la tercera semana de Noviembre de 2006. Posteriormente estos Pliegos Generales serán desarrollados por Pliegos Particulares en cada una de las Autoridades Portuarias del Estado.

Tabla 3. Servicios Portuarios (Ley 27/1992)

<b>SERVICIOS</b>	<b>TIPO DE GESTIÓN</b>
Practicaje	Indirecta
Remolque	Indirecta
Disponibilidad de zonas de fondeo y asignación de puestos de fondeo	Directa
Amarre y desamarre de buques, atraques y, en general, lo servicios que afectan al movimiento de mercancías	Directa / Indirecta
Accionamiento de esclusas	Directa
Puesta a disposición de espacios, almacenes, edificios, instalaciones para la manipulación y almacenamiento de mercancías y vehículos, y para el tránsito de éstos y de pasajeros en el puerto	Directa
Puesta a disposición de medios mecánicos, terrestres o flotantes para la manipulación de mercancías en el puerto	Directa / Indirecta
Suministro de tanques de agua, de energía eléctrica y de hielo a los pesqueros	Directa / Indirecta
Recogida de basuras y recepción de residuos sólidos	Directa / Indirecta

<sup>9</sup> Artículo 60 Ley 48/2003. Apartado 2. Los servicios básicos son los siguientes: a) servicio de practicaje; b) servicios técnico – náuticos : remolque portuario, amarre y desamarre de buques; c) servicios al pasaje: embarque y desembarque de pasajeros, carga y descarga de vehículos y equipajes d) servicio de manipulación y transporte de mercancías: carga, estiba, desestiba y transbordo de mercancías, depósito, transporte horizontal (...)

<sup>10</sup> BOE Num. 260 de fecha 31 de Octubre de 2006, Resoluciones 18954 y ss.

líquidos contaminantes procedentes de buques, plataformas u otras instalaciones fijas situadas sobre el mar	
Servicios portuarios contra-incendios, de vigilancia, seguridad, policía y protección civil	Directa / Indirecta
Labores de carga, descarga, estiba, desestiba y transbordo de mercancías	Indirecta
Señalización marítima	Directa

Fuente: Elaboración propia

## ***5.2. Clases de servicios***

Son muchas las posibles clasificaciones que de los servicios portuarios podrían realizarse. Desde una perspectiva práctica abordaremos dos diferentes clasificaciones; en primer lugar, basada en la diferenciación entre servicios en función del objeto y cliente final; y, en segundo lugar, realizaremos una clasificación positiva en función del articulado de la Ley 48/2003.

**Clasificación basada en diferenciación entre los servicios en función del objeto y el cliente final.** Así con Pardali representando a la citada doctrina económico – portuaria diferenciamos:

- Servicios al buque:
  - servicios de seguimiento y monitorización de los buques
  - practicaje
  - remolque
  - amarre y desamarre de buques
  - recogida de desechos generados por buques
  - suministro de agua y electricidad
  - suministro de combustible
  - avituallamientos
  - reparaciones
  - varaderos
  - servicios de consignación o agencia
- Servicios a la carga:
  - carga y descarga de/a buques
  - manipulación de carga de muelles a almacenes
  - almacenamiento temporal

- Manipulación de carga en almacén
  - manipulación de almacén a salida de puerto
  - carga y descarga de/a transporte terrestre
  - otros servicios de logística intra-portuaria.
- Otros servicios:
    - servicios de información
    - servicios de gestión de carga
    - servicios de protección medioambiental
    - servicios de seguridad
    - servicios de aduana
    - servicios legales
    - seguros
    - servicios financieros
    - servicios marítimos, etc.

Si bien es cierto que todos ellos son servicios que pueden producirse en el ámbito portuario no nos parece sensato, desde una perspectiva de análisis de desregularización y de fomento de la leal competencia, considerarlos a todos ellos como servicios portuarios. Por ello se propone utilizar como base de estudio y análisis la clasificación analizada a continuación.

**Clasificación positiva**, en función del artículo 60 de la Ley 48/ 2003:

“(...) Son servicios básicos los siguientes:

- A. Servicio de practicaaje
- B. Servicios técnicos –náuticos: remolque portuario; amarre y desamarre de buques
- C. Servicios al pasaje: embarque y desembarque de pasajeros, carga y descarga de equipajes y vehículos en régimen de pasaje.
- D. Servicios de manipulación y transporte de mercancías: carga, estiba, descarga, desestiba y trasbordo de mercancías; depósito; transporte horizontal.
- E. Servicios de recepción de desechos generados por buques: recepción de desechos sólidos, recepción de desechos líquidos. (...).

Ésta última será la clasificación que seguiremos a lo largo del presente análisis.

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 48/2003 en sus artículos 56<sup>11</sup> y ss<sup>12</sup>. realiza una aproximación más real y sencilla diferenciando simplemente entre servicios portuarios y servicios comerciales sin más subdivisiones. sin embargo, por tratarse de una norma que no es actualmente aplicable, su contenido es objeto de constante debate e incluso, como ya se ha comentado, sometida a modificación en sede parlamentaria por lo que desde una perspectiva práctica la interpretación que como tal debamos concederle ha de ser limitada.

ESTUDIO NORMATIVO DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS. El análisis de la coyuntura normativa actual de los servicios portuarios debemos de realizarla desde un triple plano coincidente con el competencial: 1) el correspondiente a la Unión Europea, 2) el estatal, y 3) el autonómico.

---

<sup>11</sup> Artículo 56.3, Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 48/2003: los servicios se clasifican en: a) servicios portuarios; b) servicios comerciales

<sup>12</sup> .. Artículo 57.2, Anteproyecto de Ley de Modificación de la Ley 48/2003: tienen la consideración de servicios portuarios los siguientes: servicio practicaaje, servicio de remolque portuario, de amarre y desamarre, servicio al pasaje, servicio de recepción de desechos generados por buques, servicio de manipulación de mercancías y señalización

## 6. Regulación de la competencia de los servicios portuarios en la Unión Europea

En la actualidad (febrero de 2007) no existe todavía un ámbito de armonización o normativización conjunta a la Unión Europea. El debate sustentado hoy en día por muy diversos actores es si esa armonización es necesaria o no, y parece sensato y claro apostar por su conveniencia desde una perspectiva de aplicación de una competencia equilibrada.

Desde una perspectiva tanto estatal como autonómica, en la que la capacidad competencial es relativamente elevada respecto a otras regiones europeas, debemos manifestarnos claramente a favor de la referida armonización.

