



**COUNCIL OF
THE EUROPEAN UNION**

Brussels, 24 July 2013

12698/13

**Interinstitutional File:
2013/0157 (COD)**

**TRANS 413
MAR 108
FIN 474
INST 428
PARLNAT 191**

COVER NOTE

from: Spanish Parliament
date of receipt: 23 July 2013
to: General Secretariat of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a REGULATION OF THE EUROPEAN PARLIAMENT AND
OF THE COUNCIL establishing a framework on market access to port
services and financial transparency of ports
- Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and
Proportionality¹
doc. 10154/13 TRANS 272 MAR 62 FIN 300 CODEC 1234 + ADD 1-5
COM(2013) 296 final

Delegations will find annexed a copy of the above-mentioned letter.

¹ Translation(s) of the opinion may be available in English on the Interparliamentary EU information exchange Internet site (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



CORTES GENERALES

DICTAMEN MOTIVADO 7/2013 DE LA COMISIÓN MIXTA PARA LA UNIÓN EUROPEA, DE 17 DE JULIO DE 2013, SOBRE VULNERACIÓN DEL PRINCIPIO DE SUBSIDIARIEDAD POR LA PROPUESTA DE REGLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO POR EL QUE SE CREA UN MARCO SOBRE EL ACCESO AL MERCADO DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS Y LA TRANSPARENCIA FINANCIERA DE LOS PUERTOS (TEXTO PERTINENTE A EFECTOS DEL EEE) [COM (2013) 296 FINAL] [2013/0157 (COD)] {SWD (2013) 181 FINAL} {SWD (2013) 182 FINAL} {SWD (2013) 183 FINAL}

ANTECEDENTES

A. El Protocolo sobre la aplicación de los principios de subsidiariedad y proporcionalidad, anejo al Tratado de Lisboa de 2007, en vigor desde el 1 de diciembre de 2009, ha establecido un procedimiento de control por los Parlamentos nacionales del cumplimiento del principio de subsidiariedad por las iniciativas legislativas europeas. Dicho Protocolo ha sido desarrollado en España por la Ley 24/2009, de 22 de diciembre, de modificación de la Ley 8/1994, de 19 de mayo. En particular, los nuevos artículos 3 j), 5 y 6 de la Ley 8/1994 constituyen el fundamento jurídico de este Dictamen motivado.

B. La Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos, ha sido aprobada por la Comisión Europea y remitida a los Parlamentos nacionales, los cuales disponen de un plazo de ocho semanas para verificar el control de subsidiariedad de la iniciativa, plazo que concluye el 30 de julio de 2013.

C. La Mesa y los Portavoces de la Comisión Mixta para la Unión Europea, el 26 de junio de 2013, adoptaron el acuerdo de proceder a realizar el examen de la iniciativa legislativa europea indicada, designando como ponente al Diputado D. José Segura Clavell, y solicitando al Gobierno el informe previsto en el artículo 3 j) de la Ley 8/1994.

D. Se ha recibido informe del Gobierno. De acuerdo con el mismo, la iniciativa vulnera el principio de subsidiariedad. La Propuesta de Reglamento tiene un alcance tan amplio y general que trasciende significativamente el principio de subsidiariedad y por tanto lo vulnera; no justifica ni circunstancia la necesidad de intervención de la Unión Europea en ámbitos en los que los Estados miembros disponen de regulaciones internas que resuelven adecuadamente cuestiones como el establecimiento de tasas por el uso de las infraestructuras portuarias. El principio de subsidiariedad establece que los Estados miembros y sus administraciones competentes deben estar habilitados para tener en cuenta consideraciones que respondan a especificidades locales, regionales o nacionales.



CORTES GENERALES

E. La Comisión Mixta para la Unión Europea, en su reunión celebrada el 17 de julio de 2013, aprobó el presente

DICTAMEN MOTIVADO

El artículo 5.1 del Tratado de la Unión Europea señala que *“el ejercicio de las competencias de la Unión se rige por los principios de subsidiariedad y proporcionalidad”*. De acuerdo con el artículo 5.3 del mismo Tratado, *“en virtud del principio de subsidiariedad la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión”*.

La propuesta legislativa analizada se basa en el artículo 100. 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, que establece lo siguiente:

“2. El Parlamento Europeo y el Consejo podrán establecer, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, disposiciones apropiadas para la navegación marítima y aérea. Se pronunciarán previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones.”

