

MANUEL ESTEPA MONTERO

ANÁLISIS DE LA POLÍTICA
PÚBLICA SOBRE LOS
PUERTOS DE INTERÉS
GENERAL

Marcial Pons

MADRID | BARCELONA | BUENOS AIRES | SÃO PAULO

2021

ÍNDICE

	Pág.
PRÓLOGO	25
ABREVIATURAS	27

CAPÍTULO I

EL MARCO TEÓRICO DE LA POLÍTICA PORTUARIA DEL ESTADO

1. LA CONFORMACIÓN DE UNA POLÍTICA PORTUARIA EN LA UNIÓN EUROPEA.....	33
A. El periodo inicial de creación de una política portuaria en el ámbito de la Unión Europea	33
B. El periodo de despegue y consolidación de la política europea integrada de transportes	36
C. Especial referencia al diseño de la posición comunitaria sobre el futuro de los puertos en el sistema global de transporte en Europa durante los años 2007 a 2013	40
2. LA TEORÍA DEL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS COMO INSTRUMENTO CIENTÍFICO APLICADO AL OBJETO DE ESTUDIO ...	44
A. La delimitación del concepto de política pública que estimo apropiado	44
B. Las diferentes posiciones doctrinales sobre el análisis de las políticas públicas	47
C. La perspectiva operacional del análisis de políticas públicas	49
D. Descripción de los elementos comunes constitutivos de las políticas públicas.....	50
E. El ciclo de la política pública	53
3. LA GOBERNANZA Y LA NUEVA GESTIÓN ECONÓMICA (NGP) COMO PARADIGMAS QUE COMPLETAN EL MARCO TEÓRICO DE REFERENCIA PARA UN ESTUDIO DE LA POLÍTICA PÚBLICA PORTUARIA	59

	Pág.
A. El origen del concepto	59
B. La aparición del sentido actual de gobernanza en los trabajos de las organizaciones internacionales.....	61
C. Algunas aportaciones doctrinales destacan en torno al concepto de nueva gobernanza	64
D. Una visión integral del concepto: la propuesta de L. F. Aguilar Villanueva.....	67
E. La nueva gestión pública (NGP) como nuevo paradigma para la organización y funcionamiento de la Administración pública.....	69
4. LAS TEORÍAS DE LA COMPETENCIA Y LA REGULACIÓN DE SECTORES ECONÓMICOS COMO INSTRUMENTOS JURÍDICO-ECONÓMICOS DE APLICACIÓN AL SISTEMA DE PUERTOS DEL ESTADO....	72
A. Competencia y regulación	72
a. Concepto y finalidad de las normas de competencia.....	72
b. El concepto de regulación económica y su desenvolvimiento ...	74
B. Los pilares de la regulación legal y económica del Derecho de la competencia	79

CAPÍTULO II

EL MARCO NORMATIVO DEL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL. LA EVOLUCIÓN HISTÓRICA Y EL SISTEMA VIGENTE

1. LA CREACIÓN DE UN SISTEMA CIVIL DE PUERTOS A MEDIADOS DEL SIGLO XIX COMO EXPRESIÓN DE UN ESTADO LIBERAL	86
A. Introducción.....	86
B. El contenido regulatorio del Real Decreto de 17 de diciembre de 1851 y de su Reglamento de ejecución aprobados durante el reinado de Isabel II.....	88
a. El Ministerio de Fomento asumió la competencia respecto de la gestión de los puertos, de elaboración de la regulación sobre los mismos, así como sobre la realización de las obras públicas	88
b. El Ministerio de Hacienda asumió la competencia para la recaudación de los impuestos específicos, cuyo producto tenía carácter finalista; y se procedió además a la refundición de los arbitrios o tasas, que quedaban reducidos a solo dos.....	90
C. Las principales aportaciones del Decreto de 1851 para el establecimiento del nuevo régimen portuario	92
D. La completa liberalización de la prestación de los servicios portuarios durante los inicios del nuevo sistema portuario del siglo XIX.....	93
2. LA CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL DURANTE LA RESTAURACIÓN MONÁRQUICA, DE 1874 HASTA LOS AÑOS TREINTA DEL SIGLO XX.....	95
A. Esbozo general del sistema portuario español establecido por la Ley de 7 de mayo de 1880.....	95

	Pág.
B. Examen de las características más señaladas del sector portuario durante la Dictadura del general Primo de Rivera	98
C. La creación de las primeras asociaciones de atención social respecto de la prestación de los servicios portuarios desde finales del siglo XIX...	101
3. EL CAMBIO HACIA UN SISTEMA ADMINISTRATIVO DE PUERTOS DURANTE LA II REPÚBLICA ESPAÑOLA Y EL RÉGIMEN DEL GENERAL FRANCO.....	103
A. Algunos cambios estructurales durante la II República española	103
B. La gestión portuaria durante el periodo de la autarquía económica, 1939-1975	105
C. Los primeros signos de autonomía en la gestión portuaria durante la etapa del desarrollo económico español, de 1964 a 1975.....	107
a. El desarrollo español durante los años sesenta y su necesaria incidencia en la organización, gestión y financiación de los puertos	107
b. El diseño a finales de los años sesenta de un nuevo sistema de financiación y de organización de los puertos españoles durante la etapa del desarrollo económico. Aparecen los primeros Puertos Autónomos.....	109
4. EL CAMBIO DE PARADIGMA EN LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA, LAS AUTORIDADES PORTUARIAS	113
A. Antecedentes y significado esencial de la Ley 27/1992	113
B. Razones para una ley	114
C. La tramitación parlamentaria del proyecto de ley. El juego de alianzas y oposiciones entre los diferentes Grupos Parlamentarios	115
5. LA ACTUALIZACIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA POR LA LEY 62/1997	120
6. LA LEY 48/2003 DE 26 DE NOVIEMBRE VINO A COMPLETAR Y DETALLAR EL RÉGIMEN PORTUARIO.....	127
7. LA MODIFICACIÓN SUSTANTIVA DE LA LEY 48/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. LA LEY 33/2010, DE 5 DE AGOSTO.....	133
8. ESBOZO GENERAL DE LA LEGISLACIÓN VIGENTE CONSTITUIDA POR EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DE PUERTOS DEL ESTADO Y DE LA MARINA MERCANTE APROBADO MEDIANTE EL REAL DECRETO LEGISLATIVO 2/2011, DE 5 DE SEPTIEMBRE	135

CAPÍTULO III

LA EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS PUERTOS DEL ESTADO, HACIA UNA POTENCIACIÓN DEL MODELO DE AUTORIDAD PORTUARIA

1. LA PUESTA EN MARCHA DE UNA NUEVA POLÍTICA PARA LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL DEL ESTADO A FINALES DE LA PRIMERA DÉCADA DEL SIGLO XXI	139
--	-----

	Pág.
A. Génesis de una nueva política portuaria del Estado: el surgimiento del problema social y la necesidad de incorporarlo a la agenda política como problema a resolver	139
a. La incorporación a la agenda política del Gobierno de España y la toma de la decisión política.....	139
b. Identificación de los distintos actores de la política portuaria....	144
c. Determinación de los recursos al servicio del conjunto de los actores públicos y privados	149
B. Tipo de política pública que se examina y fases esenciales en el desarrollo de la política portuaria estatal con carácter general.....	153
2. EXAMEN ESPECÍFICO DEL CONTENIDO DE LA POLÍTICA PORTUARIA EN EL ÁMBITO ORGANIZATIVO: EL POSICIONAMIENTO DE LOS DISTINTOS ACTORES ANTE LA PROPUESTA DE DECISIÓN POLÍTICA PRESENTADA.....	161
A. Posiciones de los representantes parlamentarios.....	162
B. Posiciones entre los representantes de los grupos-objetivo.....	163
C. Consideraciones sobre las posiciones mantenidas por el conjunto de actores de la política portuaria respecto del modelo de organización del sistema de puertos del Estado.....	165
D. Análisis DAFO sobre la conveniencia de formulación de un nuevo modelo de gestión portuaria	166
3. EL MODELO DE ORGANIZACIÓN PORTUARIA ACOGIDO EN EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINISTRATIVO.....	167
A. Examen del panorama normativo precedente relativo a la organización portuaria.....	167
B. La posición preeminente en la dirección superior, la coordinación y el control del sistema portuario de interés general se atribuye con claridad a Puertos del Estado.....	173
C. El mantenimiento de la autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias.....	175
D. Avances obtenidos en cuanto a la meta propuesta de la profesionalización de la gestión de cada puerto.....	176
E. Breve análisis del Programa de Actuación Político-Administrativo (PPA) en materia de organización.....	177
4. EXAMEN DEL ESQUEMA ORGANIZATIVO VIGENTE PARA CADA AUTORIDAD PORTUARIA	178
A. Designación y funciones del Consejo de Administración.....	178
B. Carácter y funciones del presidente de la Autoridad Portuaria	179
C. Carácter y funciones del director de la Autoridad Portuaria	180
D. Naturaleza y funciones del Consejo de Navegación y Puerto	180
5. NUEVAS FÓRMULAS ORGANIZATIVAS EN EL ÁMBITO PORTUARIO QUE COMPLETAN EL ESQUEMA LEGAL	181
A. Exposición de las nuevas fórmulas organizativas que han ido surgiendo a partir de la década de los años noventa del siglo xx en el ámbito portuario.....	181

