

INSTITUTO UNIVERSITARIO DE ESTUDIOS MARÍTIMOS

UNIVERSIDADE DA CORUÑA



INFORME SOBRE COMPETENCIAS DOS SERVIZOS PORTUARIOS BÁSICOS

Especial referencia ao ámbito de Galicia

A Coruña, febreiro de 2007

ÍNDICE

1. Introducción
2. Recomendacións *ab initio*
3. Contexto
4. O porto como prestamista de servizos: porto titular e prestamista / porto *landlord*
 - 4.1. Clasificación dos portos en función da súa organización e titularidade
 - 4.2. Desregulación
 - 4.3. Axudas e financiamento público
5. Servizos portuarios
 - 5.1. Nocións básicas
 - 5.2. Clases de servizos
6. Regulación da competencia dos servizos portuarios na UE
7. Conxuntura normativa estatal
 - 7.1. A Lei 27/1992 e os servizos portuarios
 - 7.2. Normativa vixente. Lei 48/2003
 - 7.3. Lei 48/2003 e as súas modificacións en materia de servizos portuarios
 - 7.4. Pregos reguladores xerais dos servizos portuarios
 - 7.5. Especial referencia ao sistema portuario galego

Conclusións

Bibliografía

Anexos

ANEXO 1. Prego regulador do servizo portuario básico de amarre e desamarre de buques

ANEXO 2. Prego regulador do servizo portuario básico de carga e descarga de equipaxes e vehículos en réxime de pasaxe

ANEXO 3. Prego regulador do servizo portuario básico de embarque e desembarque de pasaxeiros

ANEXO 4. Prego regulador do servizo portuario básico de practicaxe

ANEXO 5. Prego regulador do servizo portuario básico de recepción de escouras líquidas xeradas por buques

ANEXO 6. Prego regulador do servizo portuario básico de recepción de escouras sólidas xeradas por buques

ANEXO 7. Prego regulador do servizo portuario básico de remolque portuario

ANEXO 8. Posición común aprobada polo Consello de cara á adopción da directiva do Parlamento Europeo e do Consello de Europa sobre o acceso ao mercado dos servizos portuarios

1. Introducción

O estudo sobre a competencia dos servizos portuarios, con especial referencia ao ámbito de Galicia, prodúcese nun momento chave para todo o sector portuario a nivel europeo e, por tanto, a nivel español. Dunha parte, está aberto o período de consultas sobre o libro verde lanzado pola Comisión Europea, que se denomina "Cara a unha política marítima da Unión Europea: perspectivas europeas dos océanos e dos mares", cuxo prazo finaliza o día 7 de xuño do presente ano; e, doutra parte, nas Cortes Xerais está depositado o proxecto de lei sobre navegación, cuxo trámite parlamentario está próximo a se iniciar.

O grao de oportunidade do estudo é, por tanto, extraordinariamente alto desde diferentes perspectivas:

A. Desde unha perspectiva comunitaria

Ante a non aprobación da proposta da Comisión Europea das directivas sobre a liberalización dos servizos portuarios, que se presentaron tanto no ano 2003 como, posteriormente, no ano 2006, a Comisión decidiu abrir unha nova e diferente liña de traballo. Estas novas fórmulas baséanse na iniciación de grupos de traballo e no establecemento de consultas directas con todos os diversos sectores portuarios que están implicados.

O 14 de novembro de 2006 comezaron unha serie de reunións de traballo informais, isto é, lugares de debate con todos os prestamistas de servizos e sobre os que a Comisión Europea, sen maior compromiso, tomou nota dos diferentes posicionamentos que, posteriormente, formarían parte da futura normativa.

Desde o 14 de novembro de 2006 ata o 10 de maio de 2007, estas reunións terán lugar en seis portos europeos diferentes, e nelas analizaranse aspectos tales como a competencia, os servizos portuarios, as axudas públicas ou as tarifas, entre outros.

É obvio que as conclusións e as bases deste grupo de traballo terán unha importancia decisiva nas conclusións finais dun estudo definitivo.

B. Desde unha perspectiva estatal

A Lei 48/2003 de financiamento e servizos portuarios, está en período de modificación. En abril de 2006 tivo lugar a entrada no Congreso dos Deputados do proxecto de lei de modificación da Lei 48/2003, un proxecto que está en fase de debate e tramitación.

Paralelamente, o 31 de outubro de 2006 publicáronse no Boletín Oficial do Estado os pregos xerais dos servizos portuarios nos portos de interese xeral. Estes pregos constitúen, polo momento, as normas de desenvolvemento da Lei 48/2003 aplicada a cada un dos servizos. Os devanditos pregos serán desenvolvidos nos próximos meses mediante uns pregos particulares en cada unha das autoridades portuarias. Por exemplo, as autoridades portuarias de Pasaxes, Alxeciras ou Tenerife están xa en pleno proceso de consultas.

C. Desde unha perspectiva autonómica

O ente Portos de Galicia, pola súa banda, está a desenvolver determinados pregos de explotación que están en fase de elaboración.

Todo este panorama amósanos un sector en pleno cambio normativo a todos os niveis organizativos e en plena evolución reguladora e lexislativa.

2. Recomendacións *ab initio*

O presente estudo pretende ter un carácter eminentemente práctico, tomando como base a conxuntura actual dos diversos sectores.

Desde esta perspectiva e independentemente das conclusións finais a que se poida chegar, entendemos que sería moi axeitado elevar unhas recomendacións iniciais:

PRIMEIRA – O sector, a nivel xeral, necesita a incorporación de principios competenciais na totalidade do ámbito de aplicación. Aínda que algunhas das devanditas normativas se aplican desde 1992 (mediante os concursos), subsiste unha certa modalidade de prestación.

SEGUNDA – É necesario establecer a diferenza entre os servizos técnico-náuticos e os demais servizos portuarios. Os servizos técnico-náuticos comprenden a practicaxe, o remolque e o amarre. O grao de importancia que a seguridade marítima ten en todos eles é crecente e adquire unha maior relevancia tanto na normativa internacional como na comunitaria, se ben é certo que é un aspecto que hai que recoller con certa cautela, xa que, en ocasións, os diferentes sectores poden chegar a abusar do termo seguridade para arbitrar medidas parciais ou servizos puntuais.

TERCEIRA – É necesario chegar a determinar en todos e cada un dos servizos o grao de carácter de servizo público e o grao de carácter de servizo comercial, co fin de diferenciar as distintas aplicacións.

CUARTA – Toda a normativización e a harmonización que se realice debe ser levada a cabo sobre os principios de transparencia, equidade e publicidade quer no procedemento de acceso quer na propia prestación do servizo.

QUINTA – O procedemento que actualmente mantén a normativa estatal española considérase axeitado sempre que se garantan os principios da competencia. Tanto a adxudicación de licenzas para cada servizo como a adxudicación do servizo –en réxime de exclusividade, logo de concurso– considéranse procedementos axeitados. Se ben é recomendable que estes procedementos deban ser xeneralizados e afecten tanto aos servizos técnico-náuticos, como aos demais servizos; son particularmente sensibles, neste sentido, o servizo de practicaxe e o de estiba. O procedemento debe ser

equitativo e cunha idéntica pluralidade de requisitos para todos os prestamistas e para os usuarios.

SEXTA – En todo caso, os procedementos de adxudicación que garantan a competencia, deben manter o equilibrio necesario entre os custos e os retornos de todos os servizos. As tarifas deben ser claras, públicas e conformes co servizo prestado. Os servizos deben ser integramente pagados por quen os recibe, sen que exista posibilidade ningunha de axuda oficial nin de programas de apoio.

SÉTIMA – A nivel autonómico, se ben se están a acometer importantes esforzos, sería recomendable a adaptación das regulacións internas e a promoción duns marcos normativos nos cales os prestadores e os usuarios teñan seguridade xurídica. Desde esta perspectiva, proponse a redacción dunha normativa da Comunidade Autónoma de Galicia que sexa específica dentro das súas propias competencias.

3. Contexto

A evolución da liberalización dos sectores portuarios estivo tradicionalmente conexas cos procesos de liberalización do transporte marítimo.

O transporte marítimo non é xa só un medio, senón que é unha importante actividade económica e un fin en si propio. Durante moitos séculos, foron as sucesivas potencias mundiais as que dominaron os transportes, desde os fenicios ata os ingleses, pasando polos españois ou polos portugueses. Xa máis recentemente, no século XIX, as relacións entre as metrópoles e as colonias supuxeron un total control do mercado marítimo por parte das metrópoles sobre as colonias, que se prolongou máis alá dos procesos descolonizadores da segunda metade do século XX.

Ao seren conscientes diso, tanto Nacións Unidas, a través do seu célebre Código de Conduta (que 40 anos despois da súa publicación segue sen entrar en vigor), como a UE, entón a CEE, a través dos tratados e do Dereito derivado, intentaron levar a cabo procesos de liberalización.

O transporte marítimo foi excluído do tratado constitutivo da CEE, é dicir, o Tratado de Roma, cando así o recolle expresamente o seu artigo 84.2. Non é ata 1986, cando se produce a aprobación e a aplicación dun paquete de catro directivas (4055/86 e seguintes), que a libre prestación de servizos e os principios de libre competencia comezan a ser incorporados ao sector do transporte marítimo.

Na nosa lexislación estatal eses principios reitores foron incorporados pola Lei 27/92 de portos do Estado e de mariña mercante e na súa modificación posterior pola Lei 62/97.

A importancia dos portos nas economías mundiais é un feito incuestionable. Polas súas instalacións móvense máis de 4/5 partes do comercio mundial e, hoxe en día, case o 90% das importacións e das exportacións da UE se realizan por vía marítima, sen existir practicamente ningunha alternativa ao transporte marítimo de longa distancia.

Desde esta perspectiva económica, o papel do porto fíxose e continúa a se facer cada vez maior. Un porto non é xa unha organización que produza un servizo único, senón que se converteu nun polo de atracción económica e

empresarial onde se desenvolve unha diversidade de actividades e se prestan innumerables servizos.