Desde la publicación del denominado “Brussels Package” (Reglamentos 4055, 4056, 4057 y 4058 de 1986), son escasas las normas comunitarias publicadas a favor de una verdadera liberalización y una libre competencia en el ámbito del transporte y del sector marítimo.

Aquel grupo de Reglamentos publicados hace ya más de veinte años regulaba única y exclusivamente el transporte marítimo pero no sus inevitables interconexiones terrestres, es decir, sus relaciones portuarias.

No es hasta finales de la década de los noventa cuando la Comisión Europea comienza a estudiar realmente la oportunidad de armonizar y liberalizar la actividad portuaria en Europa. Después de varios borradores de texto, el 13 de Febrero de 2001 se publica el borrador final de la Propuesta por la Comisión para una directiva del Parlamento y el Consejo sobre el acceso al mercado de los Servicios Portuarios<sup>13</sup>.

El objetivo fundamental de aquella propuesta tal y como recogía el punto 5 de su preámbulo era *“incrementar la competencia global en los puertos comunitarios y entre ellos, promover el acceso al mercado de los servicios portuarios a nivel comunitario debe eliminar las actuales restricciones que dificultan el acceso de los prestadores de servicios portuarios y de los que optan por la autoasistencia, mejorar la calidad de los servicios prestados a los usuarios del puerto, aumentar la eficacia y flexibilidad, contribuir a la*

---

<sup>13</sup> Doc. Posición común Aprobada por el consejo DOCE 11 de Octubre de 2002, 1146/02 .Borrador final que se adjunta como anexo al presente estudio

*reducción de los costes y, de esa manera, fomentar la navegación marítima a corta distancia y el transporte combinado”.*

Del artículo 2 de aquella propuesta de Directiva se podría inferir el debate largamente (todavía lo es hoy) planteado en las radas europeas, ¿quién es la competencia?, ¿debe la liberalización alcanzar a todos los puertos independientemente de su tamaño?

Como decíamos, aquel artículo 2, al limitar el ámbito de aplicación a aquellos puertos con un volumen de tráfico marítimo medio anual de 1.5 millones de toneladas o 200.000 pasajeros, estaba dando contestación a ambas cuestiones.<sup>14</sup>

Tomando como base el citado ámbito de aplicación, ninguno de los Puertos de interés autonómico de nuestra Comunidad ni los puertos de interés general de Marín, Pontevedra y Vilagarcía hubieran sido afectados por aquella normativa.

El procedimiento de acceso se basaba en la obtención de autorización previa sin limitaciones más allá del espacio, la capacidad o la seguridad.

Probablemente, el aspecto más innovador sea la regulación de la autoasistencia.<sup>15</sup>

La propuesta de Directiva analizada, tras el proceso de Conciliación entre Comisión y Parlamento a finales de 2003 (20 de Noviembre de 2003), fue archivada tras el rechazo en dos ocasiones del Parlamento europeo

Determinados sectores, y particularmente en países como Italia, más monopolizados e inmovilistas, quisieron ver en aquel rechazo y posterior archivo un triunfo frente a la liberalización y la libre competencia. Nada más lejos de aquella perspectiva ya que en Septiembre de 2004 se produce la redacción de un nuevo texto – propuesta de Directiva

Segunda Propuesta de Directiva (Septiembre 2004). Esta segunda propuesta se produjo en el ocaso de la Comisión 1999 – 2004. Sus presupuestos y contenidos no difieren radicalmente de los recogidos en la Propuesta de 2001.

---

<sup>14</sup> Artículo 2 de la Propuesta cit. Nota 14 y texto completo anexo a informe

<sup>15</sup> Artículo 13 de la Propuesta de directiva

Básicamente, se modificaron los artículos relativos a la autoprestación y a servicios técnico-náuticos como el practicaaje.

La contestación social de los diversos sectores involucrados fue importante. Ello, conjuntamente con el debate paralelo de la denominada “Directiva Bolkenstein” y la poca fe en la propuesta de la propia Comisión, supuso que en el año 2005 el Parlamento Europeo rechazara la propuesta.

#### Situación Actual:

La necesidad de armonización normativa y de liberalización de acceso a la prestación de los servicios en un marco de libre competencia han conducido a la Comisión Europea a crear un grupo de trabajo que, conjuntamente con el sector, alcance soluciones a los problemas planteados.

Así, antes de plantear una nueva propuesta la Comisión Europea se encuentra realizando consultas a todos los sectores portuarios sobre aquellos aspectos fundamentales de la actividad portuaria. En concreto sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios, su naturaleza, prestación y grado de competencia se desarrollará una consulta de trabajo en el puerto de Valencia en Marzo de 2007.

Gráfico 2. Modelo *Workport* del proceso de transición de los puertos europeos.