I.- Objetivos, opciones políticas barajadas, acción propuesta y aspectos jurídicos de la propuesta de Reglamento

I.1.- Objetivos

Europa constituye una de las regiones con mayor densidad portuaria del mundo. Al mismo tiempo, el sector portuario es muy heterogéneo y se caracteriza por una amplia diversidad en cuanto a tipos y organización. El presente Reglamento intenta respetar esa diversidad y no pretende imponer un modelo uniforme para los puertos que se han cifrado en más de 1.200 puertos marítimos comerciales por los que circularon más de 380 millones de pasajeros en el año 2011. Si bien la UE depende en gran medida de sus puertos para comerciar con el resto del mundo, estos también desempeñan un papel esencial en su propio mercado interior en el que destaca el transporte marítimo a corta distancia al representar el 60% de las toneladas que se transportan a través de los puertos de la UE. Sirva como dato referencial que el 96% de la mercancía y el 93% de los pasajeros que pasan por los puertos de la Unión Europea lo hacen a través de los puertos marítimos identificados en la propuesta de Orientaciones para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) y en los que hay que poner de manifiesto que no en todos ellos se ofrece la misma calidad de servicio. De ahí el objetivo del presente



CORTES GENERALES

Reglamento que no es otro que el de contribuir a lograr un funcionamiento de la RTE-T más eficiente, interconectado y sostenible mediante la creación de un marco que mejore el rendimiento de todos los puertos y les ayude a hacer frente a los cambios en los requisitos de transporte y la logística.

1.- La propuesta establece que “el objetivo es contribuir a establecer un funcionamiento de las RTE-T más eficiente, interconectado y sostenible mediante la creación de un marco que mejore el rendimiento de los puertos y les ayude a hacer frente a los cambios en los requisitos de transporte y logística”. Indica también que los “puertos de las RTE-T deben ayudar al desarrollo del transporte marítimo de corta distancia como parte de las rutas intermodales”.

2.- Se indica, asimismo, en la Exposición de Motivos que “se trata del resultado de una consulta intensa y pertinente con las partes interesadas que permitió centrar el Reglamento en medidas con un alto valor añadido de la UE. Las consultas con las partes interesadas, realizada por la DG MOVE, se han mantenido con:

- Ministerios de Transportes (diálogo informal)
- Asociaciones del sector portuario:
 - o Autoridades portuarias (ESPO)
 - o Operadores portuarios privados (FEPORT)
 - o Puertos interiores (EFIP)
 - o Armadores (ECSA)
 - o Prácticos (EMPA)
 - o Remolcadores (ETA)
 - o Operadores de amarre (EBA)
 - o Agentes y corredores navieros (ECASBA)
 - o Transportistas (ESC)
 - o Dragadores (EuDA)
 - o Operadores logísticos (CLECAT)
- Sindicatos de trabajadores portuarios:
 - o Consejo Internacional de Estibadores (IDC)
 - o Sección de estibadores de la Federación Europea de Trabajadores del Transporte (ETF)

3.- Las principales conclusiones del proceso de consulta, realizada durante 2012 y 2013, son:

- Necesidad de contar con unas condiciones equitativas en la competencia inter-portuaria e intra-portuaria.



CORTES GENERALES

- Necesidad de seguridad jurídica y de un entorno favorable a la actividad empresarial (eliminación de burocracia y cargas administrativas).
- Necesidad de controlar las ayudas de estado a fin de evitar la competencia desleal entre los puertos en relación con la financiación pública de las infraestructuras portuarias.
- Insatisfacción de los usuarios de servicios portuarios, las compañías marítimas y las empresas de importación y exportación sobre cómo se prestan en numerosos puertos los servicios portuarios, en cuanto a precio, calidad y carga administrativa.
- Aunque el 30% de las autoridades portuarias europeas consideran que la situación actual no es satisfactoria, la mayoría se opone a la introducción de procedimientos de la UE que limiten la capacidad de las autoridades portuarias para conceder contratos y/o licencias a los operadores de servicios portuarios mediante adjudicaciones directas.
- Los sindicatos de trabajadores portuarios se oponen radicalmente a las disposiciones de la UE que modifiquen los sistemas actuales sobre el trabajo portuario en determinados Estados miembros.
- Los representantes de los servicios de practicaje argumentan que, al tratarse de un servicio que afecta a la seguridad, deben de excluirse de la presión competitiva.
- Mayoritariamente consideran que el sistema portuario de la UE debe prepararse para superar retos tales como la falta de recursos de financiación, la competencia entre puertos en terceros países vecinos y otras regiones del mundo, la creación de valor añadido y de puestos de trabajo y hacer frente a los impactos ambientales.