	Pág.
a. Las Asociaciones y Fundaciones creadas por la propia Autoridad Portuaria.....	181
b. La «Comunidad Portuaria» barcelonesa	182
c. El intento de creación de una red global: el «Clúster Marítimo Español».....	182
B. Razones que justifican la aparición y consolidación de las nuevas estructuras organizativas: el reconocimiento de la «comunidad portuaria» o de la «red portuaria»	184
C. Breve exposición del «cuadro de actores» que se deduce de la implementación de la política portuaria.....	185
6. LAS DIRECTRICES GENERALES QUE SE DEDUCEN DEL MODELO ORGANIZATIVO DE LOS PUERTOS DEL ESTADO.....	187
7. EVALUACIÓN DE LA FORMULACIÓN E IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PORTUARIA EN EL ÁMBITO ORGANIZATIVO: EL POSICIONAMIENTO DE LOS DISTINTOS ACTORES.....	189
A. Posiciones de los distintos actores de la política portuaria en relación con la estructura organizativa implementada	189
a. Opiniones de los representantes de los Grupos parlamentarios que componen el elenco de actores estrictamente político	189
b. Evaluación que realizan los representantes de los grupos-objetivo.....	192
c. Opiniones formuladas sobre la estructura organizativa por los beneficiarios de la política pública.....	198
B. Consideraciones generales sobre la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con la estructura organizativa	201
8. CONSIDERACIONES FINALES SOBRE EL ASPECTO ORGANIZATIVO DE LA POLÍTICA PORTUARIA.....	202

CAPÍTULO IV

EL RÉGIMEN PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL

1. LAS BASES DEL RÉGIMEN DE GESTIÓN DEFINIDO EN LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA COMO ACTUALIZACIÓN DEL MODELO INTRODUCIDO POR LA LEY 48/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE	207
A. Delimitación del ámbito material y normativo sobre el que versa el régimen de gestión que abordo en el presente capítulo	207
B. Los condicionantes económicos, geoestratégicos y de nuevas modalidades del tráfico marítimo-internacional para el modelo de gestión portuaria	209
2. LAS POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON EL MODELO DE GESTIÓN PORTUARIA	211
A. Examen de las distintas posiciones manifestadas	211

	Pág.
B. Consideraciones finales sobre las posiciones manifestadas	216
C. Análisis DAFO sobre la gestión portuaria formulada	216
3. EL MODELO DE GESTIÓN ESTABLECIDO EN EL TRLPEMM QUE CONSTITUYE EL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-ADMINIS- TRATIVO (PPA) APROBADO EN 2010	217
A. Los contenidos de gestión de la política pública analizada	217
B. Breve examen del Programa Político-Administrativo (PPA)	226
4. LA IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN PORTUARIA QUE SE DEDUCE DEL PROGRAMA DE ACTUACIÓN POLÍTICO-AD- MINISTRATIVO (PPA)	226
A. El modelo de gestión « <i>Land Lord Port avanzado</i> »	226
B. La actividad de «liderazgo» que asumen las Autoridades Portuarias de fomento y promoción exterior del puerto	228
C. La estrategia de sostenibilidad en la gestión portuaria	233
D. La sostenibilidad aplicada a la construcción de las infraestructuras portuarias: el exhaustivo control documental y la problemática de la gestión de las ayudas comunitarias. Examen del caso: la amplia- ción del puerto de Gijón-El Musel versus la nueva terminal de con- tenedores de Cádiz	235
E. Examen general de la implementación del nuevo régimen de ges- tión en materia de infraestructuras portuarias	242
F. La gestión social sostenible	246
G. La sostenibilidad ambiental, de residuos y de seguridad	250
a. La sostenibilidad ambiental	250
b. El control de los residuos	254
c. Claves de futuro: los objetivos de la Agenda 2030 como nuevas metas de la presente política portuaria	255
H. Las medidas de seguridad y protección	256
5. LA EVALUACIÓN DEL RÉGIMEN PARA LA GESTIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL	263
A. Opiniones de los distintos actores de la política portuaria en rela- ción con el régimen de gestión implementado	263
a. Posiciones de los Grupos parlamentarios respecto de la política pública formulada en 2010, que componen el grupo de actores estrictamente político	263
b. Opinión de los responsables político-administrativos del Minis- terio de Fomento (actual MTMAUrb) y el Organismo público Puertos del Estado	265
c. Evaluación que realizan los representantes de los grupos-obje- tivo	266
d. Opiniones emitidas en relación con el régimen de gestión por los beneficiarios de la política pública	268
B. Comentarios generales sobre la evaluación realizada por el conjun- to de actores de la política portuaria en relación con el régimen de gestión vigente	273

	Pág.
6. CONSIDERACIONES FINALES EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA PÚBLICA APLICADA AL RÉGIMEN DE GESTIÓN PORTUARIA	275

CAPÍTULO V

**EL MODELO DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO:
LA CONSIDERACIÓN URBANÍSTICA DE LOS PUERTOS
Y LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO.
LOGÍSTICA E INTERMODALIDAD**

1. EL DISEÑO DE UN NUEVO MODELO DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO COMO ELEMENTO CLAVE PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS DE AUTOSUFICIENCIA, COMPETITIVIDAD Y EFICIENCIA ECONÓMICA DE LOS PUERTOS ESPAÑOLES EN LA LEY 48/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE.....	281
A. Necesidades a las que sirve el nuevo modelo de gestión del dominio público portuario	281
B. La regulación originaria específica de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, que se mantiene «en parte inalterada» tras la política portuaria de consenso que se inicia en 2009.....	284
2. LAS POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES EN RELACIÓN CON EL MODELO DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO QUE PROPONE LA NUEVA POLÍTICA PÚBLICA.....	285
A. Exposición de las posiciones de los distintos actores en relación con el modelo de gestión del territorio portuario	285
a. Las posiciones manifestadas por los representantes de los Grupos Parlamentarios al tiempo de la formulación de la política portuaria	286
b. Premisas de las que debía partir la concepción del sistema portuario según el presidente de Puertos del Estado	286
c. Ideas defendidas por los presidentes de las Autoridades Portuarias, actores públicos que operan, en parte, como grupo-objetivo, durante la formulación de la nueva política portuaria —esto es, durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley—. .	287
d. Las posiciones de los representantes de los titulares de terminales de carga que constituyen uno de los principales grupos-objetivo	288
e. Propuestas de los representantes de los beneficiarios	289
B. Consideraciones sobre las posiciones de los actores de la política portuaria sobre la gestión del territorio portuario al tiempo de su formulación.....	292
C. Análisis de las debilidades, amenazas, oportunidades y fortalezas que concurrían para el conjunto de actores de la política portuaria sobre las propuestas de mejora en la gestión del territorio portuario	293