Non obstante, a evolución liberalizadora e desregularizadora no transporte marítimo non tivo un reflexo similar no ámbito portuario por diversas razóns:

- os diferentes réximes, tanto o económico como o administrativo, dos portos no marco da UE.
- o diferente réxime económico e administrativo de Portos do Estado en España ao longo da súa recente historia. Non debemos esquecer as diferenzas entre portos de interese xeral e os portos.
- a existencia de moitos e de variados servizos portuarios, uns de carácter básico e outros simplemente comerciais; uns de carácter técnico-náutico e outros de carácter terrestre; uns de prestación directa e outros de xestión indirecta.

A pesar de todo iso, no ano 1999 a UE iniciou un proceso liberalizador dos servizos e das actividades portuarias a nivel europeo coa redacción dun proxecto de directiva de liberalización para as radas portuarias con movementos superiores aos 1,5 millóns de Tm. ou aos 500.000 pasaxeiros. O proxecto foi amplamente contestado tanto social como politicamente. Catro anos máis tarde e tras non superar o proceso conciliatorio comunitario, o proxecto foi retirado.

Sen realizarmos agora ningunha valoración sobre os contidos, as bondades e os defectos do mencionado proxecto, si é certo que, probablemente, España fose un dos países comunitarios menos afectados, xunto cos países nórdicos, no caso de que se aprobase o mencionado texto legal.

A Lei 27/92 introducira elementos tales como o concurso, a publicidade ou o sometemento á Lei de contratos do Estado (a actual Lei de contratos das administracións públicas), moi na liña da proposta comunitaria. Estes principios administrativos reitores, tan aparentemente obvios, non regulan aínda a prestación dos servizos en países como Italia, Grecia ou Francia.

Posteriormente, no ano 2004, produciuse a presentación dun novo proxecto, que en xaneiro de 2006 foi de novo rexeitado polo Pleno do Parlamento europeo por abafadora maioría.

Non obstante, o lexislador español adiantouse ao posible marco comunitario coa aprobación da Lei 48/2003, de réxime económico e de prestación de servizos dos portos de interese xeral. Esta lei está a ser obxecto, na actualidade, dun proxecto de reforma e pasou xa o trámite do Consello de Ministros o pasado día 24 de febreiro de 2006.

4. O porto como prestamista de servizos: porto titular e prestamista / porto *landlord*

O concepto de porto é un concepto en permanente evolución, que nos últimos anos experimentou profundos cambios.

Como un punto de partida de calquera análise portuaria debemos utilizar unha definición ampla e comprensiva das diferentes actividades que hoxe en día se desenvolven ao amparo e baixo a cobertura portuaria. Neste sentido, quizais a definición da UNCTAD (United Nations Conference on Trade and Development) sexa unha das máis completas:

"Os portos son intercambiadores entre varios modos de transporte e, por tanto, son centros de transportes combinados¹. Á súa vez, son mercados multifuncionais e áreas industriais onde as mercadorías non só están en tránsito, senón que tamén son manipuladas manufacturadas e distribuídas. De feito, os portos son sistemas multidimensionais, os cales, para funcionar axeitadamente, deben estar integrados nunha cadea loxística integral: un porto eficiente require ademais da infraestrutura, da superestrutura e do equipamento, dunhas comunicacións axeitadas, dun equipo directivo motivado e dunha forza de traballo coa suficiente cualificación".

Á vista desta definición, non podemos referirnos ao porto como un provedor dun servizo, senón como un conxunto de actividades e de servizos directamente relacionados con diferentes sectores económicos e empresariais. En definitiva, podemos acuñar a idea de que un porto é unha empresa de empresas con múltiples obxectivos económicos e empresariais.

De acordo co profesor Regueiro², o concepto de porto experimentou unha evolución en función precisamente do seu obxecto e das súas actividades. En primeiro lugar, falaríamos de porto como un lugar de refuxio da navegación marítima, en segundo lugar, como un núcleo de influencia entre varios modos de transporte e, finalmente, como un espazo idóneo para o desenvolvemento de múltiples actividades económicas.

Desde a perspectiva funcional, a evolución dos portos e dos seus diversos conceptos veu marcada pola evolución dos transportes marítimos, pola

¹ *Manual on Port Management*. Parte I, 1997. UNCTAD.

² Regueiro, I. *Estudios de Derecho Marítimo*, vol. III. Editor Eusko Jaurlaritza.

utilización das novas tecnoloxías, polas economías de escala e pola incorporación de novos servizos, que como regra xeral foron intensivos en capital e deficitarios en recursos humanos, un feito que supuxo e que aínda supón un exceso na man de obra, fundamentalmente nas operativas, na estiba e na desestiba de cargas.

Desde unha perspectiva espacial, os portos evolucionaron desde a súa influencia local ata unha influencia nun *hinterland* rexional cando unha área rexional está vinculada a ese desenvolvemento portuario, ou mesmo nun *hinterland* nacional ou supranacional.

Desde finais da década de 1960 introdúcese o novo concepto MIDA (*Maritime Industry Development Areas*), que define determinadas zonas costeiras con vinculación económica única e exclusivamente supeditadas á actividade portuaria (como os casos de Mizushima e Kashima en Xapón).

Como ben apuntan Lourdes Trujillo e César Nombela³, as mencionadas transformacións nos portos xeraron unha situación de elevada competencia no sector, tanto inter como intra-portuaria, especialmente entre aqueles portos grandes dotados con instalacións para atender o tráfico regular de navieiras que operan liñas regulares de longa distancia.

Os portos modernos deixaron de ter unha situación de monopolio para o transporte de mercadorías ás súas rexións de influencia ou *hinterlands*, xa que o desenvolvemento de cadeas integradas de transporte reduciu o tamaño destas zonas de influencia, ata o punto de que pode ser preferible para o propietario dunha carga a utilización dun porto afastado fronte a outro máis próximo, se o primeiro dispón de mellores equipos e de conexións con outros modos de transporte. É dicir, aos conceptos de competencia e de rivalidade, habemos de engadir o trazo de xerarquía e a selección portuaria para definir aqueles aspectos que inflúen nas estratexias, quer das compañías marítimas quer das autoridades portuarias.

Un exemplo desta evolución plasmámola na táboa 1.

³ Trujillo, L. e Nombela, C., "Puertos" páx. 113 e segs. En *Privatización y regulación de infraestructuras de transporte*.

Táboa 1. Esquema da evolución dos trazos portuarios

CARACTERÍSTICAS DOS PORTOS CLÁSICOS	CARACTERÍSTICAS DOS PORTOS MODERNOS NA ERA DA GLOBALIZACION
Os portos son puntos terminais.	Os portos son nodos de transferencia de fluxos.
Nos portos prodúcese unha ruptura de cargas.	Elimina as posibilidades de ruptura de cargas.
Os portos constitúen zonas de almacenamento prolongado das mercadorías.	Posibilita a conformación de terminais marítimas. Os portos constitúen <i>hubs</i> , centros de procesamento, distribución e integración de cadeas produtivas fragmentadas internacionalmente.
Os portos inscríbense en zonas costeiras desvinculadas das rexións interiores. Os portos defínense como zonas de quebra de separación das áreas de confluencia externas. Os portos conforman <i>hinterlands</i> cativos.	Os portos posúen estreitos vínculos coas zonas interiores. Existe unha intensa articulación entre os espazos interiores e exteriores. Amplíase e consolídase unha vasta extensión das zonas de influencia territorial. O intermodalismo e as melloras físicas no tocante á accesibilidade territorial propician a conformación de <i>hinterlands</i> ampliados cada vez máis competitivos e, ademais, deixan de ser áreas cativas de cada porto.
Os portos organízanse sobre a base de fluxos moi determinados. As mercadorías que se transbordan, cargan e descargan corresponden a clientes tradicionais.	As características tecnolóxicas e o desenvolvemento do colector aceleran os fluxos de mercadorías e integran os procesos produtivos fragmentados en novos espazos económicos.
Os contactos comerciais son reducidos e moi rutineiros.	Articulan e favorecen novas e distintas conexións con rexións distantes do interior.

Os portos non desempeñan un papel relevante na evolución das economías dun país.	Os portos revalorizan a localización territorial. Fortalecen a posición como nodos de alcance. Os portos disputan áreas económicas tradicionais dos portos veciños.
A falta de integración dos sistemas de transporte era xeneralizada nas áreas máis periféricas e atrasadas.	Os portos impulsan e requiren dunha maior integración do sistema de transporte. Potencian o intermodalismo Os portos intégranse en redes.

Fonte: elaboración propia

4.1. Clasificación dos portos en función da súa organización e titularidade

Agás nos escasos exemplos de privatización absoluta ou *full privatization*, o carácter público, en maior ou en menor medida, é inherente ao concepto e á organización portuaria.

Nos casos de privatización absoluta prodúcese unha transmisión completa da titularidade do porto como calquera outra propiedade, é dicir, a súa posesión, a súa utilización e a súa xestión transfírese integramente a unha entidade privada. O exemplo paradigmático é o dos portos británicos que aplicaron a absoluta privatización como consecuencia dos movementos económicos conservadores da década dos 80. Uns anos despois, o sistema foi obxecto de controversias e algúns autores argumentan críticas ao seu funcionamento e desaconsellan a súa exportación (Thurnbull, P. e outros, 1993)⁴.

Nos demais países, os modelos de organización portuaria amosan como o grao de intervención pública é variable, mais sempre está presente. O seu grao de presenza está determinado pola implicación pública nas infraestruturas e nas superestruturas portuarias. Sobre esa base Baird e Juhel⁵ establecen unha clasificación que xa se converteu en clásica e en que diferencian tres modelos:

⁴ Thurnbull, P. e outros (1993). *The British Port Transport Policy*. Maritime Policy and Management, vol. 20.

⁵ 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". En *International Journal of Maritime Economics*. 3: 139-174. 2001.

- Porto landlord: nestes portos as infraestruturas son propiedade da entidade que se ocupa da xestión, xeralmente denominada autoridade portuaria (no caso da Comunidade Autónoma de Galicia, o ente autónomo Portos de Galicia) e que, en caso algún (agás en casos de forza maior), actúa como operador. O resto dos servizos portuarios que non se inclúen no ámbito das infraestruturas son prestados de forma indirecta por entidades privadas. Estas entidades, como analizaremos oportunamente, acceden á prestación dos servizos a través dos contratos.

