



SHORTSEA PROMOTION CENTRE - SPAIN

# **ESTUDIO SOBRE EL IMPACTO ECONÓMICO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL PARA EL SSS Y PROPUESTAS DE ADAPTACIÓN**

**INFORME II**



**MAYO 2003**

<b>1. ANÁLISIS DEL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS</b>	<b>2</b>
Concepto y clases de servicios	3
El acceso al mercado de servicios portuarios básicos	6
La regulación de la competencia en los servicios portuarios básicos	15
<b>2. PROPUESTAS SOBRE EL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS</b>	<b>19</b>

---

# Capítulo 1. Análisis del Régimen de prestación de servicios

## Concepto y clases de servicios

El acceso al mercado de servicios portuarios básicos

La regulación de la competencia en los servicios portuarios básicos



### La nueva Ley liberaliza la prestación de servicios, y otorga responsabilidad a las Autoridades Portuarias y a Puertos del Estado para fomentar la competencia

- ❑ El Título III de la Ley se dedica a la prestación de servicios, estableciendo en su primer artículo –el artículo 56- los principios básicos en que se sustenta la norma:
  - ⇒ *“La actividad portuaria se desarrollará en un marco de libre y leal competencia entre los operadores de servicios...”*
  - ⇒ *“Se reconoce la libertad de acceso a la prestación de servicios ...”*
  - ⇒ *“Las Autoridades Portuarias favorecerán la libre competencia en el ámbito de los puertos que gestionan (...) Puertos del Estado promoverá la competencia en el sistema portuario ...”*
- ❑ Por lo tanto, por una parte, se produce la **desvinculación de los servicios portuarios de su titularidad y competencia de las Autoridades Portuarias**, y por otra se establece su liberalización, introduciendo la libre competencia en los mismos así como la libertad de acceso a su prestación. Adicionalmente, se dispone que **tanto las Autoridad Portuarias como Puertos del Estado tienen responsabilidad en fomentar la competencia** en los ámbitos que les correspondan.
- ❑ Por último, clasifica los servicios en:
  - a) Servicios portuarios, que podrán ser generales o básicos.
  - b) Servicios comerciales y otras actividades.
  - c) Servicio de señalización marítima
- ❑ Creando **una clara diferenciación entre los servicios portuarios** –necesarios para la explotación portuaria, y reconocidos como de interés general-, **y el resto de servicios** que pueden ser prestados en la zona de servicio del puerto. Y eliminando la diferenciaicón del servicio de estiba, que pasa a tener la misma consideración y regulación que los otros servicios portuarios básicos.
- ❑ A su vez, distingue entre servicios portuarios generales y básicos. Los servicios portuarios generales son de titularidad de las Autoridades Portuarias y gestionados por ellas, sin previa solicitud del usuario.



### Se establecen tres posibilidades para la prestación de los cinco tipos de servicios portuarios básicos

- ❑ La regulación de los servicios portuarios básicos se desarrolla en la Sección 3ª, distinguiendo en el Artículo 60 cinco tipos de estos servicios:
  - ⇒ Servicio de practicaje
  - ⇒ Servicios técnico-náuticos (remolque y amarre)
  - ⇒ Servicios al pasaje
  - ⇒ Servicios de manipulación y transporte de mercancías
  - ⇒ Servicios de recepción de desechos generados por buques
- ❑ Estos servicios básicos estarán **sujetos a obligaciones de servicio público**, y además **las Autoridades Portuarias garantizarán la prestación y calidad** de los mismos.
- ❑ El Artículo 60 establece tres posibilidades para la prestación de estos servicios básicos:
  - ⇒ Por la iniciativa privada
  - ⇒ Por la Autoridad Portuaria, directa o indirectamente, por ausencia o insuficiencia de la iniciativa privada, por un plazo limitado y no superior a cinco años salvo que “*subsista la ausencia o insuficiencia de iniciativa privada*”
  - ⇒ Por autoprestación e integración de servicios
- ❑ En cuanto a las dos primeras posibilidades, los elementos clave cara a la calidad del servicio, son los que la Ley prevé para garantizar y controlar el libre acceso y la competitividad de los servicios, asuntos que se analizan a continuación.
- ❑ La última posibilidad, de gran interés para el Transporte Marítimo de Corta Distancia, también se analiza más adelante.