	Pág.
3. EXAMEN ESPECÍFICO DEL ÁMBITO URBANÍSTICO: ANÁLISIS DE LAS COMPETENCIAS LOCALES PARA LA APROBACIÓN Y EJECUCIÓN DEL PLANEAMIENTO GENERAL EN RELACIÓN CON LA ACTIVIDAD DE PLANEAMIENTO QUE SE ENCOMIENDA A LAS AUTORIDADES PORTUARIAS	294
A. La ordenación territorial como instrumento adecuado para alcanzar un consenso inicial respecto de la localización de zonas portuarias ...	294
B. El Plan General de Ordenación Urbana como instrumento integral de planeamiento que ha de contemplar necesariamente el puerto como sistema general	297
C. El Plan Especial del Puerto constituye el instrumento más apropiado para la ordenación urbanística del espacio ligado a las actividades portuarias.....	299
D. La Orden Ministerial de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios como figura que permite el encaje de las competencias concurrentes de las Autoridades Portuarias y de los Municipios sobre el puerto.....	301
4. EL PROGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO Y EL ACUERDO POLÍTICO EN RELACIÓN CON LA IMPLEMENTACIÓN DEL RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO PÚBLICO	306
A. La gestión del dominio público.....	306
B. Las modificaciones introducidas por la política portuaria de 2010 en la regulación del dominio público portuario	306
C. Análisis del Programa Político-administrativo (PPA) examinado.....	312
5. LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN DEL MODELO DE GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO PROPUESTO POR LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA	313
A. Actuaciones destinadas a la optimización del espacio portuario	313
B. La logística como actividad indispensable para la óptima implementación de la política portuaria, para el desenvolvimiento del transporte de contenedores y de la mercancía estandarizada	315
a. La logística en la actualidad.....	315
b. El desenvolvimiento de la logística en Europa durante los últimos años	317
c. La logística en el comercio marítimo	318
d. La aprobación de la «Estrategia Logística de España»	320
e. Consideraciones sobre la implementación de la logística como elemento clave de la nueva política portuaria.....	323
f. Una apuesta logística diferente: el desarrollo de Zonas Francas Portuarias.....	327
C. El desarrollo de las interconexiones ferroviarias de los puertos, un objetivo claramente definido por el Ministerio de Transporte Movilidad y Agenda Urbana como medida clave para el éxito global de la política portuaria	331
a. Las interconexiones ferroviarias en los puertos, un punto de encuentro entre las entidades públicas empresariales del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.....	331

	Pág.
b. La presencia de las terminales de ferrocarril en los puertos de interés general	332
c. La conexión por ferrocarril en la Red Transeuropea de Transportes (RTE-T).....	337
d. Consideraciones a propósito de la implementación de la política portuaria sobre la intermodalidad	345
D. Examen del «cuadro de actores» en la fase de implementación de la política pública portuaria	348
6. LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO	351
A. Opiniones de los distintos actores de la política portuaria en relación con el régimen de gestión implementado.....	352
a. Posiciones de los Grupos parlamentarios respecto del PPA contenido en la Ley 33/2010, de 5 de agosto, que componen el grupo de actores estrictamente político	352
b. Posiciones de los responsables político-administrativos adscritos al Ministerio de Fomento y el Organismo público Puertos del Estado	352
c. Opiniones que realizan los representantes de los grupos-objetivo en relación con el régimen de gestión del territorio portuario.....	354
d. Evaluación emitida por los beneficiarios de la política pública..	357
B. Comentarios generales que cabe deducir de la evaluación realizada por el conjunto de actores de la política portuaria en relación con la nueva gestión del territorio portuario	362
7. CONSIDERACIONES FINALES EN RELACIÓN CON LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA EN MATERIA DE GESTIÓN DEL TERRITORIO PORTUARIO	364

CAPÍTULO VI

EL PERFECCIONAMIENTO DEL RÉGIMEN LIBERALIZADO DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS

1. ANTECEDENTES DEL MODELO ACTUAL	369
A. Condicionantes económicos y de gestión que coadyuvaron a la formación del régimen liberalizado de prestación de los servicios portuarios concretado, inicialmente, en la Ley 48/2003, de 26 de noviembre.....	369
B. La evolución de la regulación portuaria de prestación de servicios: de la titularidad pública en 1992 a la pretensión de « <i>republicatio</i> » en 2005	371
a. El modelo inicial de prestación de los servicios portuarios contenido en la Ley fundacional de Puertos del Estado de 1992	372
b. La modificación del régimen de prestación de los servicios en los puertos de interés general desarrollada por la Ley de 26 de noviembre de 2003. La redefinición del papel de la Autoridad Portuaria	373

	Pág.
C. Perspectivas de innovación del régimen de prestación de servicios en los puertos del Estado. El anteproyecto de ley que elaboró el Ministerio de Fomento (actual MTMAÚrb) en 2005 como precedente inmediato y alternativa manejada al modelo finalmente confirmado	375
2. POSICIONES DE LOS DISTINTOS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN LA FORMULACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS, INCLUYENDO UNA REFERENCIA AL FOMENTO DE LA INTERMODALIDAD Y LA LOGÍSTICA DE APOYO	379
A. Intervenciones de los portavoces de los grupos parlamentarios.....	379
B. Intervención de los responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento (vigente MTMAÚrb)	380
C. Intervención de los representantes de las Autoridades Portuarias —actores públicos— que se comportan, en parte, como grupo-objetivo	381
D. Participación de los beneficiarios	383
E. Posiciones de los grupos-objetivo	385
F. Consideraciones finales sobre las posiciones del conjunto de los actores públicos y privados	395
G. Análisis DAFO en relación con la formulación del nuevo régimen de prestación de los servicios portuarios.....	396
3. LA FORMULACIÓN DE LA NUEVA POLÍTICA PORTUARIA DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS PORTUARIOS EN EL PROGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA)	397
A. Las novedades más destacadas en la formulación de la política portuaria de prestación de servicios.....	397
B. La nueva regulación del régimen de estiba que intenta imprimir una mayor autonomía organizativa del sector de la estiba con la garantía del control por las Autoridades Portuarias.....	399
C. Breve análisis del Programa Político-Administrativo en materia de servicios portuarios.....	403
D. El modelo de prestación de los servicios en los puertos de interés general confirmado por el Reglamento UE 2017/352, del Parlamento y el Consejo, de 15 de febrero	403
4. LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PORTUARIA RELATIVA AL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS	408
A. La participación de los operadores privados en la prestación de los distintos servicios portuarios	409
B. Competencia y publicidad	409
C. La competencia interportuaria: la competencia entre navieras y las alianzas para el transporte; la competencia entre puertos.....	410
D. La competencia intraportuaria: el control de la interdicción de las prácticas colusorias, el fomento de la competencia entre operadores y la conflictividad administrativa como táctica de competencia	418
E. La organización del servicio de estiba fue anulada por el Tribunal de Justicia de la UE.....	422

	Pág.
a. La formulación de un Dictamen desfavorable por la Comisión Europea y la posterior denuncia de España ante el Tribunal de Justicia de la Unión Europea	422
b. Cuál es la argumentación jurídica mantenida por la Comisión Europea.....	423
c. El Tribunal Superior de Justicia de la Unión Europea resuelve en contra del sistema español de estiba.....	424
F. La reforma de la estiba: las dificultades regulatorias y negociadoras ...	426
a. El desarrollo inicial de las negociaciones entre el Gobierno, los sindicatos y los empresarios de la estiba: el primer Real Decreto-ley 4/2017, de 24 de febrero	426
b. Un nuevo intento en la regulación de la estiba: el Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo	429
c. Los agentes sociales impulsan el pleno desarrollo del marco regulatorio de la estiba.....	432
d. El cierre de la reforma del régimen de la estiba: el Real Decreto-ley 9/2019, de 29 de marzo.....	437
e. Consideraciones finales: el marco regulatorio acota las posibilidades para alcanzar un acuerdo entre los actores responsables de la oferta del servicio de estiba	440
G. La orientación hacia la prestación de unos servicios de calidad	441
a. Instrumentos de fomento de la calidad en la prestación de los servicios.....	442
b. Instrumentos para evaluar la calidad de los servicios. En especial, la puesta en marcha y el desenvolvimiento del «Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios»	445
H. El «cuadro de actores» de la implementación de la nueva política portuaria en cuanto al régimen de prestación de los servicios en los puertos, distinción entre la aplicación del régimen y la toma de decisiones estratégicas.....	448
5. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PORTUARIA EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS	452
A. Opiniones de los distintos actores de la política portuaria en relación con el régimen de prestación de servicios implementado en los puertos.....	452
a. Posiciones de los Grupos parlamentarios respecto de la Ley 33/2010, de 5 de agosto, que componen el grupo de actores estrictamente político	452
b. Opiniones que mantienen los responsables político-administrativos adscritos al Ministerio de Fomento (vigente MTMAUrb) y el Organismo público Puertos del Estado.....	453
c. Posiciones que manifiestan los representantes de los grupos-objetivo en relación con el régimen de prestación de los servicios portuarios	455
d. Evaluación emitida por los beneficiarios de la política pública ...	463

	Pág.
B. Consideraciones generales que cabe deducir de la evaluación realizada por el conjunto de los actores de la política portuaria en relación con la nueva regulación de la prestación de los servicios portuarios.....	470
6. CONSIDERACIONES FINALES RESPECTO DE LA POLÍTICA PORTUARIA RELATIVA A LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS.....	471