Neste tipo de organización os elementos necesarios para poder prestar os servizos (guindastres, remolcadores, embarcacións de amarre etc.) son propiedade da entidade que ten adxudicada a prestación do servizo.

Tanto a Lei 27/92 de portos do Estado e de mariña mercante como a posterior Lei 48/2003 de financiamento e servizos portuarios, perseguen este modelo como o tipo organizacional que hai que aplicar nos portos do Estado español.

- Porto tool: o ente xestor –xeralmente, como xa expresamos, a autoridade portuaria– é titular de todas as infraestruturas e o equipamento. As entidades privadas provén os servizos xeralmente a través de licenzas ou de concesións, mais non son propietarias nin dos activos nin dos medios necesarios. Soamente a operativa diaria dos servizos está en "mans" privadas. Neste tipo de organización poderíamos englobar a maior parte dos portos españois antes da entrada en vigor da Lei 27/92, os portos italianos ou casos tan significativos como o porto de Amberes.
- Porto de servizos (*services port*): a entidade pública que é responsable do porto é titular demanial, xestora e responsable de todo o porto no seu conxunto, incluíndo todas as infraestruturas, os medios e os bens necesarios para o desenvolvemento de todos os seus fins, así como todos os servizos portuarios. Neste modelo organizativo incluiremos, xeralmente, os portos de Extremo Oriente, como Shangai ou Singapur, e

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

os do Índico, como Colombo ou Durban. Hoxe en día é un modelo en desuso.

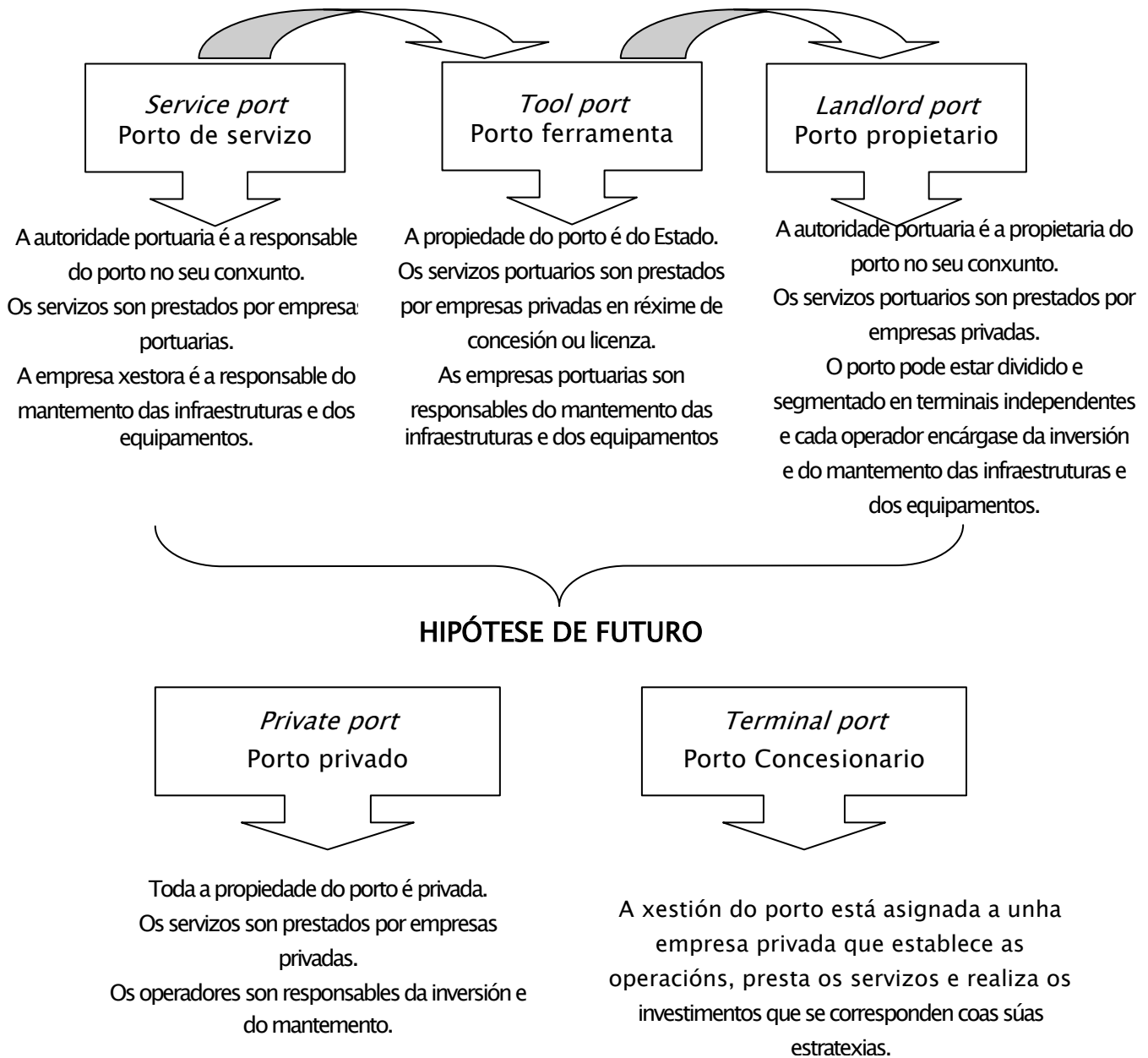
A fronteira entre o público e o privado é difícil que sexa eliminada e ambas as titularidades deben manterse e confluír nos portos actuais. Son moitos os países, mesmo do noso ámbito, onde as actividades portuarias se consideran como de servizo público e así se lles dá esa consideración a todos os servizos técnico-náuticos, como subliña o profesor Carbone no caso dos portos italianos⁶.

Esta perspectiva de servizo público e de xestión directa estaría xustificada nos casos de portos con pouco tráfico ou naqueles en que a súa xestión pode ser realmente antieconómica para calquera entidade privada. Esta situación é a que se xera nalgúns portos de interese autonómico de Galicia en que, a pesar de teren un marcado carácter comercial, a xestión dos servizos, mesmo os técnico-náuticos como a practicaxe, o remolque ou o amarre, resultan antieconómicos e moi pouco atractivos para a xestión privada.

En definitiva, a organización portuaria a nivel mundial é unha organización de carácter mixto entre o público e o privado: os modelos de xestión evolucionan cara a taxas de maior liberalización e de maior competencia mais sen caeren no extremo da privatización absoluta

⁶ Carbone, S. (2004), *La regolazione dei servizi tecnico- nautico*.

Gráfico 1. Clasificación dos portos e hipótese de futuro



4.2 Desregularización

A desregularización é, sen dúbida, un punto de encontro dos sistemas e das organizacións portuarias. Desde esta perspectiva podería chegar a considerarse, mesmo, que a existencia das autoridades portuarias non sería tal de se basear nas dinámicas de produción e de xestión das entidades privadas.

Non obstante, mesmo para os autores máis liberais e para o modelo neoliberal de xestión portuaria, a necesidade de existencia das autoridades portuarias é innegable, como nos subliñan Goos e Pardali⁷.

Os argumentos máis estendidos para a súa defensa derivan da situación xeográfica dos portos e da sensibilidade que é necesaria para a súa correcta explotación, así como, fundamentalmente hoxe en día, da súa sustentabilidade que, desde unha perspectiva privada sen intervención pública ningunha, podería perigar. O segundo argumento ten unha base máis economicista, debido aos importantes custos das infraestruturas portuarias cuxos retornos só poden ser valorados a moi longo prazo e que, por tanto, poden implicar a falta de interese das entidades privadas para realizar investimentos desa natureza.

En consecuencia e agás nos casos que xa analizamos de absoluta privatización, a autoridade portuaria co carácter público que hoxe coñecemos debe manterse. Non obstante, o seu rol tradicional debe modificarse e, desde unha perspectiva global, debe evolucionar para redefinir o seu modelo e para centrarse en accións tales como:

- Incrementar e maximizar a capacidade portuaria, mediante a procura de novas alianzas, de terminais privadas e de novos procedementos de xestión mixta. En definitiva, uns modelos de progreso que achamos actualmente nas radas galegas.
- Desenvolver e facilitar a competitividade intra e interportuaria.
- Incrementar a involucración de sectores na actividade portuaria.
- Facilitar a xestión entre os diversos tipos de transporte.
- Facilitar a xestión sustentable do porto para garantir a seguridade e as accións de protección ambiental.

⁷ Goss, R. O. "Are port authorities necessary?" en *Economic Policies and Seaports* e Pardali, A. en *The post-war industry development models*.

4.3. Axudas e financiamento público

Nos últimos tempos, os diferentes actores do sector portuario identificaron como unha ameaza para a competencia intra e interportuaria o impacto do financiamento público. As citadas axudas poden consistir na chegada de recursos financeiros para investimentos e/ou de recursos financeiros de carácter operacional para as infraestruturas que xa existen (fundamentalmente custos de mantemento).

Para a correcta análise desta ameaza é necesario recorrer á diferenza que a propia Comisión Europea realiza entre as infraestruturas básicas (os accesos, os dragados e os diques), as infraestruturas (o peirao e as súas superficies), as superestruturas e as axudas á navegación.

No campo das infraestruturas, o criterio tradicional para determinar a posibilidade de achegar unha axuda pública vén determinado polo feito de se a utilización da infraestrutura financiada estará dispoñible para calquera usuario ou terá un uso particular ou limitado. Sobre esta distinción, debemos convir co sector en que as axudas públicas deberían ser posibles só a respecto das infraestruturas xerais. Quer a respecto das infraestruturas que vaian ter un uso privado quer a respecto das superestruturas, as posibles axudas financeiras públicas deben ser totalmente limitadas, cando non prohibidas.

Os sectores de servizos técnico-náuticos non deben ter a posibilidade de recibir axudas ou financiamento público, xa que iso falsearía a competencia e suporía que o servizo non é liquidado nin por quen o solicitou nin por quen recibe os seus beneficios.