	1960s		1970s		1980s		1990s		2000s	
	<b>AUMENTO DE LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO</b>									
<b>Propiedad</b>	Infraestructura de propiedad pública (excepción R. Unido) Superestructura y operaciones de carga privadas o públicas dependiendo del país y/o puerto	Aumento participación privada particularmente en provisión de superestructura y operaciones de carga			Privatización de los puertos nacionalizados en el R. Unido	Aumento de la comercialización de las Autoridades Portuarias		Mayor concentración de la propiedad de las terminales de contenedores por adquisición parcial por compañías multinacionales		
	<b>SUSTITUCIÓN DE LA LA CARGA UNITIZADA POR CARGAS A GRANEL</b>									
<b>Formas de carga</b>	Carga General	Sustitución de métodos unitizados por métodos a granel División de la carga general en rollo contenerizado, paletizado, LASH, neo-bulk, break bulk								
	Carga Seca	Poco cambio en la forma			Buques cada vez de mayor tamaño					Casi completa unitización de la carga general
	Carga líquida	Poco cambio en la forma								
	<b>AUMENTO DE LA AUTOMATIZACION Y LA MECANIZACION</b>									
<b>Procesos de manejo de la carga</b>	Carga General	Muy mecanizada	Cada vez más mecanizada y automatizada por unitización		Aumento automatización			Total automatización del muelle y apilamiento en pocas terminales de contenedores (robótica)		
	Carga Seca	Muy mecanizada y automatizada	Terminales especializadas		Totalmente automatizado					
	Carga Líquida	Muy mecanizada y automatizada	Terminales especializadas							
	<b>PROLIFERACION DE METODOS</b>									
<b>Procesos de apoyo a la carga y provisión de información</b>	Comunicación, documentación, e intercambio de información	Grabación manual/en papel	Mayor uso de tecnología de la información y mayor complejidad de la red de comunicaciones							
			Mail, teléfono, fax	Mail, teléfono, fax	Mail, teléfono, radio, fax, telex	Mail, teléfono, radio, fax, telex, EDI	Mail, teléfono, radio, fax, telex, EDI, internet, intranet			
			Estandarización de la información							
	<b>MENOR NUMERO DE TRABAJADORES</b>									
<b>Cultura laboral</b>	Trabajo intensivo en las labores de carga a granel, aunque en otras capital intensivo Mucho trabajo manual Trabajo de muelle altamente unitizado Estructura organizativa jerárquica		Las operaciones de carga más capital intensivo y menos trabajo intensivo							
- Mano de obra			Unitización de las operaciones de carga general, sustitución de la mecanización por tareas manuales	Mayor especialización de la mano de obra Menor mano de obra aunque mayor volumen de carga	Plantilla multi-funcional Sencilla estructura organizativa, mayor demanda de tecnología Horarios de 24 horas cada vez más comunes	Sustitución de contratados fijos (agencias) por temporales en algunos puertos		Mayor énfasis en aspectos de calidad de los servicios	Supresión de trabajadores comunes	
- Organización laboral			Menor proporción de trabajadores							
- Entorno laboral										
- Condiciones de empleo										
- Relaciones laborales										
	<b>AUMENTO DE ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA ACTIVIDAD PORTUARIA</b>									
<b>Función portuaria / Procesos portuarios de desarrollo</b>	Punto de intercambio entre transporte marítimo y terrestre Mucho trabajo manual. Mano de obra muy sindicalizada Centrado en la carga, pero con actividades auxiliares dentro/fuera del área portuaria. e.g. refinerías	Relaciones informales entre puertos y usuarios portuarios	Aumento de la industrialización (e.g. MIDAS) Ampliación del área portuaria	Menores relaciones entre puertos y usuarios	Diversificación de compañías portuarias (e.g. logísticas y de servicios de valor añadido) Emergencia de los freeports y centros de distribución	Unión de comunidades portuarias		Globalización de comunidades portuarias		
	<b>MENOR TASA DE ACCIDENTES Y ABSENTISMO</b>									
<b>Salud y seguridad en el entorno de trabajo</b>	Peligro en labores portuarias por mayor proporción de tareas manuales, inadecuada regulación e insuficiente preparación		Menor tasa de accidentes y absentismo por problemas de salud	Pocos accidentes y problemas sanitarios por reducción de tareas manuales (pero si accidentes, más catastróficos)			Mejor diseño del equipamiento para labores de carga	Mejora de la seguridad Política formal de sanidad y seguridad Directiva de horario laboral europeo Mayor control medioambiental en el lugar de trabajo		
	<b>MAYOR CONCIENCIA MEDIOAMBIENTAL</b>									
<b>Medioambiente</b>	Menor nivel de conciencia general	Respuesta reactiva a los incidentes			Legislación específica Aumento de la	Valoración medioambiental europea	Directiva europea de hábitats Código Info ESPO	Calidad EMS asegurada Conformidad +		
<b>Factores decisivos</b>	Mano de obra intensiva	Capital intensivo - introducción de nuevas tecnologías			Mayores avances en tecnología y conocimiento de base		Tecnología de la información y la comunicación	Integración de intereses de toda la comunidad portuaria		

## 7. Coyuntura normativa estatal

Tradicionalmente, los puertos se concebían como monopolios naturales con tráficos cautivos y servicios portuarios y superficies adjudicadas en exclusiva sin procedimientos públicos previos.

Con el devenir de los años y la liberalización económica, los criterios monopolísticos han ido desapareciendo progresivamente y los puertos se conciben como entidades que acogen empresas en competencia entre ellas y con otros puertos, en definitiva, en competencia intra e inter-portuaria.

El propio Tribunal de la Competencia, en su Informe de 1995, analiza la competencia en el sector portuario en tres niveles: competencia internacional entre puertos, competencia inter-portuaria y competencia intra-portuaria.<sup>16</sup>

Los servicios portuarios son una variable importante al afrontar la competencia inter-portuaria. Sus costes, particularmente los de gestión de la carga, la calidad de sus servicios y su disponibilidad pueden ser definitivos para la decisión sobre en qué puerto recalar de entre aquéllos que se encuentren en una misma área de influencia

Sin duda, la competencia inter-portuaria viene determinada en un porcentaje importantísimo por el acceso a la prestación de los servicios portuarios y por la posibilidad de la prestación de cada uno de los servicios por más de un prestatario en concurrencia.

El marco jurídico que regula los servicios portuarios en España ha experimentado una continua transformación. Desde 1928, apenas hubo modificaciones tanto en la regulación de la prestación propiamente dicha como en la regulación del acceso a esa prestación. Sin embargo, desde 1992, la Ley 27/1992 de Puertos del Estado de Marina Mercante y su modificación posterior por la Ley 62/1997 suponen una inflexión en el tratamiento y regulación de los servicios portuarios, inflexión que como oportunamente se analizara toma derroteros definitivos con la Ley 48/2003 de Financiación de los puertos y Servicios Portuarios.

---

<sup>16</sup> Informe anual Tribunal de la Competencia. Año 1995

### **7.1 La Ley 27/1992 y los servicios portuarios**

La Ley 27/1992 precisa el concepto de servicios portuarios desligándolo totalmente de las “actividades portuarias”. Le otorga un concepto mucho más restringido, refiriéndolos a las actividades administrativas de prestación que se encomiendan a la Autoridad portuaria y hacen posible el tráfico portuario. Como bien señalaba en 1992 el Profesor Menéndez Rexach: *“los servicios portuarios son en sentido amplio, actividades portuarias, pero en el sentido más estricto que debemos retener, se diferencian de ellas por su carácter puramente instrumental: lo sustantivo es la actividad portuaria, los servicios portuarios tienen por objeto facilitar su desarrollo”*<sup>17</sup>.

El artículo clave en esta Ley para el análisis y comprensión de la materia que nos ocupa es el artículo 66, según el cual, *“son servicios portuarios las actividades de prestación que tienden a la consecución de los fines que a las Autoridades Portuarias se aseguran por la presente Ley y se desarrollan en su ámbito territorial”*.

El mismo artículo 66 enumera los tipos de servicios, recogiendo además de la lista enumerativa, dos supuestos que se pueden considerar especiales: las labores de carga, estiba y desestiba, y el servicio de señalización marítima.<sup>18</sup>

Los aspectos más novedosos radican en:

1. las diferentes posibilidades de gestión (directa o indirecta); y
2. los servicios, tal y como recoge el artículo 66.4, se regirán por las normas del Derecho privado.