CAPÍTULO VII

EL RÉGIMEN ECONÓMICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESTATAL

1. EL RÉGIMEN ECONÓMICO ESTABLECIDO POR LA LEY 48/2003 QUE RENOVÓ EL SISTEMA ORIGINAL DE LA LEY DE PUERTOS.....	475
A. La actualización y renovación del sistema portuario estatal	475
B. La modificación del régimen económico y de prestación de los servicios en los puertos de interés general desarrollada por la Ley de 26 de noviembre del 2003. La redefinición del ámbito portuario	476
C. El anteproyecto de ley de 2005, elaborado por el Gobierno socialista, contenía una serie de innovaciones concretas de modificación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre.....	480
2. POSICIONES DE LOS ACTORES PÚBLICOS Y PRIVADOS EN RELACIÓN CON LA DEFINICIÓN DE UNA POLÍTICA EN MATERIA ECONÓMICO-PORTUARIA	482
A. Posiciones manifestadas por los portavoces de los Grupos Parlamentarios.....	482
B. Intervención de los responsables político-administrativos del Ministerio de Fomento (actual MTMAUrb).....	483
C. Manifestaciones realizadas por los representantes de las Autoridades Portuarias —actores públicos— que se comportan, en parte, como grupo-objetivo.....	484
D. Participación de los beneficiarios	486
E. Intervenciones de los grupos-objetivo	489
F. Comentarios sobre las posiciones del conjunto de actores públicos y privados	495
G. Análisis DAFO respecto del diseño del régimen económico en la política portuaria del Estado a partir del conjunto de las posiciones manifestadas por los actores públicos y privados y de las grandes ideas que definían el ámbito del debate.....	496
3. LA FORMULACIÓN DE UNA NUEVA POLÍTICA EN MATERIA ECONÓMICA: CONTENIDO DEL PROGRAMA POLÍTICO-ADMINISTRATIVO (PPA).....	497
A. Exposición de los contenidos económicos más destacados de la nueva política portuaria	497
B. Análisis del Programa Político-Administrativo aprobado en materia económica	505

	Pág.
4. LA IMPLEMENTACIÓN DEL RÉGIMEN ECONÓMICO DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL	506
A. Recursos del sistema económico de puertos de interés general	506
a. La situación económico-financiera «como consecuencia de la entrada en vigor de las nuevas medidas»	506
b. Las medidas adoptadas por Puertos del Estado de devolución de los importes indebidamente cobrados por las tasas portuarias anuladas en aplicación de la Ley de Puertos.....	508
c. La adopción por parte de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias de medidas tendentes a ganar competitividad internacional y captar «tráfico portuario» consistentes en la rebaja de los gravámenes y bases de valoración de las tasas portuarias, en aplicación de la nueva política portuaria.....	508
d. La dotación del Fondo de Compensación Interportuario permite asegurar la sostenibilidad financiera del sistema de puertos del Estado	512
B. La polémica surgida con ocasión de la modificación de la tasa de ayudas a la navegación	515
C. Nivel y estructura de las inversiones portuarias y examen de las medidas específicas adoptadas para el fomento de las mismas en el «Plan de Medidas para el Crecimiento, la Competitividad y la Eficiencia»	516
D. Cifra de negocio, ingresos y rentabilidades, deuda pública y gastos de explotación	526
E. Valor generado y productividad	533
F. Consideraciones sobre la implementación de la nueva formulación del régimen económico de los puertos	534
G. Claves de futuro: incremento continuo de tráfico durante el periodo 2015-2019 interrumpido por el Covid-19. La implantación del Fondo 4.0 de ayudas a la puesta en marcha de proyectos de economía disruptiva o incremental	535
H. El «cuadro de actores» relativo a la implementación de las grandes medidas correctoras del régimen económico en la nueva política portuaria.....	536
5. EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA IMPLEMENTADA EN RELACIÓN CON EL RÉGIMEN ECONÓMICO	539
A. Posiciones de los diferentes actores de la política portuaria en relación con el régimen económico en los puertos	539
a. Posiciones de los Grupos Parlamentarios respecto de la Ley 33/2010, de 5 de agosto, que componen el grupo de actores estrictamente político	539
b. Juicio que manifiestan los portavoces de los Grupos Parlamentarios minoritarios a propósito de la nueva Ley.....	540
c. Opiniones que mantienen los responsables político-administrativos adscritos al Ministerio de Fomento (vigente MTMAUrb) y el Organismo público Puertos del Estado	541
d. Posiciones que manifiestan los representantes de los grupos-objetivo en relación con el régimen económico portuario	544

	Pág.
e. Evaluación emitida por los beneficiarios de la política pública ..	549
B. Comentarios generales que cabe deducir de la evaluación realizada por el conjunto de los actores de la política portuaria en relación con la nueva regulación del régimen económico de los puertos del Estado	556
6. CONSIDERACIONES FINALES EN RELACIÓN CON LA POLÍTICA PORTUARIA EN MATERIA ECONÓMICA	558

CAPÍTULO VIII

EXAMEN DE LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA POLÍTICA PORTUARIA IMPLEMENTADA

1. ANÁLISIS DE LAS CONSECUENCIAS ECONÓMICAS DE LA POLÍTICA PORTUARIA PARA LA PROPIA CONFORMACIÓN DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS Y DEL TEJIDO EMPRESARIAL QUE EN ELLAS DESARROLLA SU ACTIVIDAD	563
A. La estrategia de <i>especialización de tráfico</i> s por parte de determinadas Autoridades Portuarias. Un ejemplo, la especialización en el sector del automóvil.....	563
B. Las estrategias de «apoyo a la diversificación de tráfico» adoptadas por diversas Autoridades Portuarias como las de Las Palmas o A Coruña como medida para rentabilizar la infraestructura portuaria y generar negocio para la comunidad portuaria y su zona de influencia.....	572
C. Las alianzas entre navieras como factor clave para comprender cuál es el panorama actual de la competencia internacional en el tráfico de contenedores de tránsito	579
D. La ampliación del Canal de Panamá como factor estratégico determinante para el futuro del comercio marítimo mundial y, por ende, de los puertos españoles	583
E. En los últimos años, se ha impulsado un amplio desarrollo de los servicios comerciales en los grandes puertos del sistema de interés general como, por ejemplo, en Algeciras, convirtiéndose en pieza esencial del «tejido económico portuario»	584
F. Especial referencia al desarrollo del servicio comercial de suministro de gas natural licuado (GNL) como combustible para buques por los puertos tecnológicamente más avanzados del sistema	585
2. CONSECUENCIAS ECONÓMICAS SOBRE EL DESENVOLVIMIENTO DE LA ECONOMÍA ESPAÑOLA Y LAS RESPECTIVAS ZONAS DE INFLUENCIA DE CADA PUERTO	591
A. La pujanza comercial de determinadas Autoridades Portuarias como APBA y Vigo, consecuencias	591
B. La trascendencia de los puertos para canalizar el sector exportador de la zona de influencia: ejemplos Alicante y Motril	593
C. Los puertos como pieza clave en la recuperación de la economía española. La importancia del tirón de las exportaciones	595
D. Los puertos como motor de desarrollo económico de la respectiva zona de influencia. Barcelona, Valencia y Cartagena	598

	Pág.
3. EL TURISMO DE CRUCEROS COMO MODALIDAD DESTACADA DE LA INDUSTRIA TURÍSTICA ESPAÑOLA.....	600
A. El importante crecimiento experimentado por el tráfico de cruceros en España, desde 2001, se vio frenado en 2012 como consecuencia de una leve bajada de la demanda	601
B. Las consecuencias económicas del sector de crucero cada vez son más relevantes para la economía española y europea	604
C. La política portuaria sobre los cruceros y sus repercusiones	605
4. LAS OPERACIONES PUERTO-CIUDAD COMO ASPECTO MÁS VISIBLE DE LAS CONSECUENCIAS SOCIALES DE LA POLÍTICA PORTUARIA. ACTUACIONES MÁS RECIENTES	610
A. Génesis de las operaciones puerto-ciudad realizadas en nuestro sistema portuario. Su inclusión en la nueva Ley de Puertos	610
B. Las operaciones puerto-ciudad realizadas con la nueva normativa portuaria vigente	614
5. CONSIDERACIONES FINALES	619
RELACIÓN DE ILUSTRACIONES Y TABLAS.....	623
BIBLIOGRAFÍA.....	631

PRÓLOGO

La presente obra constituye el fruto de un prolongado periodo de investigación, estudio y reflexión sobre el tema portuario en España guiado por la idea de realizar una tesis doctoral que permitiera aplicar, con el mayor rigor posible, la metodología de la Ciencia de la Administración. Y dentro de ella, una de las técnicas que, sin duda, ofrece resultados más completos y útiles: el análisis de las políticas públicas. Entrar con tales premisas en la elaboración de una tesis doctoral representaba todo un reto intelectual dada la novedad del sector de la actividad pública en el que pretendía indagar y la previsible dificultad de reunir un elenco de datos que resultaran relevantes.