5. Servizos portuarios

5.1. *Nocións básicas*

A evolución dos conceptos portuarios supuxo, loxicamente, a evolución dos conceptos, da natureza e da clasificación dos servizos portuarios.

A nivel estatal, a primeira regulación global dos servizos contena a Lei 27/1992, LPEMM (Lei de Portos do Estado e Mariña Mercante), que nos seus artigos 66 e segs. recollía a definición e os tipos⁸. Establecía a mencionada norma un amplo concepto de servizo xeral, totalmente vinculado á titularidade e ás competencias de cada unha das autoridades portuarias, e regulaba, no seu artigo 67, un réxime de prestación alternativamente directo ou indirecto. En caso de prestación indirecta, esta sometíase ao ordenamento privado.

A concertación das prestacións entre o ente público e a empresa privada baseábanse nos denominados pregos xerais emitidos polo ente Portos do Estado, que posteriormente eran desenvolvidos particularmente a nivel local en cada porto a través dos denominados pregos reguladores de carácter particular. Tanto os pregos xerais como os particulares se publicaban de maneira específica para cada un dos servizos que eran obxecto dunha posible xestión indirecta.

Posteriormente, a Lei 48/2003 de réxime económico e de prestación de servizos nos seus artigos 56 e segs., establece que a actividade portuaria se

⁸ Art. 66 da Lei 27/92 LPEMM: "son servizos portuarios as actividades de prestación que tendan á consecución dos fins que ás autoridades portuarias se asignan pola presente lei e desenvólvense no seu ámbito territorial. En todo caso terán este carácter os seguintes servizos:

- a practicaxe.
 - o remolque portuario.
 - a dispoñibilidade de zonas de fondeo e a asignación de postos de fondeo.
 - o amarre e o desamarre de buques, o atraque e, en xeral, os que afecten ao movemento das embarcacións.
 - o accionamento de esclusas.
 - a posta a disposición de espazos, almacéns, edificios e instalacións para a manipulación e o almacenamento de mercadorías e vehículos (...).
 - a posta a disposición de medios mecánicos (...).
 - a subministración a buques de auga, de enerxía eléctrica e de xeo.
 - a recollida de lixos e a recepción de residuos sólidos e líquidos contaminantes procedentes de buques, plataformas...
 - os servizos contra incendios, vixilancia, seguridade, policía e protección civil portuarios...
2. Os labores de carga, descarga, estiba, desestiba e transbordo de mercadorías (...).
3. (...) O servizo de sinalización marítima.

desenvolverá nun marco de libre e de leal competencia entre os operadores de servizos nos portos de interese xeral nos termos establecidos nesta lei.

Táboa 2. Servizos portuarios nos portos (Lei 48/2003)

SERVIZOS	CLASES	TITULARIDADE
Portuarios xerais	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenación, coordinación e control do tráfico portuario • Coordinación e control dos servizos básicos • Sinalización, balizamento e outras axudas • Vixilancia, seguridade e policía • Iluminación • Limpeza • Prevención e control de emerxencias 	Autoridade portuaria
Portuarios básicos	<ul style="list-style-type: none"> • Practicaxe • Técnico-marítimos: remolque e amarre/desamarre de buques • Á pasaxe: pasaxeiros, vehículos e equipaxes • Manipulación e transporte de mercadorías • Recepción de escouras xeradas polos buques 	Operadores privados
Comerciais	<ul style="list-style-type: none"> • Prestación de servizos portuarios ou non, cuxa realización está permitida no dominio público portuario: consignación, almacenistas de peixe, venda ou poxa de pesca, almacenamento, xestión de amarres deportivos etc. 	Operadores privados
Sinalización marítima	<ul style="list-style-type: none"> • Instalación, mantemento, control e inspección das axudas á navegación marítima 	Autoridade portuaria

Fonte: elaboración propia

As diferenzas fundamentais no ámbito dos servizos portuarios entre as dúas leis radican en que a vixente definición é máis limitada e diferencia os servizos portuarios dos servizos comerciais e doutras actividades. O eixe do debate é, sen dúbida, a desregularización e o exame dos servizos portuarios básicos,

que son aqueles contidos no artigo 60 da Lei 48/2003⁹ (...), a saber fundamentalmente, a practicaxe, o remolque, o amarre e o desamarre de buques, os servizos á pasaxe, os servizos de manipulación e de transporte de mercadorías e os servizos de recepción de residuos xerados por buques.

Ao igual que no desenvolvemento normativo recollido pola Lei 27/92, a prestación en réxime indirecto de todos estes servizos portuarios básicos realízase baseándose en pregos de Condicións Xerais emitidos polo ente Portos do Estado. Estes pregos xerais foron aprobados e publicados recentemente no Boletín Oficial do Estado, con data do 31 de outubro de 2006¹⁰, salvo no caso dos servizos de manipulación e de transporte de mercadorías, que non o foron ata a terceira semana de novembro de 2006. Posteriormente estes pregos xerais serán desenvolvidos por pregos particulares en cada unha das autoridades portuarias do Estado.

Táboa 3. Servizos portuarios (Lei 27/1992)

SERVIZOS	TIPO DE XESTIÓN
Practicaxe	Indirecta
Remolque	Indirecta
Dispoñibilidade de zonas de fondeo e asignación de postos de fondeo	Directa
Amarre e desamarre de buques, atraques e, en xeral, os servizos que afectan ao movemento de mercadorías	Directa / indirecta
Accionamento de esclusas	Directa
Posta a disposición de espazos, almacéns, edificios e instalacións para a manipulación e o almacenamento de mercadorías e vehículos, así como para o tránsito destes e dos pasaxeiros no porto	Directa
Posta a disposición de medios mecánicos, terrestres ou flotantes para a manipulación de mercadorías no porto	Directa / indirecta
Subministración de tanques de auga, de enerxía eléctrica e de xeo aos pesqueiros	Directa / indirecta
Recollida de lixos e recepción de residuos sólidos líquidos contaminantes procedentes de buques, de	Directa / indirecta

⁹ Artigo 60 da Lei 48/2003. Apartado 2. Os servizos básicos son os seguintes: a) servizo de practicaxe, b) servizos técnico-náuticos: remolque portuario, amarre e desamarre de buques, c) servizos á pasaxe: embarque e desembarque de pasaxeiros, carga e descarga de vehículos e equipaxes, d) servizo de manipulación e transporte de mercadorías: carga, estiba, desestiba e transbordo de mercadorías, depósito e transporte horizontal

¹⁰ BOE núm. 260 con data do 31 de outubro de 2006, nas resolucións 18954 e segs.

plataformas ou doutras instalacións fixas situadas sobre o mar	
Servizos portuarios contra incendios, de vixilancia, seguridade, policía e protección civil	Directa / indirecta
Labores de carga, descarga, estiba, desestiba e transbordo de mercadorías	Indirecta
Sinalización marítima	Directa

Fonte: elaboración propia

5.2. Clases de servizos

Son moitas as posibles clasificacións que dos servizos portuarios se poderían realizar. Desde unha perspectiva práctica analizaremos dúas clasificacións diferentes. En primeiro lugar, a baseada na diferenciación entre os servizos en función do obxecto e do cliente final; e, en segundo lugar, realizaremos unha clasificación positiva en función do articulado da Lei 48/2003.

Clasificación baseada na diferenciación entre os servizos en función do obxecto e do cliente final. Se seguimos a representación de Pardali da mencionada doutrina económico-portuaria, diferenciamos:

- Servizos ao buque:
 - servizos de seguimento e de monitorización dos buques
 - practicaxe
 - remolque
 - amarre e desamarre de buques
 - recollida de escouras xeradas por buques
 - subministración de auga e electricidade
 - subministración de combustible
 - avituallamentos
 - reparacións
 - varadoiros
 - servizos de consignación ou axencia.
- Servizos á carga:
 - carga e descarga de/a buques
 - manipulación da carga do peirao aos almacéns
 - almacenamento temporal

- manipulación da carga no almacén
 - manipulación do almacén á saída do porto
 - carga e descarga de/a transporte terrestre
 - outros servizos de loxística intra-portuaria.
- Outros servizos:
 - servizos de información
 - servizos de xestión de carga
 - servizos de protección ambiental
 - servizos de seguridade
 - servizos de alfándega
 - servizos legais
 - seguros
 - servizos financeiros
 - servizos marítimos etc.

Se ben é certo que todos eles son servizos que poden producirse no ámbito portuario, non nos parece sensato, desde unha perspectiva de análise de desregularización e de fomento da leal competencia, consideralos a todos eles como servizos portuarios. Por iso, propoñemos a utilización como unha base de estudo e de análise da clasificación que analizamos a continuación.

Clasificación positiva, en función do artigo 60 da Lei 48/ 2003:

"(...) Son servizos básicos os seguintes:

- A. O servizo de practicaxe.
- B. Os servizos técnicos –náuticos: remolque portuario; amarre e desamarre de buques.
- C. Os servizos á pasaxe: embarque e desembarque de pasaxeiros, carga e descarga de equipaxes e vehículos en réxime de pasaxe.
- D. Os servizos de manipulación e de transporte de mercadorías: carga, estiba, descarga, desestiba e transbordo de mercadorías, depósito e transporte horizontal.
- E. Os servizos de recepción de escouras xeradas por buques: recepción de escouras sólidas, recepción de escouras líquidas (...).

Esta última será a clasificación que seguiremos ao longo da presente análise.

O proxecto de lei de modificación da Lei 48/2003, nos seus artigos 56¹¹ e segs.¹² realiza unha aproximación máis real e sinxela diferenciando simplemente entre servizos portuarios e servizos comerciais sen máis subdivisións. Non obstante, por se tratar dunha norma que non é actualmente aplicable, o seu contido é obxecto dun constante debate e, mesmo, como xa se comentou, está sometida a modificación en sede parlamentaria, polo que, desde unha perspectiva práctica a interpretación que como tal debemos concederlle ha de ser limitada.