4.- Teniendo en cuenta lo anterior, en la propuesta de Reglamento se propone la superación de dos grandes retos asociados a:

- las operaciones y servicios portuarios que están por debajo del nivel óptimo en algunos puertos de la RTE-T.
- los marcos de gobernanza portuaria que no son suficientemente atractivos para las inversiones en todos los puertos de la RTE-T.

En relación con el primer reto se identifican tres factores que impiden una organización óptima de los servicios portuarios:

- o Muchos servicios portuarios están sujetos a una presión competitiva escasa, debido a las restricciones para el acceso al mercado.
- o Aunque puedan estar justificados en determinadas situaciones, los derechos monopolistas u oligopolistas pueden dar lugar a abusos de posición dominante.
- o Los usuarios de servicios portuarios se enfrentan en algunos puertos a una carga administrativa excesiva.

En relación con el segundo reto se identifican dos factores que explican esta situación:

- o Inseguridad jurídica



CORTES GENERALES

- La necesidad de mejorar la planificación de las infraestructuras

Se apuntan, además, dos factores adicionales:

- Falta de claridad de las relaciones financieras entre las autoridades públicas, las autoridades portuarias y los proveedores de servicios portuarios.
- Insuficiente autonomía de los puertos para definir los cánones de infraestructura y la ausencia de transparencia en su relación con los costes.

5.- Visto los dos retos indicados, la propuesta de Reglamento indica en su Exposición de Motivos los cinco objetivos operativos siguientes:

- 1) Aclarar y facilitar el acceso al mercado de los servicios portuarios.
- 2) Impedir el abuso de posición dominante por parte de los proveedores de servicios portuarios designados.
- 3) Mejorar la coordinación en los puertos con los transportistas, operadores logísticos y los cargadores.
- 4) Lograr la transparencia de las relaciones financieras entre las autoridades públicas, las autoridades portuarias y los proveedores de servicios portuarios.
- 5) Garantizar la fijación autónoma y transparente de cánones de infraestructura portuaria

I.2.- Opciones políticas barajadas

1.- La Exposición de Motivos explica que se han analizado cuatro estrategias u opciones políticas que se denominan en la propuesta de Reglamento en la forma siguiente:

- Paquete de medidas 1 (PP1): Transparencia
- Paquete de medidas 2 (PP2): Competencia regulada
- Paquete de medidas 2a (PP2a): Competencia regulada y autonomía portuaria
- Paquete de medidas 3 (PP3): Competencia plena y autonomía portuaria

2.- El Paquete de medidas 1 (PP1): Transparencia se describe como una opción “blanda” caracterizada por:

- comunicación no vinculante para aclarar y facilitar el acceso al mercado de los servicios portuarios.
- disposiciones vinculantes en situaciones de monopolio u oligopolio a fin de que los servicios portuarios se sometan a una supervisión de precios en evitación de tarifas excesivas.



CORTES GENERALES

- la financiación y la fijación de las tasas portuarias se dejan en manos de las autoridades competentes (Ministerios de Transportes en los puertos de titularidad estatal) siempre que apliquen normas de transparencia.
- un comité de usuarios del puerto garantiza la coordinación de los servicios dentro del puerto.

3.- El Paquete de medidas 2 (PP2): Competencia regulada introduce el principio de la libre prestación de servicios con arreglo a un régimen de acceso regulado al mercado y caracterizada por:

- La libre prestación de servicio puede restringirse por falta de espacio en la zona portuaria o por obligaciones de servicio público (disponibilidad, accesibilidad, etc.).
- En caso de restricción en la libre prestación de servicios la asignación se realizará conforme un procedimiento de licitación pública
- Los servicios en situación de monopolio u oligopolio estarán sometidos a un procedimiento de supervisión de precios.
- Se deberán disponer cuentas separadas a fin de garantizar la transparencia de las relaciones financieras entre autoridades públicas, autoridades portuarias y proveedores de servicios portuarios.
- normativamente se deberán vincular la fijación de los cánones de infraestructuras portuarias a los gastos reales.
- un comité de usuarios del puerto favorece la coordinación de los servicios dentro del puerto.