Sin embargo, la trascendencia del sector portuario —no en vano representa una pieza clave para el conjunto de la economía española, siendo un instrumento insustituible de nuestro sector exterior— unido a la novedad de abordar una investigación sobre los puertos que fuera más allá de una exposición lineal de la reglamentación jurídica existente representaron, sin duda, dos acicates para sumergirme en un área de actividad económica y social que, a la postre, reveló su enorme extensión material así como su profunda complejidad temática. Quien escribe las presentes reflexiones ya había investigado la cuestión portuaria desde una perspectiva jurídica. No obstante, la aprobación del nuevo texto refundido sobre la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante que actualizaba, con voluntad de permanencia, el marco legal representaba al mismo tiempo una oportunidad para, sobre sus cimientos, abordar el análisis de cuáles eran las directivas de actuación de los poderes públicos; cómo se habían conformado y cuál era el papel desempeñado por los diferentes actores económicos y sociales en la elaboración, aprobación, implementación y evaluación de todos y cada uno de los diferentes ámbitos en los que había dividido el análisis a realizar: organización, régimen de gestión, de personal, económico, ordenación territorial e intermodalidad, consecuencias económicas y sociales de la política pública diseñada.

Afortunadamente, puedo afirmar con satisfacción que la magnitud de la tarea se vio compensada por la posibilidad de acceso y manejo de datos y fuentes suficientes y relevantes procedentes de Puertos del Estado y de las diferentes Autoridades Portuarias. Así como por el estudio sistemático y prolongado de la prensa portuaria. Lo que, junto con la bibliografía existente en relación con el tema, conformaron un bagaje documental decisivo a la hora de trazar con seguridad las líneas maestras de cada una de las secciones; permitiéndome igualmente llegar a

conclusiones lo suficientemente significativas como para entender que el proceso investigador y reflexivo había merecido la pena.

La obra que se ofrece al lector centra pues su atención en el periodo de elaboración, aprobación e implementación de la política pública que conlleva el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, años 2010 a 2015. No obstante, cada sección da cuenta de los datos normativos y de gestión precisos para enmarcar en la perspectiva histórica el momento examinado; con lo que se evidencia cuál es la evolución del sistema portuario de interés general. E igualmente, con la idea de ofrecer al lector una visión lo más completa posible de cuál es el panorama vigente del sector; me hago eco de las principales novedades que esbozan el momento presente; actualizando al mismo tiempo las series anuales incluidas en las ilustraciones que se exponen. Me estoy refiriendo, esencialmente, a la evolución habida, desde 2017, en la regulación del régimen de la contratación del personal de la estiba portuaria; pendiente aún de una última delimitación a nivel convencional entre los agentes económicos. A la aprobación y entrada en vigor del Reglamento UE 2017/352, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero, sobre prestación de servicios portuarios y transparencia financiera de los puertos. A la pretensión de los nuevos responsables ministeriales de abordar la elaboración y aprobación del segundo Marco Estratégico del Sistema Portuario mediante un proceso que atienda a la necesidades e intereses del sector; comprometiendo en su aplicación al conjunto de los actores de la Comunidad Portuaria. E igualmente, a la adopción de medidas necesarias para la consecución de los objetivos del ámbito portuario en relación con la Agenda 2030 que se encuentran estrechamente vinculados con la lucha contra el cambio climático. Sin olvidar, por último, la puesta en marcha del nuevo Fondo 4.0 de apoyo a proyectos innovadores de economía disruptiva que permita ganar competitividad en el contexto internacional.

En todo caso, vaya por delante mi agradecimiento al actual Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana —antiguo Ministerio de Fomento— y, dentro de él, muy especialmente a los responsables de Puertos del Estado sin cuya colaboración en forma de orientación general y de acceso a las fuentes más destacadas y actualizadas sobre el tema no hubiera sido posible la realización del proyecto. Asimismo, he de tener en cuenta las aportaciones realizadas por las diferentes Autoridades Portuarias bien a través del material gráfico y fotográfico empleado como por su participación en las diferentes entrevistas en las que colaboraron los presidentes seleccionados o las personas por ellos designados en su representación.

No quiero concluir las presentes reflexiones sin recordar a D. Mariano Baena del Alcázar, insigne administrativista, tanto como jurista como estudioso de la Ciencia de la Administración, cuyo magisterio en la Facultad de Ciencias Políticas de la Universidad Complutense de Madrid motivó mi afición por el mundo de la Administración pública. Realizando con él mi primera tesis doctoral en el ámbito jurídico para después abordar, bajo la dirección del profesor D. José Manuel Ruano de la Fuente, en una segunda investigación doctoral, el análisis de la política pública sobre los puertos de interés general en España que presento a los lectores interesados. Para ambos, mi más sincero agradecimiento y afecto.

CAPÍTULO I

EL MARCO TEÓRICO DE LA POLÍTICA PORTUARIA DEL ESTADO

1. LA CONFORMACIÓN DE UNA POLÍTICA PORTUARIA EN LA UNIÓN EUROPEA

A. El periodo inicial de creación de una política portuaria en el ámbito de la Unión Europea

Las políticas portuarias no estuvieron presentes en la conformación inicial de la Comunidad Económica Europea y aún las del transporte marítimo lo estuvieron solo de soslayo. Y ello por cuanto su Tratado constitutivo¹ afirmaba en su art. 3.º que la política común de transportes era un campo que requería medidas de la Comunidad para su aplicación. El objetivo, obviamente, no podía ser otro que el de fomentar la libre circulación de personas, mercancías, servicios y capitales. Sin embargo, los arts. 74 a 84 del Tratado CEE que hacían referencia a problemas de competencia no regulaban los transportes, salvo el art. 77 que versaba sobre las ayudas de Estado en el transporte terrestre. De modo que el Consejo concluyó que los once artículos del inicial Título IV referidos a «los Transportes» contenían un régimen separado para dicho sector. Pero además, el art. 84, por su parte, preveía que «las disposiciones del presente Título se aplicarán al transporte por ferrocarril, por carretera y por vía navegable». Mientras que el transporte marítimo, por el contrario, solo se mencionaba en el apartado 2 del art. 84, según el cual, «el Consejo podrá, por unanimidad, decidir en qué medida y de acuerdo con qué procedimiento, podrán adoptarse disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea». Pues bien, partiendo del contenido del citado apartado, el Consejo concluyó que tanto el transporte marítimo como aéreo se encontraban fuera de la política común de transportes así como de la política de la competencia².

¹ El Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea de 25 de marzo de 1957.

² Dicha perspectiva se iba a concretar en la adopción del Reglamento (CE) 17/62 del Consejo, el primer Reglamento que dotaba de poderes de investigación y sanción a la Comisión en el campo del Derecho de la competencia. Así dicha norma fue seguida por un acuerdo, en virtud del cual, a propuesta de la Comisión, el Consejo dictó el Reglamento (CE) 141/62 que establecía la inaplicabilidad del Reglamento 17 al sector del transporte en su conjunto, y otro Reglamento más en el sector del transporte terrestre.

Hasta 1980, la Comunidad Europea aceptó la sugerencia del Grupo de Trabajo de representantes de los principales operadores en el sentido de que no era necesaria una política específica en el ámbito portuario. No obstante, a partir de dicha fecha, los responsables europeos comenzaron a considerar seriamente la relevancia que, en todo caso, adquiere la gestión portuaria para la buena marcha de los transportes marítimo y terrestre³. Lo que tendrá, a su vez, traducción en la Comunicación de la Comisión *Hacia una política común de transportes: el transporte marítimo*, de 19 de marzo de 1985, así como en la *Resolución sobre Política Portuaria del Parlamento Europeo* de noviembre de 1988 que contiene recomendaciones en el sentido de una mayor autonomía de la gestión portuaria, de competencia entre puertos marítimos y de cobertura de costes por transferencia a los usuarios⁴.