ESTUDO NORMATIVO DOS SERVIZOS PORTUARIOS. A análise da conxuntura normativa actual dos servizos portuarios debemos realizala desde un triplo plano que coincide co competencial: 1) o correspondente á Unión Europea, 2) o estatal e 3) o autonómico.

¹¹ Artigo 56.3 do proxecto de lei de modificación da Lei 48/2003 os servizos clasifícanse en: a) servizos portuarios, b) servizos comerciais.

¹² Artigo 57.2 do anteproxecto de lei de modificación da Lei 48/2003: teñen a consideración de servizos portuarios os seguintes: o servizo de practicaxe, o servizo de remolque portuario, de amarre e de desamarre, o servizo á pasaxe, o servizo de recepción de escouras xeradas por buques, o servizo de manipulación de mercadorías e

6. Regulación da competencia dos servizos portuarios na Unión Europea

Na actualidade (febreiro de 2007), non existe aínda un ámbito de harmonización ou normativización conxunta á Unión Europea. O debate sustentado hoxe en día por moi diversos actores é se esa harmonización é necesaria ou non, e parece sensato e claro apostar pola súa conveniencia desde unha perspectiva de aplicación dunha competencia equilibrada.

Desde unha perspectiva quer estatal quer autonómica, en que a capacidade competencial é relativamente elevada a respecto doutras rexións europeas, debemos manifestarnos claramente a favor da referida harmonización.

Desde a publicación do denominado "Brussels Package" (os regulamentos 4055, 4056, 4057 e 4058 de 1986), son escasas as normas comunitarias publicadas a favor dunha verdadeira liberalización e dunha libre competencia no ámbito do transporte e do sector marítimo.

Aquel grupo de regulamentos publicados hai xa máis de vinte anos regulaba, única e exclusivamente, o transporte marítimo mais non as súas inevitables interconexións terrestres, é dicir, as súas relacións portuarias.

Non é ata finais da década dos noventa cando a Comisión Europea comeza a estudar realmente a oportunidade de harmonizar e de liberalizar a actividade portuaria en Europa. Despois de varios borradores de texto, o 13 de febreiro de 2001 publícase o borrador final da proposta pola Comisión para unha directiva do Parlamento e do Consello sobre o acceso ao mercado dos servizos portuarios¹³.

O obxectivo fundamental daquela proposta, tal e como recollía o punto 5 do seu preámbulo, era *"incrementar a competencia global nos portos comunitarios e, entre eles, promover o acceso ao mercado dos servizos portuarios a nivel comunitario debe eliminar as actuais restricións que dificultan o acceso dos prestadores de servizos portuarios e dos que optan pola autoasistencia, mellorar a calidade dos servizos prestados aos usuarios do porto, aumentar a eficacia e a flexibilidade, contribuír á redución dos custos e, dese xeito, fomentar a navegación marítima a curta distancia e o transporte combinado"*.

¹³ Documento posición común aprobado polo Consello DOCE o 11 de outubro de 2002, 1146/02. Borrador final que se achega como anexo ao presente estudo.

Do artigo 2 daquela proposta de directiva poderíase inferir o debate longamente (aínda o é hoxe) formulado nas radas europeas. Quen é a competencia?, debe a liberalización alcanzar a todos os portos independentemente do seu tamaño?

Como dicíamos, aquel artigo 2, ao limitar o ámbito de aplicación a aqueles portos cun volume de tráfico marítimo medio anual de 1.5 millóns de toneladas ou 200.000 pasaxeiros, estaba a dar contestación a ambas as cuestións¹⁴.

De tomarmos como base o mencionado ámbito de aplicación, ningún dos portos de interese autonómico da nosa comunidade nin os portos de interese xeral de Marín, Pontevedra e Vilagarcía se verían afectados por aquela normativa.

O procedemento de acceso baseábase na obtención de autorización previa sen limitacións máis alá do espazo, da capacidade ou da seguridade.

Probablemente, o aspecto máis innovador sexa a regulación da autoasistencia¹⁵.

A proposta de directiva analizada, tras o proceso de conciliación entre a Comisión e o Parlamento a finais de 2003 (o 20 de novembro de 2003), foi arquivada tras o rexeitamento, en dúas ocasións, do Parlamento europeo

Determinados sectores e particularmente en países como Italia, máis monopolizados e inmovilistas, quixeron ver naquel rexeitamento e no posterior arquivo un triunfo fronte á liberalización e á libre competencia. Nada máis lonxe daquela perspectiva, xa que en setembro de 2004 se produce a redacción dun novo texto–proposta de directiva.

Segunda proposta de directiva (setembro de 2004). Esta segunda proposta produciuse no ocaso da Comisión de 1999–2004. Os seus presupostos e os seus contidos non difiren radicalmente dos recollidos na proposta de 2001.

¹⁴ Artigo 2 da proposta citada. A nota 14 e o texto completo aparecen como anexos ao informe.

¹⁵ Artigo 13 da proposta de directiva.

Basicamente, modificáronse os artigos relativos á autoprestación e aos servizos técnico-náuticos como a practicaxe.

A contestación social dos diversos sectores que estaban involucrados foi importante. Iso, conxuntamente co debate paralelo da denominada "Directiva Bolkenstein" e coa pouca fe na proposta da propia Comisión, supuxo que no ano 2005 o Parlamento europeo rexeitase a proposta.

Situación actual

A necesidade de harmonización normativa e de liberalización de acceso á prestación dos servizos nun marco de libre competencia conduciron á Comisión Europea a crear un grupo de traballo que, conxuntamente co sector, alcance solucións aos problemas formulados.

Así, antes de formular unha nova proposta, a Comisión Europea está a realizar consultas a todos os sectores portuarios sobre aqueles aspectos fundamentais da actividade portuaria. En concreto, sobre o acceso ao mercado dos servizos portuarios, a súa natureza, a súa prestación e o grao de competencia desenvolverase unha consulta de traballo no porto de Valencia en marzo de 2007.

Gráfico 2. Modelo *workport* do proceso de transición dos portos europeos

	1960s	1970s	1980s	1990s	2000s	
Propiedad	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
		AUMENTO DE LA PARTICIPACION DEL SECTOR PRIVADO				
Formas de carga	Carga General	Sustitución de métodos unitizados por métodos a granel División de la carga general en ro/ro 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				
SUSTITUCIÓN DE LA LA CARGA UNITIZADA POR CARGAS A GRANEL						
Procesos de manejo de la carga	Carga General		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		Totalmente automatizado		
	Carga Líquida	Muy mecanizada y automatizada	Terminal especializadas			
AUMENTO DE LA AUTOMATIZACION Y LA MECANIZACION						
Procesos de apoyo a la carga y provisión de información	Comunicación, documentación, e intercambio de información	Grabación manual/en papel	Mail, teléfono, fax	Mail, teléfono, fax	Mail, teléfono, radio, fax, telex	Mail, teléfono, radio, fax, telex, EDI, internet, intranet
	PROLIFERACION DE METODOS					
	Mayor uso de tecnología de la información y mayor complejidad de la red de comunicaciones					
Cultura laboral - Mano de obra - Organización laboral - Entorno laboral - Condiciones de empleo - Relaciones laborales	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		Unificación 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
	MENOR NUMERO DE TRABAJADORES					
	Las operaciones de carga más capital intensivo y menos trabajo intensivo					
Función portuaria / Procesos portuarios de desarrollo	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
	AUMENTO DE ACTIVIDADES RELACIONADAS CON LA ACTIVIDAD PORTUARIA					
	Globalización de comunidades portuarias					
Salud y seguridad en el entorno de trabajo	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)		Mejora de la seguridad Política formal de sanidad y seguridad Directiva de horario laboral europeo Mayor control medioambiental en el lugar de trabajo
	MENOR TASA DE ACCIDENTES Y ABSENTISMO					
	Mejor diseño del equipamiento para labores de carga					
Medioambiente	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
	MAYOR CONCIENCIA MEDIOAMBIENTAL					
Factores decisivos	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. Conxuntura normativa estatal

Tradicionalmente, os portos concibíanse como monopolios naturais con tráficos cativos e con servizos portuarios e superficies adxudicadas en exclusiva, sen procedementos públicos previos.

Co devir dos anos e coa liberalización económica, os criterios monopolísticos foron desaparecendo progresivamente e os portos concíbense como entidades que acollen empresas en competencia entre elas e con outros portos, en definitiva, en competencia intra e interportuaria.

O propio Tribunal da Competencia, no seu informe de 1995, analiza a competencia no sector portuario en tres niveis: competencia internacional entre os portos, competencia interportuaria e competencia intraportuaria ¹⁶.

Os servizos portuarios son unha variable importante ao afrontar a competencia interportuaria. Os seus custos, particularmente os da xestión da carga, a calidade dos seus servizos e a súa dispoñibilidade poden ser definitivos para a decisión sobre en que porto recalar de entre aqueles que se achen nunha mesma área de influencia

Sen dúbida, a competencia interportuaria vén determinada nunha porcentaxe importantísima polo acceso á prestación dos servizos portuarios e pola posibilidade da prestación de cada un dos servizos por máis dun prestamista en concorrencia.

O marco xurídico que regula os servizos portuarios en España experimentou unha continua transformación. Desde 1928, apenas houbo modificacións quer na regulación da prestación propiamente dita quer na regulación do acceso a esa prestación. Non obstante, desde 1992, a Lei 27/1992 de portos do Estado e de mariña mercante e a súa modificación posterior pola Lei 62/1997 supoñen unha inflexión no tratamento e na regulación dos servizos portuarios, unha inflexión que, como oportunamente se analiza, toma rumbos definitivos coa Lei 48/2003 de financiamento dos portos e dos servizos portuarios.

¹⁶ Informe anual do Tribunal da Competencia. Ano 1995

7.1 A Lei 27/1992 e os servizos portuarios

A Lei 27/1992 precisa o concepto de servizos portuarios, para o desligar totalmente das "actividades portuarias". Outórgalle un concepto moito máis restrinxido, para facer referencia ás actividades administrativas de prestación que se encomendan á autoridade portuaria e que fan posible o tráfico portuario. Como ben sinalaba en 1992 o 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"* ¹⁷.