#### La gestión directa

Cabrán dos posibilidades, la gestión por la propia entidad o la gestión por una sociedad mercantil cuyo capital pertenezca íntegramente a la Autoridad Portuaria.

---

<sup>17</sup> Menéndez Rexach A. “Los servicios portuarios: su gestión directa o indirecta” en Comentarios a la nueva Ley de puertos. 1992

<sup>18</sup> Artículo 66 LPEMM Ley 27/92

## La gestión indirecta

El procedimiento básico y más habitual es el de contrato - concesión.

Respecto a la regulación de la competencia derivada de esa gestión indirecta, es necesario diferenciar entre diferentes fases del proceso de gestión:

- a) Respecto al acceso, la ley garantiza la libre concurrencia para la prestación de cada servicio tal y como recoge el artículo 67 LPEMM, Ley 27/92.
- b) La prestación del servicio puede ser realizada en régimen de monopolio o no en función de lo que considere conveniente o necesario cada Autoridad Portuaria.

Respecto a la prestación, que no al acceso, la Ley 27/42 es más proteccionista que su predecesora, la Ley de Puertos de 1928, que en su artículo 41 prohibía el monopolio y permitía conceder diversas autorizaciones / licencias para obras de la misma especie en un mismo puerto.

La Ley 27/92 sin duda garantizaba cierto carácter de servicio público de los servicios portuarios, recogiendo obligaciones de servicio público pero prestadas en régimen de derecho privado. En definitiva, la Ley 27/92 buscó un compromiso entre la garantía de los servicios públicos como tales y una garantía de una cierta competencia.

En el año 1992 fueron muchas las voces y los autores que consideraron que la Ley permitía a las Autoridades Portuarias abandonar sus obligaciones de derecho público y que, por lo tanto, los servicios portuarios en tanto y en cuanto servicios públicos se verían menoscabados<sup>19</sup>. Nada más lejos de la realidad, ya que la Ley garantizaba la libre concurrencia al acceso para la prestación de los servicios fomentando la iniciativa y la gestión privada.

Esta Ley experimentó una modificación sustancial en el año 1997 a través de la Ley 62/1997 de 26 de Diciembre de Modificación de la Ley 27/1992. Esta reforma no supuso modificación alguna respecto a la Ley anterior en cuanto a los servicios portuarios ni respecto al acceso para su prestación. Sin embargo, sí es conveniente recordar que la citada Ley 62/997 incluyó como novedad entre las funciones de las Autoridades Portuarias, la de favorecer la libre

---

<sup>19</sup> *Comentarios a la nueva Ley 27/92. Zona Franca de Vigo 1992.*

competencia y velar que no se produjeran situaciones de monopolio. Estos nuevos contenidos eran básicamente intenciones ya que en caso alguno se preveían procedimientos ni medidas de ningún tipo para su consecución.

### ***7.2 Normativa vigente – Ley 48/2003***

Años más tarde, en el 2003, se produce la verdadera modificación que dio lugar al régimen actual como consecuencia de la publicación de la Ley 48/2003 de Régimen económico y de los servicios portuarios.

Las motivaciones que llevan al legislador a publicar la citada Ley con unos contenidos tan diversos fueron a nuestro juicio:

1. La necesidad de clarificar la estructura y procedimientos tarifarios. Como consecuencia de la situación anterior eran numerosísimas las causas judiciales que se plantearon, con una evidente falta de seguridad jurídica para Administración y administrados. Sin embargo, el efecto causado por la Ley 48/2003 dista mucho de ser clarificador y el sistema ha complicado de forma importante los procedimientos de facturación.
2. Cuando se produce la redacción de la Ley 48/2003, existía una general presunción en la Administración española de que la Propuesta de Primera Directiva sería aprobada. Sobre esa premisa y la necesidad de transposición de sus contenidos al ordenamiento jurídico, la Ley 48/2003 cumpliría con ambos objetivos. Sin embargo, como ya fue explicado previamente, la citada Propuesta de Directiva nunca llegó a aprobarse.
3. La liberalización de toda la actividad portuaria buscando una teórica competitividad económica, intra e inter-portuaria. Hasta la fecha, transcurridos 3 años desde la entrada en vigor de la Ley, aquellos efectos perseguidos no son plausibles.

Los fines y objetivos según la propia ley eran y son muchos más ambiciosos que los recogidos a nuestro juicio. Si, según el artículo 1 de la Ley 48/2003, los principios y objetivos son tan amplios y de un alcance tan alto como los siguientes:

- Autonomía de gestión económico – financiera
- Optimización de la gestión económica
- Autofinanciación del sistema portuario
- Solidaridad entre los organismos públicos portuarios
- Competencia entre los puertos de interés general
- Libertad tarifaria
- Mejora de la competitividad de los puertos de interés general
- Fomento de la iniciativa privada

Son todos ellos principios base de la liberalización y garantizadores de las bases de la competencia.

Desde la perspectiva que nos ocupa en el presente estudio, en el texto de la Ley debemos analizar el Título V dedicado íntegramente a regular su prestación.

La Ley 48/2003 pretende como una de sus máximas liberalizadoras, quebrar el principio de subsidiariedad. Así, entiende al legislador que la experiencia ha demostrado que los servicios portuarios pueden funcionar como un mercado competitivo. Por lo tanto, según el propio legislador, no hay razón para que el Estado mantenga a través de las Autoridades Portuarias la titularidad de los servicios.

Se podrá estar de acuerdo con el legislador, pero desde nuestra perspectiva no se considera oportuno equiparar liberalización y quebranto del principio de subsidiariedad, al menos en todos los servicios y ello en base a dos criterios de la propia norma:

1. La propia norma recoge la posibilidad de que ante la falta de prestadores del servicio correspondiente, la Autoridad Portuaria podrá realizar la prestación directamente.
2. Todos los servicios son diferentes entre sí, pero a estos efectos deberíamos diferenciar aquéllos que son necesarios para que la Autoridad Portuaria pueda conseguir sus fines básicos y aquellos otros que tienen un carácter básicamente comercial. Entre los primeros destacaríamos todos los servicios denominados servicios técnico – náuticos (practicaje, remolque, amarre). Sin estos servicios difícilmente el buque puede realizar incluso su entrada en puerto. La seguridad

marítima es un componente intrínseco en estos servicios. Esa seguridad es un componente inequívoco del servicio público, ya que es algo intangible que debe garantizarse a todos los usuarios y fundamentalmente como ocurre con los citados servicios con los buques en su acercamiento a puerto. La seguridad de los buques en su acercamiento a puerto es tan importante como que más del 65 % de los accidentes e incidentes que sufren o experimentan los buques se producen en las inmediaciones de las radas portuarias.