4.- El Paquete de medidas 2a (PP2a): Competencia regulada y autonomía portuaria coincide con el Paquete de Medidas 2 (PP2): Competencia regulada, con las siguientes diferencias:

- Necesidad de licitación, no solo en los nuevos contratos cuando se restringe la libre prestación de servicios, sino en caso de cambios sustanciales en los contratos existentes.
- Se incrementa la autonomía de los puertos,: en las tasas de las infraestructuras, cada puerto tiene derecho a fijar por sí mismo la estructura y nivel de las tasas portuarias, siempre que sea transparente.

5.- El Paquete de medidas 3 (PP3): Competencia plena y autonomía portuaria se describe como una opción caracterizada, por encima de la PP2a, por:

- Se obliga a un número de dos operadores competidores e independientes para cada servicio portuario en aquellos casos en el que el número de operadores está limitado por razones de espacio.
- Se refuerza el papel de coordinación central de las autoridades portuarias.



CORTES GENERALES

- cada autoridad portuaria tendría libertad para determinar la estructura y el nivel de las tasas de infraestructuras en función de sus propias prácticas comerciales (igual que en la PP2a).

6.- En la Exposición de Motivos de la propuesta de Reglamento se indica que la opción elegida es la PP2a con una variante para los servicios de transporte de pasajeros y de manipulación de carga.

I.3.- Modelo de la propuesta de Reglamento

1.- El Reglamento se aplicará a todos los puertos marítimos identificados en la propuesta de la Comisión sobre las Orientaciones de la Unión para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte.

2.- Los servicios portuarios a los que les resultará de aplicación el Reglamento son:

- suministro de combustible.
- manipulación de carga.
- dragado.
- amarre.
- servicio de pasajeros.
- instalaciones receptoras portuarias.
- Practicaje
- Remolque

3.- La libre prestación de servicios será aplicable a todos los servicios portuarios, salvo a los servicios de manipulación de carga y a las terminales de pasajeros, de forma que los únicos requisitos a exigir se podrán referir exclusivamente a las cualificaciones profesionales, a los equipos necesarios, a la seguridad marítima, la seguridad general y la protección en el puerto y a los requisitos medioambientales.

4.- No obstante el principio anterior, podrá limitarse el número de proveedores del servicio por alguna de las razones siguientes:

- limitaciones de espacio (acreditadas a través de un plan de desarrollo del puerto).
- obligaciones de servicio público

5.- Las obligaciones de servicio público que, en su caso, se establezcan por “la autoridad competente”, designada por el Estado miembro, deberán estar claramente definidas, ser no discriminatorias y verificables y estar relacionadas con la disponibilidad (no interrupción del servicio durante el día, la noche, la semana y el año), accesibilidad a todos los usuarios o asequibilidad del servicio para determinadas categorías de usuarios.



CORTES GENERALES

En estos casos, dicha autoridad competente podría organizar y explotar comercialmente servicios portuarios concretos por sí misma a condición de que su actividad quede limitada al puerto o a los puertos en que imponga las obligaciones de servicio público. En tal caso, el proveedor de servicios portuarios se considerará un operador interno.

6.- Cualquier limitación del número de proveedores de un servicio portuario se ajustará a un proceso de selección (licitación) que estará abierto a todas las partes interesadas y será no discriminatorio y transparente. En estos supuestos el proveedor o proveedores seleccionados firmarán un contrato de servicios portuarios con el organismo gestor del puerto.

7.- En el caso de que los proveedores de servicios portuarios no hayan sido designados mediante un procedimiento de licitación pública y en el caso de los operadores internos, deberán tomarse medidas para garantizar que el servicio sea transparente y no discriminatorio. En particular, se deberá asegurar que el total de las tasas cobradas no exceda del total de los costes soportados más un beneficio razonable.

8.- Los organismos gestores de los puertos deberán establecer los cánones de infraestructura portuaria autónomamente y de acuerdo con sus propias estrategias comerciales e inversoras.

9.- En cada puerto se establecerá un comité consultivo de usuarios del puerto. Este comité será consultado sobre la estructura y el importe de los cánones de infraestructura y en determinados casos de las tasas de servicios portuarios.

10.- Los Estados miembros garantizarán que un organismo de supervisión independiente- que podrá ser un organismo ya existente. Controle y vigile la aplicación del Reglamento.