O artigo chave nesta Lei para a análise e para a comprensión da materia que nos ocupa é o artigo 66, segundo o cal *"son servizos portuarios as actividades de prestación que tenden á consecución dos fins que ás autoridades portuarias se aseguran pola presente lei e se desenvolven no seu ámbito territorial"*.

O mesmo artigo 66 enumera os tipos de servizos e recolle, ademais da listaxe enumerativa, dous supostos que se poden considerar especiais: os labores de carga, estiba e desestiba, e o servizo de sinalización marítima ¹⁸.

Os aspectos máis novidosos radican en:

1. as diferentes posibilidades de xestión (directa ou indirecta)
2. os servizos, tal e como recolle o artigo 66.4, rexeranse polas normas do Dereito privado.

A xestión directa

Caberán dúas posibilidades, a xestión pola propia entidade ou a xestión por unha sociedade mercantil cuxo capital pertenza integramente á autoridade portuaria.

A xestión indirecta

O procedemento básico e máis habitual é o de contrato–concesión.

¹⁷ Menéndez Rexach, A. "Los servicios portuarios: su gestión directa o indirecta" en *Comentarios a la nueva Ley de puertos*. 1992.

¹⁸ Artigo 66 da Lei 27/92 (LPEMM).

A respecto da regulación da competencia derivada desa xestión indirecta, é necesario diferenciar entre diferentes fases do proceso de xestión:

- a) A respecto do acceso, a lei garante a libre concorrencia para a prestación de cada servizo, tal e como recolle o artigo 67 da LPEMM, Lei 27/92.
- b) A prestación do servizo pode ser realizada en réxime de monopolio ou non en función do que considerar conveniente ou necesario cada autoridade portuaria.

A respecto da prestación, que non do acceso, a Lei 27/42 é máis proteccionista que a súa predecesora, a Lei de portos de 1928, que no seu artigo 41 prohibía o monopolio e permitía a concesión de diversas autorizacións/licenzas para obras da mesma especie nun mesmo porto.

A Lei 27/92, sen dúbida, garantía un certo carácter de servizo público dos servizos portuarios, ao recoller as súas obrigas de servizo público aínda que prestadas en réxime de dereito privado. En definitiva, a Lei 27/92 procurou un compromiso entre a garantía dos servizos públicos como tales e unha garantía de certa competencia.

No ano 1992 foron moitas as voces e os autores que consideraron que a Lei permitía ás autoridades portuarias o abandono das súas obrigas de dereito público e que, por tanto, os servizos portuarios, en tanto e en canto servizos públicos, se verían menoscabados ¹⁹. Nada máis lonxe da realidade, xa que a Lei garantía a libre concorrencia ao acceso para a prestación dos servizos e fomentaba a iniciativa e a xestión privada.

Esta lei experimentou unha modificación substancial no ano 1997, a través da Lei 62/1997 do 26 de decembro de modificación da Lei 27/1992. Esta reforma non supuxo modificación ningunha a respecto da Lei anterior en canto aos servizos portuarios nin a respecto do acceso para a súa prestación. Non obstante, si é conveniente lembrar que a mencionada Lei 62/997 incluíu como novidade entre as funcións das autoridades portuarias, a de favorecer a libre competencia e a de velar para que non se producisen situacións de monopolio. Estes novos contidos eran, basicamente, intencións, xa que en caso ningún se prevían procedementos nin medidas de ningún tipo para a súa consecución.

¹⁹ *Comentarios a la nueva Ley27/92. Zona franca de Vigo 1992.*

7.2 Normativa vixente. Lei 48/2003

Uns anos máis tarde, en 2003, prodúcese a verdadeira modificación que deu lugar ao réxime actual como consecuencia da publicación da Lei 48/2003 de réxime económico e dos servizos portuarios.

As motivacións que levan ao lexislador a publicar a mencionada Lei, cuns contidos tan diversos, foron ao noso xuízo:

1. A necesidade de clarificar a estrutura e os procedementos tarifarios. Como consecuencia da situación anterior, eran numerosísimas as causas xudiciais que se formularan, cunha evidente falta de seguridade xurídica para a Administración e para os administrados. Non obstante, o efecto causado pola Lei 48/2003 dista moito de ser clarificador e o sistema complicou de maneira importante os procedementos de facturación.
2. Cando se produciu a redacción da Lei 48/2003, existía unha xeral presunción na Administración española de que a proposta de primeira directiva sería aprobada. Sobre esa premisa e sobre a necesidade de transposición dos seus contidos ao ordenamento xurídico, a Lei 48/2003 cumpriría cos dous obxectivos. Non obstante, como xa foi explicado previamente, a citada proposta de directiva nunca chegou a se aprobar.
3. A liberalización de toda a actividade portuaria na procura dunha teórica competitividade económica, intra e interportuaria. Ata a data, despois de teren transcorrido tres anos desde a entrada en vigor da Lei, aqueles efectos perseguidos non son plausibles.

Os fins e os obxectivos, segundo a propia lei, eran e son moitos máis ambiciosos que os recollidos ao noso xuízo. Se, segundo o artigo 1 da Lei 48/2003, os principios e os obxectivos son tan amplos e dun alcance tan alto como os seguintes:

- a autonomía de xestión económico–financeira
- a optimización da xestión económica
- o autofinanciamento do sistema portuario
- a solidariedade entre os organismos públicos portuarios
- a competencia entre os portos de interese xeral

- a liberdade de tarifas
- a mellora da competitividade dos portos de interese xeral
- o fomento da iniciativa privada

Son todos eles principios base da liberalización e que garanten as bases da competencia.

Desde a perspectiva que nos ocupa no presente estudo, no texto da Lei debemos analizar o título V, que está integramente dedicado a regular a súa prestación.

A Lei 48/2003 pretende, como unha das súas máximas liberalizadoras, o quebrantamento do principio de subsidiariedade. Así, o lexislador entende que a experiencia demostrou que os servizos portuarios poden funcionar como un mercado competitivo. Por tanto, segundo o propio lexislador, non hai razón para que o Estado manteña, a través das autoridades portuarias, a titularidade dos servizos.

Poderase estar de acordo co lexislador, mais desde a nosa perspectiva, non se considera oportuno equiparar a liberalización e o quebrantamento do principio de subsidiariedade, polo menos en todos os servizos e iso baseándose en dous criterios da propia norma:

1. A propia norma recolle a posibilidade de que ante a carencia de prestadores do servizo correspondente, a autoridade portuaria poderá realizar a prestación directamente.
2. Todos os servizos son diferentes entre si mais, para estes efectos, deberiamos diferenciar entre aqueles que son necesarios para que a autoridade portuaria poida conseguir os seus fins básicos e aqueles outros que teñen un carácter basicamente comercial. Entre os primeiros destacaríamos todos os servizos denominados servizos técnico-náuticos (a practicaxe, o remolque ou o amarre). Sen estes servizos o buque dificilmente pode realizar, mesmo, a súa entrada en porto. A seguridade marítima é un compoñente intrínseco nestes servizos. Esa seguridade é un compoñente inequívoco do servizo público, xa que é algo intanxible que debe garantirse a todos os usuarios e, fundamentalmente como acontece cos mencionados servizos, cos buques no seu achegamento ao porto. A seguridade dos buques no seu

achegamento ao porto é tan importante como que máis do 65% dos accidentes e dos incidentes que sofren ou que experimentan os buques se producen nas inmediacións das radas portuarias.

Por tanto, sería recomendable non ceder todas as titularidades públicas á vez que se pode e que se debe garantir a competencia.

A liberalización dos servizos portuarios implica para as administracións públicas o abandono do actual sistema de xestión dos servizos portuarios e a concreción dos seus esforzos na creación de marcos xurídicos e económicos que reforcen a introdución e o desenvolvemento da libre competencia como un medio para lograr unha maior competitividade e a eficiencia económica das empresas.

A pesar de ser este proceso o aparentemente ideal desde o obxectivo da creación de marcos competenciais legais, non o é tanto desde a realidade, polos seguintes motivos:

1. Non hai unha verdadeira competencia cando as tarifas (non as máximas, senón todas). Non as establecen nin o mercado nin os operadores senón a Administración, que outorga as licenzas e que tutela os servizos.
2. Aínda existen servizos subvencionados ou que reciben axudas públicas.
3. Pretende a Lei 48/2003, na súa exposición de motivos, que esa maior competitividade e eficiencia o sexa no mercado internacional. Nada máis lonxe da realidade que esa pretensión, xa que os réximes do noso ámbito son completamente diferentes²⁰ e esa competencia internacional non está garantida.

A Lei 48/2003 pretende que as autoridades portuarias deixen de ser as titulares dos servizos portuarios. As actividades serán confiadas á iniciativa privada en réxime de libre competencia sempre que for posible e, garantirase en todo caso, a seguridade nos portos, particularmente dos servizos técnico-náuticos²¹. Por tanto, e tal como dicimos previamente, a propia Lei 48/2003 se contradí nas súas intencións e nos seus motivos.

²⁰ Son particularmente diferentes os casos de Portugal, Francia e Italia. Existen estudos derivados da análise das normas como o *Codice de la Navegazione* de Italia (1942), en que destaca o título III e os artigos 62 e seguintes.

²¹ Exposición de motivos, título IV.

A fórmula e o procedemento que establece a Lei é que os servizos portuarios, cunha relación directa co tráfico portuario (os servizos técnico-náuticos, os servizos á pasaxe, de manipulación e de transporte de mercadorías e de recepción de escouras) serán realizados por operadores privados, amparados pola correspondente licenza e en réxime de competencia. Non obstante, como xa antes adiantabamos, regula a Lei que en caso de insuficiencia da iniciativa privada permitírase a prestación directa polas autoridades portuarias.

Esta posibilidade de prestación directa é de por si suficiente para que debamos subliñar e recomendar a non ruptura do principio de subsidiariedade. A competencia, a liberalización e a subsidiariedade son complementarias e non deben estar disputadas. O fundamental é que exista liberdade de acceso e competencia na posibilidade de prestación do servizo, unha posibilidade que xa garantía a Lei 27/92 LPEMM.