Por lo tanto, sería recomendable no ceder todas las titularidades públicas a la vez que se puede y debe garantizar la competencia.

La liberalización de los servicios portuarios implica para las Administraciones Públicas abandonar el actual sistema de gestión de los servicios portuarios y concretar sus esfuerzos en la creación de marcos jurídicos y económicos que refuercen la introducción y el desarrollo de la libre competencia como medio para lograr una mayor competitividad y eficiencia económica de las empresas.

Siendo este proceso el aparentemente ideal desde el objetivo de crear marcos competenciales legales no lo es tanto desde la realidad, por los siguientes motivos:

1. No hay verdadera competencia cuando las tarifas (no las máximas, sino todas) no las establecen ni el mercado ni los operadores sino la Administración que otorga las licencias y tutela los servicios.
2. Todavía existen servicios subvencionados o que reciben ayudas públicas.
3. Pretende la Ley 48/2003 en su Exposición de Motivos que esa mayor competitividad y eficiencia lo sea en el mercado internacional. Nada más lejos de la realidad que esa pretensión ya que los regímenes de nuestro entorno son completamente diferentes <sup>20</sup> y esa competencia internacional no está garantizada.

La Ley 48/2003 pretende que las Autoridades Portuarias dejen de ser titulares de los servicios portuarios. Las actividades serán confiadas a la iniciativa privada en régimen de libre competencia siempre que sea posible y, garantizando en todo caso, la seguridad en los puertos, particularmente de los

---

<sup>20</sup> Particularmente, Portugal, Francia e Italia. estudios derivados del análisis de normas como Codice de la Navigazione de Italia. 1942, particularmente Titolo III, artículos 62 y siguientes.

servicios técnico – náuticos<sup>21</sup>. Por lo tanto, y tal como decíamos previamente, la propia Ley 48/2003 se contradice en sus intenciones y motivos.

La fórmula y procedimiento que establece la Ley es que los servicios portuarios, con una relación directa con el tráfico portuario (servicios técnico – náuticos, servicios al pasaje, de manipulación y transporte de mercancías y de recepción de desechos) se realizarán por operadores privados amparados por la correspondiente licencia y en régimen de competencia. Sin embargo, como ya antes adelantábamos, regula la Ley que en caso de insuficiencia de la iniciativa privada se permite la prestación directa por las Autoridades Portuarias.

Esta posibilidad de prestación directa es de por sí suficiente para que debamos subrayar y recomendar la no ruptura del principio de subsidiariedad. Competencia, liberalización y subsidiariedad son complementarias y no deben estar reñidas. Lo fundamental es que exista libertad de acceso y competencia en la posibilidad de prestación del servicio, posibilidad que ya garantizaba la Ley 27/92 LPEMM.

La liberalización y competencia en la prestación debe estar basada en los siguientes parámetros:

1. Garantía de la seguridad.
2. Prestación del servicio en régimen de universalidad. Así, todo prestador debe ser capaz de dar respuesta a toda demanda y su servicio debe darse en todo el terreno portuario.
3. Análisis de la demanda. Un puerto pesquero o con una baja demanda de servicios portuarios puede suponer que en caso que se liberalice totalmente la prestación del servicio no se lleve a cabo finalmente por ningún operador. Esta posibilidad tendría su base en que todos los servicios portuarios son intensivos en mano de obra (Ej. amarre o estiba) y en algunos casos en capital (ej.: remolque); la no existencia de clientes que garanticen las inversiones necesarias podría derivar en un puerto no competitivo y finalmente en la desaparición de los operadores.
4. Análisis de la competencia inter-portuaria. No se le deben aplicar las mismas normas y reglas a todos los puertos; cada puerto tiene una competencia determinada en función de sus tráficos, su hinterland y

---

<sup>21</sup> Exposición de Motivos, Título IV.

fundamentalmente su ubicación geográfica. El grado de importancia de la competencia inter-portuaria debe ser un indicativo fundamental para garantizar el grado de liberalización intra-portuario.

El estatuto jurídico previsto en la Ley 48/2003 se estructura en torno a dos instrumentos:

1. Los denominados pliegos generales: Estos pliegos recogen de forma cuasi reglamentaria las bases fundamentales de prestación de cada uno de los servicios a nivel de todo el Estado.

Los pliegos generales resultantes de la Ley 48/2003 han sido desarrollados en el año 2006 y publicados en el BOE el 31 de Octubre de 2006.

Estos pliegos generales serán analizados en el próximo capítulo del presente estudio. Como análisis preliminar en este apartado destacamos como sus principales características:

- Un perfil bajo en los contenidos. Son 17 cláusulas que siguen estrictamente el orden y contenidos de la Ley.
- La práctica identidad de contenidos entre los pliegos de los diferentes servicios.

2. Los pliegos particulares: Su fin es desarrollar los pliegos generales adaptándolos a la realidad local de cada Autoridad Portuaria. Hasta la fecha, todavía no se ha publicado ninguno.

### Autoprestación e Integración de servicios

La Ley aborda ambas posibilidades de prestación de los servicios en la sección 4ª del Capítulo II<sup>22</sup>.

Por integración de servicios debemos entender aquella prestación que se produce en terminales privadas que operan exclusivamente buques de su propio grupo empresarial y se prestan los servicios a sí mismos.

---

<sup>22</sup> Artículos 73, 74 y 75 de la Ley 48/2003 de régimen económico y de prestación de servicios

La autoprestación (también denominada autoasistencia) se produce según la Ley 48/2003 cuando el usuario opta por prestarse a sí mismo los servicios con su personal embarcado y sus propios medios sin celebrar contratos con terceros.

Ambas figuras jurídicas son totalmente nuevas en el acervo normativo portuario. Son “herencia” o “desarrollo” del artículo 13 de la Propuesta de Directiva del año 2001 que nunca llegó a aprobarse.

En los dos casos se plantean muchas dudas que nos deberían determinar si efectivamente son facilitadoras de la competencia o si, por el contrario, son obstáculos a ella:

- A. ¿Deben disponer de los mismos medios que cualquier otro prestador? Aparentemente y según la normativa vigente no, parece que es suficiente que puedan atender a su propia demanda.
- B. ¿Tienen los prestadores bajo estos regímenes las obligaciones de servicio público que tienen todos los demás prestadores? Aparentemente tampoco, ya que no tienen obligación de atender ninguna necesidad o servicio que no sean propiamente los suyos. Sin embargo, tanto la Ley como el proyecto de Directiva prevén compensaciones económicas para salvaguardar aquellas obligaciones de servicios públicos.