I.4.- Aspectos jurídico de la propuesta

1.- **La propuesta dice ajustarse al principio de subsidiaridad**, si bien reconoce la naturaleza específica del sector portuario y las diferentes culturas locales existentes. Argumenta que las medidas adoptadas por los Estados miembros de manera individual no pueden garantizar la igualdad de condiciones en el seno del mercado interior de la UE, y tampoco pueden adoptar medidas para mejorar el rendimiento de los puertos ubicados en el mismo corredor transeuropeo, pero de otros Estados miembros.

2.- **La propuesta jurídica es la de Reglamento y, por tanto, vinculante en su totalidad**, lo que, a juicio de sus redactores, permite garantizar una aplicación uniforme y unas condiciones equitativas en el mercado interior. Reconoce, no obstante, que los Estados miembros y las autoridades públicas locales y regionales han sido



CORTES GENERALES

tradicionalmente los actores implicados en el desarrollo y la gestión de las infraestructuras portuarias.

II.- Impacto de la Propuesta de Reglamento en el modelo portuario español. Compatibilidad con la legislación sectorial española

II.1.- El modelo portuario español

1.- En líneas generales y por lo que hace referencia a los contenidos de la propuesta de Reglamento, el modelo portuario español se basa en:

- Unas infraestructuras y una zona de servicio de titularidad pública (dominio público portuario), en la que es posible el uso privativo a través de un título concesional o autorización. Forman parte del dominio público estatal:

- Los terrenos, obras e instalaciones portuarias fijas de titularidad estatal afectados al servicio de los puertos.
- Los terrenos e instalaciones fijas que las Autoridades Portuarias adquieran mediante expropiación, así como los que adquiera por compraventa o cualquier otro título cuando sean debidamente afectados por el Ministerio de Fomento.
- Las obras que el Estado o las Autoridades Portuarias realicen sobre dicho dominio.
- Las obras construidas por los titulares de una concesión de dominio público portuario, cuando revierten a la Autoridad Portuaria.
- Los terrenos, obras e instalaciones fijas de ayuda a la navegación marítima, que se afecten a Puertos del Estado y a las Autoridades Portuarias para esta finalidad.
- Los espacios de agua incluidos en la zona de servicio de los puertos.

- Unos servicios portuarios, que se llevan a cabo, en general y salvo situaciones muy excepcionales, por la iniciativa privada y para cuya prestación se requiere la obtención de la correspondiente licencia otorgada por la Autoridad Portuaria. Cuando se limita el número de prestadores, las licencias se otorgan por concurso. Las licencias incluyen la estructura tarifaria, tarifas máximas y criterios de revisión, si procede.

Los servicios portuarios considerados en la normativa portuaria española son los siguientes:

- o servicio de practicaaje
- o servicio de remolque portuario.
- o Servicio de amarre y desamarre.
- o Servicio al pasaje (embarque y desembarque de pasajeros, carga y descarga de equipajes y vehículos en régimen de pasaje).



CORTES GENERALES

- Servicio de desechos generados por buques
- Servicio de manipulación de mercancías (carga, estiba, desestiba, tránsito marítimo y transbordo de mercancías)

2.- Tal como se indica en el artículo 104 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, los servicios prestados en los puertos de interés general se clasifican en servicios generales, servicios portuarios, servicios comerciales y servicios de señalización marítima. Los servicios a los que se refiere la propuesta de Reglamento coinciden básicamente con los servicios portuarios de nuestra legislación específica, si bien en el Reglamento se incluye el servicio de dragado y el de suministro de combustible, que no son considerados servicios portuarios en la vigente Ley de Puertos.

3.- El régimen económico de los puertos españoles se basa en los siguientes principios:

- Principio de autosuficiencia económica del sistema portuario en su conjunto y de cada una de las Autoridades Portuarias en un marco de autonomía de gestión económico-financiera de los organismos públicos portuarios.
Para garantizar la autosuficiencia económica del sistema portuario y de cada una de las Autoridades Portuarias, Puertos del Estado acuerda con cada Autoridad Portuaria, en los respectivos Planes de Empresa, los objetivos de rentabilidad anual, el rendimiento sobre el activo no corriente neto medio considerado como razonable y demás objetivos de gestión, atendiendo a la previsible evolución de la demanda, a las necesidades inversoras de cada Autoridad Portuaria derivadas de la misma, a sus características físicas y condiciones específicas y a su posición competitiva, teniendo en cuenta el objetivo de rentabilidad anual fijado para el conjunto del sistema portuario (2,5%, revisable en la Ley de Presupuestos Generales del Estado).
- Existencia de un Fondo de Compensación Interportuario, que constituye el instrumento de redistribución de recursos del sistema portuario estatal y que se nutre de las aportaciones de las Autoridades Portuarias (80% de los ingresos devengados por la tasa de ayudas a la navegación correspondiente a las embarcaciones que por sus características les sea de aplicación la tasa del buque entre el 4% y el 12% del resultado de explotación del ejercicio, excluyendo las amortizaciones y otros resultados extraordinarios y algunos otros conceptos).
- Las tarifas portuarias son tasas y, por tanto, además de por la legislación portuaria, se rigen por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de Tasas y Precios Públicos, y la Ley 58/2003, de 17 de diciembre General Tributaria y las normas reglamentarias dictadas en desarrollo de las mismas. Interesa, a estos efectos, destacar, por tanto, que los elementos esenciales de dichas tasas tienen reserva de ley (Ley de Presupuestos Generales del Estado). Dichas tasas son:



CORTES GENERALES

- Tasa de ocupación, por la ocupación privativa del dominio público portuario.
- Tasa de actividad, por el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios en el dominio público.
- Tasas de utilización, por la utilización especial de las instalaciones portuarias. Estas son:
 - Tasa al buque
 - Tasa al pasaje
 - Tasa a la mercancía
 - Tasa de la pesca fresca
 - Tasa de las embarcaciones deportivas y de recreo
 - Tasa por utilización especial de la zona de tránsito
- Tasa de ayudas a la navegación, por el servicio de señalización marítima.

Para todas estas tasas la vigente Ley de Puertos define, en el caso más general, el hecho imponible, el sujeto pasivo, la base imponible y la cuota íntegra. Además establece, cuando proceda, las bonificaciones y las exenciones.

Por último, cada Autoridad Portuaria propone en el marco del Plan de empresa anual tres coeficientes correctores que se aplican respectivamente a las cuantías básicas de las tasas del buque, del pasaje y de las mercancías, con las limitaciones establecidas en el artículo 166 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

4.- En el modelo portuario español, se establece un organismo de control y coordinación del sistema portuario de titularidad estatal, con escasos referentes internacionales, que es Puertos del Estado cuyo recurso principal es el 4% de los ingresos devengados por las Autoridades Portuarias en concepto de tasas, salvo en las Autoridades Portuarias situadas en el archipiélagos de Baleares y Canarias y en Ceuta y Melilla, en el que el porcentaje es del 2%.

5.- A pesar de la titularidad estatal de los puertos de interés general, el Presidente de cualquiera de las Autoridades Portuarias, - en el que se residencia importantes funciones- , es propuesto al Ministro de Fomento por el Consejo de Gobierno de cualquiera de las Comunidades Autónomas quien nombrará al propuesto, dándose el caso de que las Comunidades Autónomas y entres locales disponen también de más vocales que la Administración General del Estado en sus Consejos de Administración.

II.2.- Incidencia de la propuesta de Reglamento en el modelo Portuario español

1.- Por lo que se refiere a la prestación de servicios portuarios:



CORTES GENERALES

- El proyecto de Reglamento resulta de aplicación para todos los servicios portuarios contemplados en el artículo 108, del Real Decreto Legislativo 2/2011, de septiembre. Además se aplica al suministro de combustible y al dragado, que no son considerados servicios portuarios en la legislación española.

- **La propuesta de Reglamento y el modelo portuario español comparten el mismo principio de libre prestación de servicios.** En el Reglamento los únicos requisitos a exigir se refieren exclusivamente a las cualificaciones profesionales, a los equipos necesarios, a la seguridad marítima, la seguridad general y protección del puerto y a los requisitos medioambientales. En la legislación española estos requisitos se remiten al Pliego Regulador y a las Prescripciones Particulares del servicio correspondiente, los cuales pueden incluir cláusulas que van más allá de las exigidas en el Reglamento.

- La propuesta de Reglamento permite limitar el número de proveedores del servicio por limitaciones de espacio, acreditadas a través de un plan de desarrollo del puerto, o por obligaciones de servicio público. En la legislación española también se permite limitar el número de prestadores de servicios portuarios “atendiendo únicamente a razones de disponibilidad de espacios, de capacidad de las instalaciones, de seguridad, de normas medioambientales o por otras razones objetivas relacionadas con las condiciones de competencia y, en todos los supuestos, debidamente motivadas”. **Queda claro, pues, que el proyecto de Reglamento es mucho más restrictivo a la hora de permitir limitar el número de prestadores.**

- **Tanto el proyecto de Reglamento como la legislación portuaria vigente establecen que, en el caso de que se limite el número de prestadores de servicio, el acceso se realizará a través de una licitación no discriminatoria y transparente.** La única diferencia, cuyo alcance jurídico habrá que establecer, es que en el Reglamento se indica expresamente que el prestador o prestadores seleccionados firmarán un contrato de servicios portuarios con el organismo gestor del puerto, mientras que en la legislación española, el título habilitante es una licencia.