Pero fue con el *Tratado de la Unión Europea*, aprobado en 1992, que entró en vigor el 1 de noviembre de 1993, cuando Europa verdaderamente puso las bases para una política común de transportes⁵. Pues dicho Tratado creó como nueva política, con la mira puesta en la unión económica y la dimensión social de la Comunidad, la de «redes transeuropeas de transporte», e incorporó los requisitos de protección medioambiental. Un avance que se vería reforzado con la aprobación, en diciembre de ese mismo año 1992, del *Libro Blanco de la Comisión sobre la Política Común de Transportes* que se dedicó a la apertura del mercado en el sector⁶. Pues bien, considerando que el *Libro Blanco* propugnaba una óptima utilización de las capacidades existentes y la integración de todas las redes correspondientes a los diversos modos de transporte en una «red transeuropea» —que incluyera también a los puertos marítimos e interiores—, se aprobó la *Decisión 1.692/1996/CE del Parlamento y del Consejo, de 23 de julio de 1996*, sobre orientaciones comunitarias para el desarrollo de la misma. La Decisión trataba de identificar objetivos, prioridades y grandes líneas de acción, concretadas en proyectos de interés común. El objetivo fundamental era el de garantizar la movilidad sostenible de las personas y de los

Vid. L. ORTIZ BLANCO, *Las conferencias marítimas frente al Derecho antitrust de la Comunidad Europea*, Madrid, Marcial Pons, 2007, pp. 189-191.

³ C. I. CHLOMOUDIS y A. P. A. PALLIS, *La Política Portuaria de la UE, una perspectiva histórica*, vol. 8, núm. 1, Investigación Estudios Europeos, 2005, pp. 21-42. La frustración de veinticinco años de normativa incompleta en materia de transportes llevó al Parlamento Europeo a tomar la iniciativa sin precedentes de llevar al Consejo ante el Tribunal de Justicia por incumplimiento del Tratado en materia de transportes (asunto 13/83, de 22 de mayo de 1985), condenándosele por no haber garantizado la libre prestación de servicios en materia de transportes internacionales terrestres y conminándosele a fijar las condiciones de acceso de los transportistas no residentes a los servicios de transporte nacionales de un Estado miembro. Lo que provocó, indirectamente, una aceleración de la conformación de las políticas en los sectores aéreo y marítimo, donde los avances de la política comunitaria habían sido aún más escasos. Dando lugar a la aprobación de Reglamentos, respectivamente, en 1986 (Reglamentos CEE 4.055 a 4.058/86, de 22 de diciembre, del Consejo —verdadera fecha de nacimiento de la política marítima europea—) y en 1992 (Reglamento CEE 3.577/92 del Consejo, de 7 de diciembre, sobre prestación de servicios marítimos en un Estado miembro por los nacionales de otro Estado miembro).

⁴ *Nota de advertencia*: la exposición que sigue sobre la construcción del marco europeo que sustenta la política portuaria constituye una redacción original respecto de la contenida en M. ESTEPA MONTERO, «Regulación del transporte marítimo: las autopistas del mar», en A. RUIZ OJEDA (dir.), *Derecho de la Regulación Económica*, VI, *Transportes*, 1.ª ed., Madrid, Iustel y Fundación Instituto Universitario de Investigación José Ortega y Gasset, 2011, pp. 559-692; habiendo buscado de modo consciente nueva documentación que la sustente así como una exposición diferente de la normativa europea de referencia.

⁵ El Tratado de la Unión Europea, aprobado el 7 de febrero de 1992 en la ciudad holandesa de Maastricht, contemplaba las «Redes transeuropeas», en su Título VII, como nueva política de la Comunidad Europea. En la actualidad, ha pasado a constituir el Título XVI del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea rubricado por los jefes de Estado y de Gobierno en Lisboa el 13 de diciembre de 2007.

⁶ DIRECCIÓN GENERAL DE COMUNICACIÓN, COMISIÓN EUROPEA, *Comprender las políticas de la Unión Europea: Transportes, Conectar a los ciudadanos y a las empresas de Europa*, Bélgica, Comisión Europea, texto actualizado a noviembre de 2014, p. 5.

bienes para contribuir a la creación de un espacio común sin fronteras interiores que abarcara todo el territorio de la Comunidad. Los puertos marítimos, en concreto, deberían permitir el desarrollo del transporte marítimo y constituirían puntos de interconexión entre este y los demás modos de transporte⁷. El Anexo II incluía, como objetivos de los potenciales proyectos portuarios, facilitar el desarrollo de los intercambios intracomunitarios y de la Comunidad con el resto del mundo; crear una movilidad perenne; así como mejorar el acceso y la cohesión económica y social. Mientras que el Anexo III identificaba los 14 proyectos adoptados por el Consejo Europeo de Essen, ninguno de los cuales incluía a un puerto marítimo; aunque el art. 21 establecía un procedimiento de revisión quinquenal de la lista de proyectos a partir de un informe de la Comisión.

Con la finalidad de suscitar un amplio debate en torno a cuestiones concretas y a futuras políticas en materia portuaria, la Comisión presentó el 10 de diciembre de 1997 el *Libro Verde sobre Puertos e Infraestructuras Portuarias* que comenzaba destacando como la construcción del mercado interior; los cambios tecnológicos en el sector del transporte y el desarrollo de la red de transportes terrestres en Europa habían intensificado la competencia interportuaria⁸. El documento de la Comisión, después de exponer la función de los puertos en la red transeuropea de transporte, centraba su atención en la tarificación y la organización de los servicios portuarios. En relación con la tarificación, afirmaba que el objetivo a largo plazo de una política de tarificación de las infraestructuras debería ser la aplicación de tarifas en función de los costes sociales marginales, incluidos los costes de capital, costes de explotación y costes externos, así como el coste de las nuevas inversiones. En la medida en que una política de este tipo haría que los clientes del puerto sufragasen todos los costes que sus decisiones de transporte suponen para la sociedad en su conjunto. Priorizando este sistema respecto a la fijación de tarifas con arreglo a los costes medios (que generaría fuertes incrementos de tarifas) y a los costes de explotación (que privaría a los usuarios de indicaciones significativas acerca de sus decisiones de transporte).

En materia de servicios portuarios, afirmaba que, de todos, la manipulación de la carga figuraba entre los más afectados por el desarrollo tecnológico y la intensificación de la competencia entre los puertos, siendo esta última, a su vez, consecuencia de la realización del mercado interior. Las nuevas tendencias del mercado se caracterizaban por la concentración de capital, la especialización y la integración vertical. Destacaba que la organización del servicio portuario de estiba dependía mucho de la estructura del puerto y del marco regulador del empleo. Existiendo una tendencia constante, según la cual, la prestación del servicio estaba pasando del sector público al sector privado, a fin de incrementar la eficiencia, utilizar el «*know how*» de las empresas privadas y reducir el gasto público que se destinaba a los costes laborales portuarios. Los servicios técnico-náuticos (practicaje, remolque, amarre y desamarre), por el contrario, al responder a la necesidad de seguridad, solían inspirarse en el concepto de «servicio público» y sus tarifas las establecía y controlaba la Administración nacional competente⁹. Destacando que, conforme al principio de neutralidad, garantizado por el art. 222 TCE, la Comunidad debía mantenerse neutral respecto al régimen público o privado de la propiedad de los operadores portuarios; respetando además el derecho de los Estados

⁷ Vid. los arts. 2 y 12 de la Decisión 1.692/1992/CE, del Parlamento y del Consejo Europeo, de 23 de julio de 1996, sobre Orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte.

⁸ COMISIÓN EUROPEA, *El Libro Verde sobre Puertos e Infraestructuras Portuarias*, COM (97) 678 final 10 de diciembre de 1997, puntos 2 y 3, p. 2.

⁹ *Ibid.*, puntos 81 a 85, pp. 25 y 26.

miembros a definir los regímenes de los servicios que se prestaban en los puertos de acuerdo con las circunstancias particulares. Sin embargo, había de tenerse en cuenta que las normas sobre la competencia y las libertades establecidas en el TCE (libertad de establecimiento, circulación de trabajadores, de bienes y servicios) se aplicaban también a las Autoridades Portuarias y a las empresas que operaban en los puertos¹⁰.

Las ideas del *Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas* dieron lugar a la elaboración por la Comisión Europea de una «Propuesta formal de Directiva sobre el acceso al mercado de servicios portuarios» que, no obstante, hasta el momento —reconvertida en el actual «proyecto de Reglamento sobre el acceso al mercado de Servicios Portuarios» que recibió el 8 de junio de 2014 el visto bueno del Consejo de Ministros de Transportes en primera lectura¹¹— no ha visto la luz dado el rechazo que la propuesta inicialmente presentada tuvo por parte del Parlamento Europeo en los años 2003 y 2006 debido a la falta de un apoyo decidido de los grupos políticos mayoritarios unido a una oposición frontal de los principales sindicatos europeos representativos de los estibadores. Las organizaciones sindicales alegaban que el contenido de la Directiva propuesta supondría, en la práctica, una reducción considerable del empleo en los puertos, un deterioro de las condiciones de los contratos; así como la generación de problemas de seguridad en las operaciones debido a que acarrearía una falta importante de personal especializado en el sector portuario. No obstante lo anterior, el bagaje doctrinal manejado por la Comisión Europea, en el *Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas* y en otros textos, se iba a plasmar en España, a raíz de la aprobación de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General, mediante el proceso de liberalización de los servicios portuarios que más adelante comentaré.