Ambas figuras son lógicamente rechazadas por las empresas prestadoras y el sector servicios. Pero también es rechazado por navieros y usuarios en general debido al procedimiento y compensaciones previstas por la Ley 48/2003.

Su rechazo en ambos casos tiene como base el principio de competencia. Para los prestadores ordinarios tanto la autoasistencia como la integración de servicios quiebran la competencia al exigírseles menores requisitos.

Por su parte, los navieros y usuarios consideran que la obligación de pago de compensaciones no permite la libre competencia.

Desde nuestra perspectiva y la experiencia contrastada en puertos de otras latitudes, la forma más objetiva es permitir ambas figuras pero exigiendo a todos los prestadores los mismos requisitos, cumplir con las mismas

obligaciones, sean de derecho público o de derecho privado y hacerlo en todos los casos, sin compensaciones.

En su regulación debe tenerse presente la realidad económica y empresarial. La autoprestación de los servicios en todos los sectores económicos no es habitual. La evolución de los sectores se orienta hacia el *outsourcing* o subcontratación y el sector portuario no es ajeno a todo ello, por lo que las experiencias basadas en la auto-prestación o integración de servicios se producirán en muy pocos casos y fundamentalmente en terminales privadas.

### La Ley 48/2003 y el servicio portuario de la Estiba

La estiba ha experimentado con la Ley de 2003 una modificación muy importante<sup>23</sup>.

El servicio portuario de estiba y desestiba que, regulado tradicionalmente como servicio público de titularidad del Estado, pasa a convertirse en la Ley en un tipo de servicio portuario básico, concebido como una actividad comercial de interés general cuya iniciativa corresponde a los particulares.

Pretendía la Ley alcanzar dos objetivos claves como refleja en su Exposición de Motivos:

1. Extender la normativa general sobre servicios portuarios al de la estiba portuaria que siempre había sido regulada de forma singular. La prestación del servicio se venía realizando por Sociedades Estatales de Estiba participadas en un 51 % por las Autoridades Portuarias, con lo cual la competencia intra-portuaria resultaba prácticamente inexistente.

Desde Noviembre de 2006, la estiba y desestiba se regula a través de Pliegos Generales de forma similar al resto de los Servicios Portuarios.

2. Adaptar la actual legislación al marco normativo europeo. La precipitación en la aprobación de la ley supuso que este segundo objetivo nunca fuere real ya que, como se ha comentado reiteradamente, el citado marco normativo no existe todavía y, por lo tanto la adaptación no resulta necesaria

---

<sup>23</sup> Artículo 85 Ley 48/2003

### ***7.3. La ley 48/2003 y modificaciones en materia de servicios portuarios***

La publicación de la Ley 48/2003 fue fruto de un determinado momento político a nivel estatal que coincidió con propuestas normativas de la Unión Europea radicalmente diferentes a lo regulado hasta aquel momento.

Sin embargo, el devenir de los tiempos, el cambio político y, sobre todo, la no aprobación de la propuesta legislativa europea junto con el complejo procedimiento tarifario, motivaron la redacción del anteproyecto de Ley de Modificación de la ley 48/2003.

Este anteproyecto se encuentra en sede parlamentaria y su texto todavía no ha sido debatido por la Comisión de Puertos del Congreso de Diputados.

Desde la óptica de los servicios portuarios, las modificaciones más importantes son:

1. La recuperación de la titularidad pública de los servicios portuarios por las Autoridades Portuarias.
2. Desaparición de la distinción entre servicios portuarios generales y básicos.
3. La modificación de las actuales sociedades Estatales de Estiba y Desestiba que pasarán a llamarse Sociedades Anónimas para el Trabajo de Estiba, con participación mayoritaria en las mismas de las Autoridades Portuarias.

En definitiva, prevé el anteproyecto la recuperación para el ámbito público de la titularidad de los servicios portuarios. Considera el anteproyecto que la titularidad pública debe ser compatible con la gestión privada que garantice la competencia.

La privatización de los servicios no supone ni su liberalización ni la mejora de su competitividad ni de su eficacia o eficiencia.

Como ya se analizó previamente en el presente estudio, el carácter público de los servicios portuarios en cuanto a su titularidad debe, desde nuestra perspectiva, mantenerse, ya que solamente la suma de todos los servicios portuarios y, principalmente, los técnico - náuticos y de manipulación de

mercancías debidamente coordinados permiten que el puerto alcance sus objetivos.

Pretende el anteproyecto, en definitiva, mantener un grado de liberalización y competencia en equilibrio con la característica del servicio público y, por lo tanto, la titularidad pública. De esta forma, se recupera en su base el espíritu de la Ley 27/92.

Este anteproyecto no tiene, desde nuestra perspectiva, muchos visos de convertirse en Proyecto y, posteriormente, en Ley de Modificación de la Ley 48/2003. El anteproyecto ha sido ampliamente contestado por muy diversos sectores portuarios. Sin embargo, al anteproyecto hay que reconocerle al menos dos aspectos muy positivos:

1. Una mayor claridad y sistematización en los procedimientos tarifarios.
2. Una recuperación de la titularidad pública de los servicios, manteniendo su gestión privada en régimen de libertad y competencia.

La no aprobación del analizado anteproyecto ha supuesto que, al regular los diferentes servicios, se aplique la vigente Ley 48/2003.

#### ***7.4. Pliegos Reguladores Generales de los servicios portuarios<sup>24</sup>***

Los Pliegos Generales fueron publicados en el Boletín Oficial del Estado el 31 de Octubre de 2006 para todos los servicios técnico - náuticos así como para el denominado servicio MARPOL o de recogida de desechos, y el servicio de pasajeros.

El contenido de los pliegos (diecisiete cláusulas) regula el Régimen de acceso a la prestación del servicio así como las obligaciones de servicio público y los criterios de cuantificación de costes. Finalmente, todos los pliegos regulan el Estatuto Jurídico de los derechos y deberes del Titular de la Licencia.

La regulación recogida por los pliegos es conforme exactamente con los contenidos y estructura de la Ley 48/2003.

---

<sup>24</sup> Copias de todos los pliegos reguladores con carácter general de todos los servicios portuarios se adjuntan como anexos del presente informe.