- En el proyecto de Reglamento se establece una cláusula especialmente relevante (ver el inciso noveno del apartado 3.1 de la Exposición de Motivos del proyecto de Reglamento, que sorprendentemente no aparece en el Artículo 13: tasas por servicios portuarios) que no está desarrollada en la legislación española, según la cual si los prestadores del servicio no han sido designados mediante un proceso de licitación pública se han de tomar las medidas necesarias para garantizar que el servicio sea transparente y no discriminatorio, de tal forma que “el total de las tasas cobradas no exceda del total de los costes soportados más un beneficio razonable”.

En efecto, si la Autoridad Portuaria, en este caso española, no limita el número de prestadores por entender que no se dan los requisitos para ello establecidos en nuestra legislación, los primeros prestadores crean de hecho una barrera económica- sobre todo si se trata de un servicio intensivo en capital – que puede desincentivar la presencia de nuevos prestadores, posibilitando que los ya instalados tengan una posición dominante. **La propuesta de Reglamento presenta un criterio de equivalencia al coste más un rendimiento razonable para establecer la tarifa del servicio.**

Este criterio no está tan desarrollado en la legislación española, que en general plantea “tarifas máximas”, muy alejadas del coste real de prestación del servicio



CORTES GENERALES

para determinados volúmenes de tráfico, así como principios de transparencia y de no discriminación, pero sin mayor nivel de concreción.

- Las obligaciones de servicio público que, en su caso se impongan, de conformidad con el proyecto de Reglamento, pretenden garantizar en la prestación de dicho servicio la (sin interrupción durante el día, noche, la semana y el año), la disponibilidad del servicio para todos los usuarios y un precio asequible para determinadas categorías de usuarios. Sin embargo en la legislación española de puertos, las obligaciones de servicio público se vinculan también con la cobertura universal, la continuidad y regularidad junto con el sometimiento a la potestad tarifaria de la Autoridad Portuaria, pero introduce dos elementos añadidos: cooperación con la Autoridad Portuaria y la Administración Marítima y, en su caso, con otros prestadores de servicio, en labores de salvamento, extinción de incendios y lucha contra la contaminación; y colaboración en la formación práctica del servicio con los medios adecuados (requisito que se incluye en el proyecto de Reglamento pero no como obligación de servicio público).

- La exclusión del servicio de manipulación de mercancías del ámbito de la libre prestación de servicios parece confirmar el criterio de la Comisión de no legislar sobre esta materia,- dada la conflictividad que generó los intentos pasados -, y estudiar caso a caso. En concreto, España está sometida en estos momentos a un proceso de infracción ante el Tribunal Europeo por el modelo vigente de estiba.

2.- Por lo que se refiere al régimen económico de los puertos españoles:

- El Artículo 14.3 del proyecto de Reglamento establece que el “organismo gestor del puerto – en el caso de España, la Autoridad Portuaria- deberá definir de forma autónoma la estructura y el nivel de los cánones de la infraestructura portuaria con arreglo a su propia estrategia comercial y plan de inversiones que reflejen las condiciones competitivas del mercado”. Esto choca frontalmente con la normativa española. En primer lugar, las cargas económicas por la utilización de las infraestructuras portuarias son tasas cuyos elementos esenciales tiene reserva de Ley, tal como ha establecido en sendas Sentencias el Tribunal Constitucional, de forma que cualquier modificación de las mismas, incluso en cuantía, se ha de hacer en la Ley de Presupuestos Generales del Estado. En segundo lugar, según el procedimiento establecido en la Ley de Puertos, la elaboración del anteproyecto de Ley de Presupuestos, en lo que hace referencia a las tasas portuarias, pasa por los Planes de Empresa que pactan las Autoridades Portuarias con el ente Puertos del Estado, en la que se fija, entre otras cosas, la rentabilidad de aquellas, coeficientes correctores, etc.