Y finalmente, dentro de este proceso de colocación de los cimientos de una política portuaria europea, cabe mencionar igualmente, el denominado *Programa PACT 1997-2001 (Plan de Acción sobre el Transporte Combinado)*, aprobado mediante el Reglamento 2.196/98 del Consejo, de 1 de octubre, que desarrollaba un plan de ayudas financieras a experiencias piloto de fomento del transporte combinado, esto es, de puesta en marcha de medidas innovadoras en el transporte multimodal, y que sería sustituido por el Programa Marco Polo.

B. El periodo de despegue y consolidación de la política europea integrada de transportes

El 12 de septiembre de 2001, la Comisión Europea presentó su *Libro Blanco* titulado *La política europea de transportes de cara a 2010: la hora de la verdad* en donde mostró un cambio decisivo hacia una política de transportes respetuosa con el medioambiente, como herramienta para hacer frente al crecimiento desigual de los distintos medios de transporte, la congestión de las carreteras y los ferrocarriles europeos y el creciente impacto de la contaminación. Para ello proponía reequilibrar los distintos modos de transporte potenciando las autopistas del mar; desarrollar soluciones intermodales con el programa Marco Polo, y vincular

¹⁰ *Ibid.*, puntos 91 y 94, pp. 26 y 27.

¹¹ *Vid.* REDACCIÓN, «España firma con Portugal, Francia y Alemania el acuerdo de constitución del Comité Ejecutivo del Corredor Atlántico», *La Razón* (monográfico), 13 de octubre de 2014, Madrid, p. 2. En relación con el contenido de Reglamento proyectado, la ministra de Fomento, Dña. Ana Pastor, comentó que «nos hubiera gustado que fuera algo más ambiciosa, como la regulación que ya rige en España».

el transporte marítimo intracomunitario y fluvial con el transporte por ferrocarril y carretera. Así como, finalmente, reducir los puntos de estrangulamiento del sistema. En materia portuaria, específicamente, señalaba la conveniencia de ofrecer servicios eficaces mediante la introducción de una «competencia controlada», con normas claras que permitieran el acceso al mercado de los servicios portuarios; y de simplificar el funcionamiento de los puertos de manera que las Autoridades Portuarias «no fueran juez y parte» en la gestión de las entidades operadoras de los servicios¹².

En 2011, la Comisión Europea aprobó un nuevo *Libro Blanco* como impulso a la política de transportes titulado *Hoja de Ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible*, acompañado de otro documento más extenso y detallado denominado *Documento de trabajo de la Comisión que acompaña el Libro Blanco*. Pues bien, el nuevo *Libro* hizo sobre todo hincapié en la necesidad de reducir drásticamente las emisiones de gases de efecto invernadero (Europa necesita reducir un 80-95 por 100 de sus emisiones por debajo de los niveles de 1990 antes de 2050), teniendo en cuenta la importancia del sector del transporte en la Unión Europea que da empleo a 10 millones de personas y representa el 5 por 100 PIB; y considerando que nuestro sistema de transporte no es sostenible debido a la saturación de las redes terrestres y sus efectos contaminantes. De modo que, como consecuencia de dicho análisis, ambos textos proponían una serie de medidas con incidencia directa en el sector portuario. En concreto, propugnaban optimizar el rendimiento de las cadenas logísticas multimodales, haciendo uso de los modos eficientes en el consumo de energía. Así la Comisión promueve que, hasta 2030, el transporte de mercancías por carretera a una distancia de más de 300 km se traslade a otros modos más sostenibles como el ferrocarril, el transporte marítimo y las vías navegables interiores, y más del 50 por 100 para el año 2050. En lo relativo al transporte de viajeros, defiende ofrecer viajes multimodales puerta a puerta sin solución de continuidad. Insiste en la necesidad de una mayor transparencia de los diferentes conceptos que componen las tasas y tarifas portuarias, así como su correspondencia con los costes pertinentes. E igualmente la conveniencia de aclarar y promover un tratamiento uniforme de las ayudas de Estado en las infraestructuras de transporte. De otra parte, defiende una simplificación de los procedimientos administrativos y las exigencias de información en el transporte marítimo de corta distancia mediante vías específicas que eliminen los papeles (*carriles azules* y *e-maritime*) y reduzcan los costos administrativos creando un verdadero *cinturón azul* marítimo alrededor del continente europeo libre de barreras burocráticas. Finalmente, propone construir redes y nodos integrados que combinen diversos modos de transporte; así como revisar el programa Marco Polo vinculándolo al desarrollo de la red básica, tratando de desarrollar servicios multimodales de transporte de mercancías, innovadores y eficaces¹³.

En paralelo con la evolución en la concepción de la política del transporte en Europa, la originaria Decisión 1.692/96/CE, de 23 de julio, fue actualizada mediante la Decisión núm. 884/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril (que contó con una versión consolidada en la Decisión 661/2010/UE, del

¹² Vid. COMISIÓN EUROPEA, *La política europea de transportes de cara a 2010: la hora de la verdad*, COM (2001) 370 final, 12 de septiembre de 2001, pp. 44-49.

¹³ ASOCIACIÓN DE NAVIEROS ESPAÑOLES, *Libro Blanco 2011: Nueva estrategia de transportes de la Unión Europea*, Tribunal Profesional, mayo de 2011, pp. 10-16, página digital (www.anave.es), recogida en 20 de enero de 2015. También COMISIÓN EUROPEA, *Comprender las políticas de la Unión Europea: Transportes, conectar a los ciudadanos y a las empresas de Europa*, Bruselas (Bélgica), Comisión Europea, Dirección General de Comunicación, texto actualizado a noviembre de 2014, p. 5.

Parlamento y del Consejo, de 7 de julio), siendo sustituida en la actualidad por el Reglamento (UE) 1.315/2013, de 11 de diciembre, del Parlamento y el Consejo, que cuenta a su vez con el mecanismo específico de financiación «Conectar Europa», aprobado el mismo día mediante el Reglamento (UE) 1.316/2013, que contenía una clasificación de los puertos marítimos europeos por volumen de tráfico y el número de pasajeros con el que operaban para determinar qué puertos podían incluirse en la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T). Además, el referido Reglamento, actualmente en vigor, aclara los criterios para establecer las denominadas «redes básica y global» de transporte europeo; determina proyectos de interés europeo; y fija prioridades en su desarrollo. La «red global» alcanza a todas las infraestructuras existentes y planificadas de la red transeuropea de transporte, así como aquellas medidas destinadas a fomentar el uso eficiente y sostenible desde el punto de vista social y medioambiental de dichas infraestructuras. Mientras que la denominada «red básica» se compone de aquellas partes de la red global que tienen la mayor importancia estratégica para el logro de los objetivos de desarrollo de la red transeuropea de transporte. Pero, en cualquier caso, conviene retener que la red transeuropea de transporte trata de reforzar la cohesión social, económica y territorial de la Unión y contribuye a la creación de un espacio único europeo de transporte eficiente y sostenible, que aumenta las ventajas para sus usuarios y respalda un crecimiento integrador. Pues bien, el «valor añadido europeo» de la RTE-T quedará demostrado en la medida en que contribuya a alcanzar los objetivos concretos que se proponen. Que son los de la cohesión, con acciones tales como la accesibilidad y la conectividad de las diversas regiones junto con la reducción de las diferencias de calidad que pudieran advertirse; la eficiencia mediante medidas referidas a la eliminación de los cuellos de botella existentes, la construcción de los enlaces pendientes, la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales y de los modos de transporte, o el fomento de un transporte eficiente y de alta calidad; la sostenibilidad a largo plazo y con un bajo coste ambiental; y el aumento de beneficios para los usuarios mediante el fomento de la movilidad y la calidad.