El régimen de acceso se basa en la obtención de la oportuna licencia que se otorgará por la Autoridad Portuaria correspondiente con sujeción a la Ley 48/2003, al Pliego Regulador y a las prescripciones particulares. La licencia tendrá siempre carácter específico. La prestación del servicio se regirá siempre por el sistema de libre concurrencia y las licencias tendrán carácter reglado.

Las citadas licencias también se podrán otorgar para la autoprestación y la integración de servicios, sin embargo y como ya subrayamos previamente, estas licencias no requerirán la cobertura universal, no contendrán obligaciones de servicio público ni tampoco una estructura tarifaria.

Desde la perspectiva de la competencia, todos los Pliegos Generales especifican como condición general básica de acceso a la prestación del servicio *“no incurrir en conductas autocompetitivas en el mercado de los servicios portuarios básicos, acatar las resoluciones y tender las recomendaciones que dicten los organismos reguladores competentes”*.<sup>25</sup>

Estas condiciones o pliegos generales serán desarrollados en cada Autoridad Portuaria en pliegos particulares conforme a las condiciones específicas de cada una de ellas. En estos pliegos particulares, se podrá limitar el número de licencias en función de la estructura, dimensión, ubicación y necesidades de cada puerto.

La limitación también puede tener como base la seguridad y las circunstancias medioambientales. En ambos casos, la limitación tendrá que ser avalada previamente con carácter preceptivo por informe del Capitán Marítimo.

Actualmente, ningún puerto del Sistema portuario estatal ha desarrollado y publicado sus pliegos particulares todavía.

### ***7.5 Especial referencia al sistema portuario gallego***

El sistema portuario gallego está compuesto por cinco Autoridades Portuarias de interés general pero de gestión autonómica (Vigo, Marín – Pontevedra, Vilagarcía, A Coruña y Ferrol – San Ciprián) y 122 radas de titularidad autonómica.

---

<sup>25</sup> Cláusula 7.4 de los Pliegos Generales.

## 1. Autoridades Portuarias gallegas de interés general,

La regulación de los servicios portuarios y su liberalización deben ajustarse, como no puede ser de otra forma, al régimen normativo vigente (Ley 48/2003, pliegos generales, etc.) analizado previamente.

Las cinco radas tienen una dimensión pequeña respecto al sistema portuario europeo. Analizando sus mercados conforme a las bases previstas en la propuesta de Directiva de 2001 (tráfico de mercancías superior a 1,5 millones de Euros o 500.000 pasajeros) ni los Puertos de interés general de Marín - Pontevedra y Vilagarcía ni ninguno de los de competencia autonómica estarían sometidos a la libre prestación de servicios, por su dimensión.

Sin embargo, conforme a la vigente normativa estatal en los cinco puertos de interés general de nuestra Comunidad Autónoma se desarrollarán pliegos particulares que regulen el acceso y la gestión de todos y cada uno de los servicios portuarios conforme al contenido y regulación de la Ley 48/2003

## 2. Puertos competencia de la Comunidad Autónoma o de interés autonómico

Son pocos los puertos de interés autonómico que requieren servicios portuarios por tener en general una vocación más pesquera y de recreo que puramente comercial.

En el ámbito de la prestación de servicios portuarios, hemos de destacar los puertos de Ribadeo, Cariño, Sada, Laxe, Corcubión, A Pobra y Ribeira, donde los tráficos comerciales son más habituales y, por lo tanto, la necesidad de servicios de practicaje, remolque, amarre y estiba es más habitual.

En estas radas, los servicios no tienen una regulación específica y con carácter general, ante su pequeño interés volumen de mercancías, se suelen prestar en base a autorizaciones. En determinados servicios y puertos, su prestación se lleva a cabo incluso como extensión de la prestación a otros puertos. Así, en los Puertos de A Pobra y Ribeira los servicios de practicaje y remolque son prestados en régimen de extensión por las empresas que prestan sus servicios en el Puerto de Vilagarcía.

El servicio de amarre se presta en régimen de autoprestación o por otros servicios, ya que el pequeño valor económico añadido y la escasez de tráfico que lo demande hasta la fecha, han hecho invisible la presencia de empresas de amarre *ah hoc*.

La evolución de los servicios portuarios en los puertos de competencia de la Comunidad Autónoma de Galicia será paralela a la evolución de los tráficos fundamentalmente comerciales.

En la actualidad el problema es opuesto a la existencia o no de competencia, la problemática radica en la existencia de prestadores interesados en dar el servicio siendo llamativo en el caso de los servicios técnico-náuticos.

Sobre esta base es lógico que hasta la fecha no se hubieran producido concursos con carácter general ni se suscriban contratos entre la Administración Pública y las empresas prestadoras de servicios. El mercado de los puertos de interés autonómico resulta insuficiente para mantener una competencia equitativa y equilibrada sin necesidad de subvenciones y ayudas públicas.

Del análisis de servicios específicos destacamos que en el servicio de practica ya desde el año 1997 se han llevado a cabo varios concursos en puertos tales como el de Laxe. Respecto a otros servicios, como el amarre y desamarre de buques en determinados puertos (ej. Ribeira), se está estudiando la posibilidad de desarrollar pliegos particulares. Es el servicio MARPOL o de recogida de residuos oleosos el más regulado, en base a concesiones previo concurso público, siendo su otorgamiento y prestación por zonas que agrupan a diferentes puertos.

En definitiva, en las radas de competencia autonómica no podemos hablar de liberalización pero tampoco de monopolio, simplemente de conceptos como necesidad de prestación de los servicios y posibilidades reales de llevarlos a cabo. La intencionalidad liberalizadora de la administración es inequívoca así como lo es la intención de favorecer la gestión privada y la generación de competencias. Sin embargo, la poca dimensión del mercado hace que todo ello no puedan ser más que intenciones.

Los parámetros liberalizadores a desarrollar en el futuro estarán marcados por la competencia inter-portuaria que los puertos de interés autonómico puedan o quieran realizar frente a los puertos de interés general. Ello, conjuntamente con la posible captación o incremento de tráficos muy específicos y localizados, podrá suponer el interés de diversos prestadores en un determinado servicio y generar competencia.

## CONCLUSIONES

En primer lugar y a nivel estatal entendemos que existe una base legal suficiente para garantizar el libre acceso y la libre competencia en la prestación de los servicios portuarios. La regulación y liberalización de todos los servicios hacen de la vigente Ley 48/2003 uno de los textos más liberalizadores de toda la Unión Europea.