- El proyecto de Reglamento obliga que en cada Estado miembro se cree un organismo de supervisión independiente de cualquier organismo gestor del puerto y de los proveedores de servicios portuarios, de forma que en los Estados miembros en los que éstos conserven la propiedad o el control de los puertos o los organismos gestores del puerto se garantizará una separación estructural efectiva entre las funciones relativas a la supervisión y al control del Reglamento y las actividades asociadas a dicha propiedad o dicho control.



CORTES GENERALES

Como se ha indicado, en la legislación española, la titularidad de los puertos es del Estado, si bien éste no ejerce un control total efectivo habida cuenta los criterios de nombramiento y designación de sus presidentes y de la composición de sus consejos de administración. Además el ente Puertos del Estado, encargado de la coordinación y control del sistema portuario- concepto completamente ignorado en el texto del proyecto de Reglamento- y de la aplicación de la política del Gobierno ve cercenada de forma muy importante sus funciones y, además, no podría, en tu actual configuración, jugar el papel de Organismo de supervisión independiente al que se refiere el Reglamento.

Con el modelo de la propuesta, en el caso español, el Estado como titular de la competencia no jugaría ningún papel en la fijación, por ejemplo, de las tasas de infraestructura, perdiendo con ello la posibilidad de incardinar ésta en el ámbito superior de la política de import-export.

No parece tener en cuenta el proyecto de Reglamento que en la mayoría de los puertos españoles, - la situación en otros puertos europeos no debe ser muy diferente -, hay un porcentaje muy importante de tráficos cautivos, que hacen que puedan existir intereses contrapuestos entre la observación del órgano gestor del puerto y los prestadores privados de servicios portuarios en dicho puerto y la observación a nivel de sistema, considerando los puertos como elementos esenciales en la competitividad de nuestras importaciones y exportaciones.

- Habrá que analizar, por otro lado, la compatibilidad del Fondo de Compensación Interportuario establecido en la legislación española con el concepto de autonomía portuaria que parece desprenderse del proyecto de Reglamento y, sobre todo, si su contrapartida -la exención del impuesto de sociedades- puede considerarse o no como ayuda de Estado.

3.- En conclusión: la propuesta de Reglamento supone una modificación muy sustancial del modelo portuario español y no tiene en cuenta las peculiaridades del mismo. Por otro lado, no aporta ningún nuevo elemento que permita superar o mejorar la competitividad de los puertos españoles, ni del sistema portuario en su conjunto, en lo que hace referencia a la distribución de tráficos entre los puertos europeos.

III. Aspectos jurídicos: Aplicación del Principio de Subsidiaridad

Aunque estos aspectos exceden del ámbito de este Dictamen motivado, es necesario indicar que en materia portuaria, los modelos de titularidad y de gestión de los puertos obedecen a un conjunto complejo de circunstancias históricas, geopolíticas, económicas, laborales, etc., que hace muy difícil un ejercicio homogeneizador como parece pretender el proyecto de Reglamento.



CORTES GENERALES

De hecho, hay puertos en Europa de titularidad estatal, regional, municipal y privados (los principales puertos ingleses), con modelos de gestión tipo “landlord” y “toolport”, modelos mixtos, etc., cada uno de los cuales tiene su propia racionalidad.

De hecho según los contenidos del proyecto de Reglamento, la integración de alguno de dichos puertos en la RTE-T no supondrá la pérdida de sus peculiaridades, ni creemos que exija ninguna uniformización de modelos, por lo que estimamos que no resulta necesario ningún Reglamento sectorial que regule la actividad, siendo suficientes la aplicación al sector portuario de los Principios del Tratado y las disposiciones (directivas y reglamentos) de carácter general vigentes. De hecho la base jurídica en la que se basa el proyecto de Reglamento se encuentra en el artículo 100, apartado 2 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. Los artículos 58, 90 y 100 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea hacen extensivos a los puertos los objetivos de un verdadero mercado interior en el contexto de la política común de transportes. En las RTE-T se integran otros modos de transporte y tampoco en ellos parece necesario plantear un modelo uniforme de gestión.

CONCLUSIÓN

Por los motivos expuestos, la Comisión Mixta para la Unión Europea entiende que la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos, no es conforme al principio de subsidiariedad establecido en el vigente Tratado de la Unión Europea.

El presente Dictamen motivado será trasladado al Parlamento Europeo, al Consejo y a la Comisión Europea, dentro del marco del diálogo político entre los Parlamentos nacionales y las instituciones de la Unión Europea.