A liberalización e a competencia na prestación debe estar baseada nos seguintes parámetros:

1. A garantía da seguridade.
2. A prestación do servizo en réxime de universalidade. Así, todo prestador debe ser capaz de dar resposta a toda demanda e o seu servizo debe darse en todo o terreo portuario.
3. A análise da demanda. Un porto pesqueiro ou cunha baixa demanda de servizos portuarios pode supor que, caso que se liberalice totalmente a prestación do servizo, non se leve a cabo finalmente por ningún operador. Esta posibilidade tería a súa base en que todos os servizos portuarios son intensivos en man de obra (p. ex. amarre ou estiba) e nalgúns casos en capital (p. ex. remolque). A inexistencia de clientes que garantan os investimentos necesarios podería derivar nun porto non competitivo e, finalmente, na desaparición dos operadores.
4. A análise da competencia interportuaria. Non se lle deben aplicar as mesmas normas e as mesmas regras a todos os portos. Cada porto ten unha competencia determinada en función dos seus tráfico, o seu *hinterland* e, fundamentalmente, a súa situación xeográfica. O grao de importancia da competencia interportuaria debe ser un indicativo fundamental para garantir o grao de liberalización intraportuario.

O estatuto xurídico previsto na Lei 48/2003 estrutúrase arredor de dous instrumentos:

1. Os denominados pregos xerais: estes pregos recollen de forma case regulamentaria as bases fundamentais de prestación de cada un dos servizos a nivel de todo o Estado.

Os pregos xerais que resultan da Lei 48/2003 foron desenvolvidos no ano 2006 e foron publicados no BOE o 31 de outubro de 2006.

Estes pregos xerais serán analizados no próximo capítulo do presente estudo. Como unha análise preliminar, neste apartado destacamos como as súas principais características:

- Un perfil baixo nos contidos. Son 17 cláusulas que seguen estritamente a orde e os contidos da Lei.
 - A práctica identidade de contidos entre os pregos dos diferentes servizos.
2. Os pregos particulares: o seu fin é o desenvolvemento dos pregos xerais adaptándoos á realidade local de cada autoridade portuaria. Ata a data, aínda non se publicou ningún.

Autoprestación e integración de servizos

A Lei analiza as dúas posibilidades de prestación dos servizos na sección 4.^a do capítulo II²².

Por integración de servizos debemos entender aquela prestación que se produce en terminais privadas que operan exclusivamente buques do seu propio grupo empresarial e que prestan os servizos a si propios.

A autoprestación (tamén denominada autoasistencia) prodúcese segundo a Lei 48/2003 cando o usuario opta por prestarse a si propio os servizos co seu persoal embarcado e cos seus propios medios sen asinar contratos con terceiros.

Ambas as figuras xurídicas son totalmente novas no acervo normativo portuario. Son unha "herdanza" ou un "desenvolvemento" do artigo 13 da proposta de directiva do ano 2001 que nunca chegou a se aprobar.

²² Artigos 73, 74 e 75 da Lei 48/2003 de réxime económico e de prestación de servizos.

Nos dous casos formúlense moitas dúbidas que nos deberían determinar se efectivamente son facilitadoras da competencia ou se, pola contra, son obstáculos para ela:

- A. Deben dispor dos mesmos medios que calquera outro prestador? Aparentemente e segundo a normativa vixente non, parece que é suficiente que poidan atender á súa propia demanda.
- B. Teñen os prestadores baixo estes réximes as obrigas de servizo público que teñen todos os demais prestadores? Aparentemente tampouco, xa que non teñen a obriga de atenderen ningunha necesidade ou servizo que non sexan propiamente os seus. Non obstante, tanto a Lei como o proxecto de directiva prevén compensacións económicas para salvagardar aquelas obrigas de servizos públicos.

As dúas figuras son, loxicamente, rexeitadas polas empresas prestadoras e polo sector servizos. Mais tamén é rexeitado por navieiros e polos usuarios en xeral debido ao procedemento e ás compensacións previstas pola Lei 48/2003.

O seu rexeitamento, nos dous casos, ten como base o principio de competencia. Para os prestadores ordinarios, tanto a autoasistencia como a integración de servizos quebran a competencia ao lles esixir menores requisitos.

Pola súa parte, os navieiros e os usuarios consideran que a obriga de pagamento de compensacións non permite a libre competencia.

Desde a nosa perspectiva e a experiencia contrastada en portos doutras latitudes, a forma máis obxectiva é permitir ambas as figuras, mais esixindo a todos os prestadores os mesmos requisitos, cumprir coas mesmas obrigas, sexan de dereito público ou de dereito privado, e facelo en todos os casos, sen compensacións.

Na súa regulación debe terse presente a realidade económica e empresarial. A autoprestación dos servizos en todos os sectores económicos non é habitual. A evolución dos sectores oriéntase cara ao *outsourcing* ou a subcontratación e o sector portuario non é alleo a todo iso, polo que as experiencias baseadas na

autoprestación ou na integración de servizos se producirán en moi poucos casos e, fundamentalmente, en terminais privadas.

A Lei 48/2003 e o servizo portuario da estiba

A estiba experimentou, coa Lei de 2003 unha modificación moi importante²³.

O servizo portuario de estiba e de desestiba que, regulado tradicionalmente como un servizo público de titularidade do Estado, pasa a se converter na Lei nun tipo de servizo portuario básico, concibido como unha actividade comercial de interese xeral cuxa iniciativa corresponde aos particulares.

Pretendía a Lei alcanzar dous obxectivos claves, como reflexa na súa exposición de motivos:

1. Estender a normativa xeral sobre os servizos portuarios ao da estiba portuaria, que sempre fora regulada de forma singular. A prestación do servizo víñase realizando por sociedades estatais de estiba participadas nun 51% polas autoridades portuarias, co cal a competencia intraportuaria resultaba practicamente inexistente.

Desde novembro de 2006, a estiba e a desestiba regúlanse a través de pregos xerais de maneira similar ao resto dos servizos portuarios.

2. Adaptar a actual lexislación ao marco normativo europeo. A precipitación na aprobación da Lei supuxo que este segundo obxectivo nunca fose real xa que, como se comentou reiteradamente, o citado marco normativo non existe aínda e, por tanto, a adaptación non resulta necesaria.

7.3. A Lei 48/2003 e as modificacións en materia de servizos portuarios

A publicación da Lei 48/2003 foi un froito dun determinado momento político a nivel estatal, que coincidiu con propostas normativas da Unión Europea radicalmente diferentes ao regulado ata aquel momento.

Non obstante, o devir dos tempos, o cambio político e, sobre todo, a non aprobación da proposta lexislativa europea xunto co complexo procedemento

²³ Artigo 85 Lei 48/2003

tarifario, motivaron a redacción do anteproxecto de lei de modificación da Lei 48/2003.

Este anteproxecto está en sede parlamentaria e o seu texto aínda non foi debatido pola Comisión de Portos do Congreso dos Deputados.

Desde a óptica dos servizos portuarios, as modificacións máis importantes son:

1. A recuperación da titularidade pública dos servizos portuarios polas autoridades portuarias.
2. A desaparición da distinción entre os servizos portuarios xerais e os básicos.
3. A modificación das actuais sociedades estatais de estiba e desestiba que pasarán a chamarse Sociedades Anónimas para o Traballo de Estiba, con participación maioritaria nestas das autoridades portuarias.

En definitiva, o anteproxecto prevé a recuperación para o ámbito público da titularidade dos servizos portuarios. Considera o anteproxecto que a titularidade pública debe ser compatible coa xestión privada que garanta a competencia.

A privatización dos servizos non supón nin a súa liberalización nin a mellora da súa competitividade nin da súa eficacia ou eficiencia.

Como xa se analizou previamente no presente estudo, o carácter público dos servizos portuarios en canto á súa titularidade debe, desde a nosa perspectiva, manterse, xa que soamente a suma de todos os servizos portuarios e, principalmente, os técnico-náuticos e de manipulación de mercadorías debidamente coordinados permiten que o porto alcance os seus obxectivos.

Pretende o anteproxecto, en definitiva, manter un grao de liberalización e de competencia en equilibrio coa característica do servizo público e, por tanto, a titularidade pública. Desta maneira, recupérase na súa base o espírito da Lei 27/92.

Este anteproxecto non ten, desde a nosa perspectiva, moitos visos de se converter en proxecto e, posteriormente, na Lei de modificación da Lei 48/2003. O anteproxecto foi amplamente contestado por moi diversos

sectores portuarios. Non obstante, ao anteproxecto hai que recoñecerlle, polo menos, dous aspectos moi positivos:

1. Unha maior clareza e sistematización nos procedementos tarifarios.
2. Unha recuperación da titularidade pública dos servizos, para manter a súa xestión privada en réxime de liberdade e de competencia.

A non aprobación do analizado anteproxecto supuxo que, ao regular os diferentes servizos, se aplique a vixente Lei 48/2003.

7.4. Pregos reguladores xerais dos servizos portuarios²⁴

Os pregos xerais foron publicados no Boletín Oficial do Estado o 31 de outubro de 2006 para todos os servizos técnico-náuticos, así como para o denominado servizo MARPOL ou de recollida de escouras, e para o servizo de pasaxeiros.

O contido dos pregos (dezasete cláusulas) regula o réxime de acceso á prestación do servizo así como as obrigas como servizo público e os criterios de cuantificación de custos. Finalmente, todos os pregos regulan o estatuto xurídico dos dereitos e dos deberes do titular da licenza.

A regulación recollida polos pregos é conforme, exactamente, cos contidos e coa estrutura da Lei 48/2003.

O réxime de acceso baséase na obtención da oportuna licenza, que se outorgará pola autoridade portuaria que corresponder con suxeición á Lei 48/2003, ao prego regulador e ás prescricións particulares. A licenza terá sempre carácter específico. A prestación do servizo rexeráse sempre polo sistema de libre concorrencia e as licenzas terán carácter regulado.

As citadas licenzas tamén se poderán outorgar para a autoprestación e para a integración de servizos, non obstante, e como xa subliñamos previamente, estas licenzas non requirirán a cobertura universal, non conterán obrigas de servizo público nin tampouco unha estrutura tarifaria.