Pese a la vigente liberalización, la naturaleza de los servicios cuya competencia y mercado hemos pretendido analizar sigue teniendo un componente de carácter público que se debe mantener.

Como bien subraya el profesor Ariño<sup>26</sup> “lo esencial de la introducción de la competencia es que el levantamiento de las barreras de entrada conduzca a una pluralidad de operadores”. Sin embargo, la introducción de la competencia debe ser modificada en función de la dimensión del puerto, su hinterland y su ubicación. Los servicios portuarios por se poco pueden hacer por incrementar la demanda y por incrementar el número de usuarios (ej.: el número de buques que utilizaran el servicio de practicaje no va a depender de los prácticos sino del número de buques que la Autoridad Portuaria o sus agentes puedan atraer).

Nos encontramos ante una competencia imperfecta en la que las tarifas están estructuradas y mantienen máximos que en realidad son techos infranqueables. La falta de libertad tarifaria implica que la verdadera competencia no existe pese a la garantizada liberalización.

Respecto a las figuras de reciente introducción, tales como la autoprestación y la integración de servicios, se puede entender en principio que son figuras que liberalizan el mercado. Sin embargo, esa liberalización supone una quiebra de la competencia ya que a los usuarios que operen bajo alguna de las dos figuras citadas no se les exigen las mismas condiciones que al resto de prestadores.

La liberalización en el acceso ya estaba regulada adecuadamente desde 1992, pero la competencia en la prestación se garantiza a partir de 2003 y será

---

<sup>26</sup>. Ariño Ortiz G. “La Nueva Legislación portuaria”; Ariño Ortiz y otros , pags. 25 y ss. Editorial: Atelier Libros. 2004

plenamente efectiva con la publicación de los correspondientes pliegos reguladores particulares.

Las barreras de entrada son progresivamente eliminadas y podemos establecer que a nivel estatal, una vez que los pliegos particulares se publiquen, las barreras serán mínimas y basadas fundamentalmente en razones de seguridad. Su eliminación ha determinado la liberalización estudiada.

Finalmente, y en relación al sistema portuario de la Comunidad Autónoma, las conclusiones que podemos elevar respecto los puertos de interés general son las mismas que para el resto de Puertos del Estado. En cuanto a los puertos de interés autonómico hay que subrayar la práctica inexistencia de competencia derivada de un mercado muy atomizado y de pequeñas dimensiones que tiene como consecuencia que la prestación de los servicios portuarios sea poco interesante económicamente; sin embargo, por parte de la Administración autonómica se está realizando un importante esfuerzo para garantizar la concurrencia y la competencia.

## BIBLIOGRAFIA

- Acero Iglesias, P. (2003). *Organización y régimen de los puertos*. Editorial Aranzadi.
- Ariño Ortiz, G.; Rexach, A.; Navajas Rebollar, M y Otros. (2004) *La Nueva Legislación portuaria*. Editorial Atelier Libros
- Arroyo I. (2001), “*Público y Privado en los puertos españoles*” en *Estudios de Derecho Marítimo*, vol. III. Ed. José M. Bosch
- Arroyo I. (2004). *Legislación marítima y fuentes complementarias*. Editorial Tecnos
- Baird A.J. (1995). “*Privatization of Trust Ports in the UK. Review and analysis of the First Sales*”. *Transports Policy*, 2: 135–143
- Carbone S.M., Munari F. (2006) *La Disciplina dei Porti tra diritto Comunitario e Diritto Interno*. Giuffrè Editore
- Carbone, S.M., Munari, F. (2004). *La Regolazione dei Servizi Tecnico-Nautici*. Editorial Il Sole 24 Ore.
- Citrigno, P. (2003). *Autorità Portuale*. Editorial Multa Paucis.
- Comisión Europea. *Working papers on port policy* Amberes 2006 y Hamburgo 2007
- Consejo Unión Europea (2002). Expediente interinstitucional 2001/0047, “*Posición común aprobada por el Consejo con vistas a la adopción de la Directiva del Parlamento Europeo y el Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios*”.
- De Filipis A. y otros. (2000). *Codice della Navigazione*. Edizioni Giuridiche Simona
- De la Cruz J. y Llorente A. (2004), “*La competencia en los puertos y el Transporte Marítimo*” en *Transporte y Competencia*. Edit. Civitas
- De Rus, G. (1990). “*El papel de la competencia en los servicios de transporte*”. *Economistas*, Año 8, nº 47, pp. 322–327.
- De Rus, G. et al. (1995). *Estudio sobre competencia en los puertos españoles*. Tribunal de Defensa de la Competencia.
- Estache, A, De Rus, G. (Editores). (2003). *Privatización y regulación de infraestructuras de Transporte*. Banco Mundial.
- Fernández Farreres, G. (2004). *Transportes y Competencia*. Editorial Civitas.
- Goss L. (1990) “*Economic Policies and seaports*”. *Maritime Policy and Management* vol. 17

- Juhel M. H. (1997). “*Government regulation of port activities: what balance between public and private sector?*” II Course on privatization and regulation of transport services. Banco Mundial. Washington
- Juhel M.H. (2001). “*Globalization, privatization and restructuring of ports*”. International Journal of Maritime Economics, 3: 139–174
- Maresca M. (2006) *La governance dei Sistema portuale*. Editoriale Il Mulino.
- Musso, E., González-Laxe, F., Cariou, P., Barros, A. (2004). *Gestión Portuaria y Tráficos Marítimos*. Instituto Universitario de Estudios Marítimos. Editorial Netbiblo.
- Navajas Rebollar, M. (2000). *Régimen Jurídico-Administrativo de los puertos*. Editorial Marcial Pons.
- Nombela G y Trujillo L. (1999). “*El sector portuario español: organización actual y perspectivas*”. Papeles de Economía Española. N° 82
- Pardalli A. (2005). *The post -war industry development models: the effects on the economic of the port´s hinterland*. Working paper Departamento Estudios Marítimos, Universidad de Pireo
- Parlamento Europeo (1993) “*Política de puertos marítimos de la Comunidad*”. Documento de trabajo. Dirección General Estudios. PE.
- Puertos del Estado (2006) “*Pliegos Reguladores generales de los servicios portuarios*”. BOE
- Turnbull P. y otros ( 1993) “*The British Port Transport Industry*” en Maritime Policy and Management , vol.20
- VVAA. Comentarios a *La Ley 27/92*. (1992) Zona Franca de Vigo.
- VVAA. *La nueva Legislación Portuaria (Comentarios a la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen jurídico y de prestación de servicios)* (2004). Editorial Atelier.