Dentro de la red global de la RTE-T se integra, como no podía ser de otro modo, la infraestructura del transporte marítimo que incluye, claro está, a los puertos. Pues bien, «los puertos» se definen, a estos efectos¹⁴, como los puntos de entrada y de salida para las infraestructuras terrestres de la red global que han de cumplir; como mínimo, con el criterio de que el volumen total anual del tráfico de pasajeros o de la mercancía gestionada sea superior en un 0,1 por 100 al volumen total anual de tráfico de pasajeros o de mercancía de todos los puertos marítimos de la Unión. Que el puerto marítimo se encuentre ubicado en una isla y constituya el único punto de acceso a una región NUTS 3 (nomenclatura de unidades territoriales estadísticas con población entre 800.000 y 150.000 habitantes, en terminología francesa, equivalente a las actuales 50 provincias españolas) en la red global. O también, finalmente, que el puerto marítimo se encuentre ubicado en una región ultraperiférica o periférica, fuera de un radio de 200 km desde el puerto más cercano de la red global. Con lo que la noción de puerto que la Unión Europea maneja en relación con la RTE-T tiene un carácter polivalente. Pues bien, dentro de la «red básica», se incluyen aquellas infraestructuras de transporte marítimo de importancia estratégica para el transporte europeo que cumplan, además de con cualquiera de los requisitos mínimos exigidos para integrarse en la «red global» —para ser puerto de la red—, con un único requisito adicional: que dispongan de combustibles al-

¹⁴ Vid. el art. 20 del Reglamento (UE) 1.315/2013, de 11 de diciembre, del Parlamento Europeo y el Consejo, sobre Orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte por el que se deroga la Decisión núm. 661/2010/UE.

ternativos limpios (tales como GNL). Lo que pone de relieve la trascendencia que la Unión Europea otorga a que se opere efectivamente el cambio tecnológico hacia los llamados combustibles ecológicos. Exigiéndoseles también en cualquier caso, como es lógico, al constituir «nodos de la red», que se encuentren conectados con las redes de transporte por carretera y ferrocarril y, en la medida de lo posible, con las vías navegables interiores, a más tardar, a 31 de diciembre de 2030.

En el vigente Marco Financiero Plurianual (MFP) 2014-2020, la Comisión propone dos pilares de ayuda financiera de la UE en el ámbito de la política de transportes. El pilar «infraestructura», que estará cubierto por el ya citado «Mecanismo Conectar Europa» (MCE). Que, en su vertiente de transporte, prevé introducir mejoras en la infraestructura europea de transportes, crear conexiones inexistentes y eliminar puntos de congestión. Debiendo retenerse que, dado que la financiación se concentrará en aquellos modos de transporte que resulten menos contaminantes, en una implantación más amplia de las aplicaciones telemáticas y en la utilización de tecnologías innovadoras, el MCE impulsará una mayor sostenibilidad del sistema europeo de transporte. Mientras, el pilar «innovación» será puesto en práctica por las partes interesadas mediante el nuevo programa de investigación e innovación denominado «Horizonte 2020» aprobado por el Reglamento (UE) 1.291/2013, de 11 de diciembre, del Parlamento Europeo y el Consejo. Este último programa, en el periodo 2014-2020, contribuirá a abordar los principales retos sociales, a promover el liderazgo industrial en Europa y a reforzar la excelencia de su base científica; contando con un presupuesto disponible que ascenderá a los 76.880 M€¹⁵.

El programa «Horizonte 2020» integra por primera vez todas las fases de la investigación e innovación, desde la generación del conocimiento hasta las actividades más próximas al mercado. De modo que apoya tanto las fases iniciales de la investigación básica, el desarrollo de tecnologías o la puesta en marcha de los proyectos de demostración; como las intermedias que alcanzan a las líneas piloto de fabricación, la atención a la innovación social, la transferencia de tecnología y las pruebas de concepto; o también las acciones últimas, necesarias para lograr la puesta en el mercado de un nuevo producto, como serían, la normalización, el apoyo a las compras públicas pre-comerciales, así como la provisión del capital riesgo y del sistema de garantías. Siendo igualmente relevante el hecho de que el Instituto Europeo de Innovación y Tecnología (EIT) pase a formar parte del Horizonte 2020 y que a través de sus comunidades de conocimiento e innovación (CCI) integre actividades de investigación, formación y creación de empresas. Lo que le convierte en pieza clave de la investigación europea en el futuro próximo pues, no en vano, los «objetivos estratégicos del programa» se centran en crear una ciencia de excelencia, que permita reforzar la posición de la UE en el panorama científico mundial. En desarrollar tecnologías y sus aplicaciones para mejorar la competitividad europea. Y, finalmente, en investigar las grandes cuestiones que afectan a los ciudadanos europeos dentro de las seis áreas identificadas como esenciales para una vida mejor: la salud; la alimentación y la agricultura —incluyendo las ciencias del mar—; la energía; el *transporte*; el clima y las materias primas; las sociedades inclusivas y la seguridad.

¹⁵ Con anterioridad existieron, como instrumentos de financiación de proyectos relativos al transporte, el Reglamento (UE) 1.382/2003, de 22 de julio, del Parlamento Europeo y del Consejo, por el que se aprobó el *Programa Marco Polo I, 2003-2006*, que fue seguido a su vez por el Reglamento (UE) 1.692/2006, de 24 de octubre, que aprobó el *Programa Marco Polo II, 2007-2013*, proponiéndose como objetivo disminuir el impacto medioambiental de todo el sistema de transporte mediante la transferencia de una parte significativa del volumen de mercancías desde la carretera hacia otros medios de transporte tales como el ferroviario, el fluvial o el marítimo de corta distancia.

C. Especial referencia al diseño de la posición comunitaria sobre el futuro de los puertos en el sistema global de transporte en Europa durante los años 2007 a 2013

Partiendo del esquema normativo ya citado, merece la pena examinar con mayor detenimiento los principales textos de análisis elaborados por la Comisión Europea que han diseñado la política portuaria para el periodo actual. Pues bien, desde esta perspectiva, con independencia de la Comunicación que hizo pública la Comisión Europea en relación con la propuesta de una Directiva de liberalización de los servicios portuarios —sustituída por el actual proyecto de Reglamento de servicios portuarios— que ya he citado más arriba y que abordo con más detenimiento en el capítulo correspondiente a la prestación de los servicios portuarios, interesa ahora destacar como aportación específica de la Comisión en relación con el tema portuario la «Comunicación sobre una Política Europea para los Puertos» COM (2007) 616 final adoptada en Bruselas el 18 de octubre de 2007. El documento ponía de manifiesto la «trascendencia del sistema portuario europeo» que en 2005 movió más de 3 millones de toneladas y que supuso la cuarta parte del tráfico de contenedores a nivel mundial. Al mismo tiempo, llamaba la atención sobre el desequilibrio que sufre el sistema de modo que los puertos de Rotterdam, Amberes y Hamburgo recibieron el 30 por 100 del tráfico en 2005 mientras que los nueve puertos mayores del Mediterráneo solo alcanzaron el 20 por 100 del tráfico total en el mismo año.

Como «desafíos del sistema portuario» señalaba el de hacer frente a una demanda de inversión a nivel internacional en relación con los puertos por el bajo coste del transporte marítimo y su rápido crecimiento económico. La necesidad de provocar un cambio tecnológico, sobre todo en el tráfico de contenedores, para asegurar un sistema de operaciones más rápido, seguro, limpio y eficaz; con un desarrollo de los sistemas de dirección y adquisición de terrenos, así como de prácticas sociales. Contando al mismo tiempo con un progreso de las tecnologías de comunicación y navegación. Junto con la idea de mejorar las emisiones carbono y, en general, la lucha contra la contaminación; fomentando también el diálogo entre las Autoridades Portuarias y los puertos. Poniendo, por último, el énfasis en la necesidad de reconciliar el régimen portuario con las reglas de la competencia, la transparencia y, en general, con el conjunto de reglas de la Comunidad.

Pues bien, desde esta perspectiva, teniendo en cuenta la trascendencia del sistema portuario para el conjunto de la economía europea y los desafíos presentes, la Comisión realizó una «batería de propuestas de cara al futuro» entre las que destacaba la exigencia de mejorar el funcionamiento de los puertos y de las conexiones con sus respectivas zonas de influencia. A este respecto, hacía especial hincapié en la distinción entre los grandes puertos europeos, en los que el nivel de funcionamiento es bueno; y el resto, en el que se detectan retrasos y cuellos de botella pero también rendimientos escasos. Proponiendo para solucionarlo, por un lado, mejorar los niveles de eficiencia y productividad mediante la instalación de nuevos equipos, la implantación de nuevos sistemas de logística y el desarrollo de los sistemas informáticos. Y por otro, en relación con puertos con escaso uso, invitaba a explorar la posibilidad de nuevas rutas marítimas y acercar el puerto a los usuarios, con especial acento en la potencialidad de las rutas de corta distancia y la provisión regular de servicios al territorio cercano.

Además, proponía incrementar la capacidad de los puertos (ampliando o trasladando las instalaciones cercanas al centro de las ciudades; mejorando la conexión con el área de influencia; fomentando modos alternativos de conexión al trans-