Desde a perspectiva da competencia, todos os pregos xerais especifican como condición xeral básica de acceso á prestación do servizo "*non incorrer en*

²⁴ As copias de todos os pregos reguladores con carácter xeral de todos os servizos portuarios achéganse como anexos do presente informe.

condutas autocompetitivas no mercado dos servizos portuarios básicos, acatar as resolucións e tender as recomendacións que diten os organismos reguladores competentes"²⁵.

Estas condicións ou pregos xerais serán desenvolvidos en cada autoridade portuaria en pregos particulares conforme ás condicións específicas de cada unha delas. Nestes pregos particulares, poderase limitar o número de licenzas en función da estrutura, da dimensión, da situación e das necesidades de cada porto.

A limitación tamén pode ter como base a seguridade e as circunstancias ambientais. En ambos os casos, a limitación terá que ser avalada, previamente, con carácter preceptivo por un informe do capitán marítimo.

Actualmente, ningún porto do sistema portuario estatal desenvolveu e publicou os seus pregos particulares aínda.

7.5 Especial referencia ao sistema portuario galego

O sistema portuario galego está composto por cinco autoridades portuarias de interese xeral mais de xestión autonómica (Vigo, Marín–Pontevedra, Vilagarcía, A Coruña e Ferrol–San Ciprián) e 122 radas de titularidade autonómica.

1. Autoridades portuarias galegas de interese xeral

A regulación dos servizos portuarios e a súa liberalización deben axustarse, como non pode ser doutra maneira, ao réxime normativo vixente (Lei 48/2003, pregos xerais etc.) que se analizou previamente.

As cinco radas teñen unha dimensión pequena a respecto do sistema portuario europeo. De analizarmos os seus mercados conforme ás bases previstas na proposta de directiva de 2001 (un tráfico de mercadorías superior a 1,5 millóns de euros ou a 500.000 pasaxeiros) nin os portos de interese xeral de Marín–Pontevedra e Vilagarcía nin ningún dos de competencia autonómica, estarían sometidos á libre prestación de servizos, pola súa dimensión.

²⁵ Cláusula 7.4 dos pregos xerais.

Non obstante, conforme á vixente normativa estatal, nos cinco portos de interese xeral da nosa Comunidade Autónoma desenvolveranse pregos particulares que regulen o acceso e a xestión de todos e de cada un dos servizos portuarios conforme ao contido e á regulación da Lei 48/2003.

2. Portos de competencia da Comunidade Autónoma ou de interese autonómico

Son poucos os portos de interese autonómico que requiren servizos portuarios por teren, en xeral, unha vocación máis pesqueira e de recreo que puramente comercial.

No ámbito da prestación dos servizos portuarios, habemos de destacar os portos de Ribadeo, Cariño, Sada, Laxe, Corcubión, A Pobra e Ribeira, onde os tráxicos comerciais son máis habituais e, por tanto, a necesidade de servizos de practicaxe, remolque, amarre e estiba é máis habitual.

Nestas radas, os servizos non teñen unha regulación específica e con carácter xeral, ante o seu pequeno interese canto ao volume de mercadorías, adóitanse prestar baseándose en autorizacións. En determinados servizos e portos, a súa prestación lévase a cabo, mesmo, como unha extensión da prestación a outros portos. Así, nos portos da Pobra e de Ribeira os servizos de practicaxe e de remolque son prestados en réxime de extensión polas empresas que prestan os seus servizos no porto de Vilagarcía.

O servizo de amarre préstase en réxime de autoprestación ou por outros servizos, xa que o pequeno valor económico engadido e a escaseza de tráfico que o demande ata a data, fixeron invisible a presenza de empresas de amarre *ah hoc*.

A evolución dos servizos portuarios nos portos de competencia da Comunidade Autónoma de Galicia será paralela á evolución dos tráxicos fundamentalmente comerciais.

Na actualidade, o problema é oposto á existencia ou non de competencia, a problemática radica na existencia de prestadores interesados en dar o servizo sendo rechamante no caso dos servizos técnico-náuticos.

Sobre esta base, é lóxico que ata a data non se producisen concursos con carácter xeral nin se subscribisen contratos entre a Administración pública e as empresas prestadoras de servizos. O mercado dos portos de interese autonómico resulta insuficiente para manter unha competencia equitativa e equilibrada sen necesidade de subvencións e de axudas públicas.

Da análise dos servizos específicos destacamos que, no servizo de practicaxe, xa desde o ano 1997 se levaron a cabo varios concursos en portos tales como o de Laxe. A respecto doutros servizos, como o amarre e o desamarre de buques en determinados portos (p. ex. no de Ribeira), estase a estudar a posibilidade de desenvolver pregos particulares. É o servizo MARPOL ou de recollida de residuos oleosos o máis regulado, baseándose en concesións logo de concurso público, sendo o seu outorgamento e a súa prestación por zonas que agrupan diferentes portos.

En definitiva, nas radas de competencia autonómica non podemos falar de liberalización, mais tampouco de monopolio, simplemente de conceptos como a necesidade de prestación dos servizos e as posibilidades reais de levalos a cabo. A intencionalidade liberalizadora da administración é inequívoca así como o é a intención de favorecer a xestión privada e a xeración de competencias. Non obstante, a pouca dimensión do mercado fai que todo iso non poidan ser máis que intencións.

Os parámetros liberalizadores que hai que desenvolver no futuro estarán marcados pola competencia interportuaria que os portos de interese autonómico poidan ou queiran realizar fronte aos portos de interese xeral. Iso, conxuntamente coa posible captación ou co incremento de tráfico moi específicos e localizados, poderá supor o interese de diversos prestadores nun determinado servizo e xerar competencia.

CONCLUSIONES

En primeiro lugar e a nivel estatal, entendemos que existe unha base legal suficiente para garantir o libre acceso e a libre competencia na prestación dos servizos portuarios. A regulación e a liberalización de todos os servizos fan da vixente Lei 48/2003 un dos textos máis liberalizadores de toda a Unión Europea.

A pesar da vixente liberalización, a natureza dos servizos cuxa competencia e cuxo mercado pretendemos analizar, segue a ter un compoñente de carácter público que se debe manter.

Como ben subliña o profesor Ariño²⁶ "lo esencial de la introducción de la competencia es que el levantamiento de las barreras de entrada conduzca a una pluralidad de operadores". Non obstante, a introducción da competencia debe ser modificada en función da dimensión do porto, do seu *hinterland* e a súa situación. Os servizos portuarios *per se* pouco poden facer por incrementar a demanda e por incrementar o número de usuarios (p. ex.: o número de buques que utilizen o servizo de practicaxe non vai depender dos prácticos, senón do número de buques que a autoridade portuaria ou as súas axentes poidan atraer).

Estamos ante unha competencia imperfecta en que as tarifas están estruturadas e manteñen máximos que en realidade son teitos infranqueables. A falta de liberdade nas tarifas implica que a verdadeira competencia non exista, a pesar da garantida liberalización.

A respecto das figuras de recente introdución, tales como a autoprestación e a integración de servizos, pódese entender, en principio, que son figuras que liberalizan o mercado. Non obstante, esa liberalización supón unha quebra da competencia, xa que aos usuarios que operen baixo algunha das dúas figuras citadas non se lles esixen as mesmas condicións que ao resto dos prestadores.

A liberalización no acceso xa estaba regulada axeitadamente desde 1992, mais a competencia na prestación garántese a partir de 2003 e será plenamente efectiva coa publicación dos correspondentes pregos reguladores particulares.

²⁶ Ariño Ortiz, G. "La nueva legislación portuaria"; Ariño Ortiz e outros, páxs. 25 e segs. Editorial: Atelier Libros. 2004.

As barreiras de entrada son progresivamente eliminadas e podemos establecer que a nivel estatal, unha vez que os pregos particulares se publiquen, as barreiras serán mínimas e estarán baseadas, fundamentalmente, en razóns de seguridade. A súa eliminación determinou a liberalización estudada.

Finalmente e en relación co sistema portuario da Comunidade Autónoma, as conclusións que podemos elevar a respecto dos portos de interese xeral son as mesmas que para o resto dos portos do Estado. Canto aos portos de interese autonómico hai que subliñar a práctica inexistencia de competencia derivada dun mercado moi atomizado e de pequenas dimensións, que ten como consecuencia que a prestación dos servizos portuarios sexa pouco interesante economicamente. Non obstante, por parte da Administración autonómica estase a realizar un importante esforzo para garantir a concorrencia e a competencia.

BIBLIOGRAFÍA

- Acero Iglesias, P. (2003). *Organización y régimen de los puertos*. Editorial Aranzadi.
- Ariño Ortiz, G.; Rexach, A.; Navajas Rebollar, M e outros (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”. *Transport 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 e Hamburgo 2007.
- Consello da 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. e outros (2000). *Codice della Navigazione*. Edizioni Giuridiche Simona.
- De la Cruz, J. e 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*, ano 8, núm. 47, páxs. 322–327.
- De Rus, G. e outros (1995). *Estudio sobre competencia en los puertos españoles*. Tribunal de Defensa da 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?" en *II Course on privatization and regulation of transport services*. Banco Mundial. Washington.
- Juhel, M. H. (2001). "Globalization, privatization and restructuring of ports" en *International Journal of Maritime Economics*, núm. 3, páxs. 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. e Trujillo, L. (1999). "El sector portuario español: organización actual y perspectivas". en *Papeles de Economía Española*. núm. 82
- Pardall, A. (2005). *The post-war industry development models: the effects on the economic of the port's hinterland*. Working paper Departamento de Estudios Marítimos, Universidade de Pireo.
- Parlamento Europeo (1993). "Política de puertos marítimos de la Comunidad". Documento de trabajo. Dirección Xeral de Estudos. PE.
- Portos do Estado (2006). "Pliegos Reguladores generales de los servicios portuarios". BOE.
- Turnbull, P. e outros (1993). "The British Port Transport Industry", en *Maritime Policy and Management*, vol. 20.
- VV AA. *Comentarios a La Ley 27/92* (1992). Zona Franca de Vigo.
- VV AA. *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.