---

# Capítulo 1. Análisis del Régimen de prestación de servicios

Concepto y clases de servicios

**El acceso al mercado de servicios portuarios básicos**

La regulación de la competencia en los servicios portuarios básicos



## Se establecen Pliegos reguladores generales y Prescripciones particulares para cada servicio portuario básico, de obligado cumplimiento para la obtención de la licencia

- ❑ La prestación de servicios básicos portuarios por una empresa privada **requiere la obtención de la correspondiente licencia** de la Autoridad Portuaria, lo que implica el cumplimiento de los requisitos recogidos en el Artículo 64.1 y de las condiciones incluidas en los **Pliegos reguladores** de cada servicio –generales para todas las Autoridades Portuarias- y en las **Prescripciones particulares** de cada servicio –particulares de cada Autoridad Portuaria-.
- ❑ Los Pliegos reguladores establecerán:
  - ⇒ Las condiciones generales de acceso, de acuerdo con el artículo 64 de régimen de acceso a la prestación de servicios básicos
  - ⇒ Las obligaciones de servicio público a cargo de los prestadores y criterios de cuantificación de los costes de las mismas
  - ⇒ Los criterios generales para la consideración de una inversión como significativa
  - ⇒ El estatuto jurídico de los derechos y deberes que se incorporarán a las licencias
- ❑ Estos Pliegos serán aprobados por Puertos del Estado “**previa audiencia de las organizaciones y asociaciones más representativas reconocidas por la ley cuyos fines guarden relación directa con el objeto del correspondiente pliego e informe de las Autoridades Portuarias y de los servicios jurídicos de Puertos del Estado**”. En este sentido resulta del máximo interés que **la Asociación Española de Promoción del Transporte Marítimo de Corta Distancia sea incluida entre las organizaciones a las que dar audiencia**, dada la trascendencia de estos temas sobre la competitividad del SSS. Además, se establece que la Dirección General de la Marina Mercante informará con carácter vinculante los pliegos reguladores de los servicios técnico-náuticos, en lo que se refiere a la seguridad marítima.
- ❑ Por su parte, la aprobación de las prescripciones particulares corresponde al Consejo de Administración de cada Autoridad Portuaria, una vez “**oído el Comité de Servicios Portuarios Básicos**” e informe de Puertos del Estado. También aquí, Puertos del Estado recabará informe vinculante de la DGMM para los servicios técnico-náuticos. En el mismo sentido de lo ya señalado, **la presencia de la Asociación en los Comités de Servicios Portuarios Básicos** de las Autoridades Portuarias, también se valora como necesaria.



### Las Prescripciones particulares incluyen diversos puntos íntimamente relacionados con la competitividad del servicio que regulan

- ❑ En el Artículo 65 se hace una relación no exhaustiva de los puntos que deberán incluir las prescripciones particulares, entre los que destacan por su influencia en la competitividad del servicio:
  - ⇒ Niveles de rendimiento mínimo y de calidad del servicio. La inclusión de este aspecto es de gran importancia, especialmente porque su incumplimiento está reflejado como infracción grave en la D.F. 2ª puntos 17 a 22 donde se establece el distinto carácter de las infracciones y sus correspondientes sanciones.
  - ⇒ Estructura tarifaria, tarifas máximas y criterios de revisión
  - ⇒ Obligaciones de aportar información a la Autoridad Portuaria. Es éste un punto de gran relevancia como fórmula de garantizar el cumplimiento de los niveles de calidad de servicio, de poder establecer objetivos de mejora (por ejemplo, comparativamente con otros prestadores, del mismo o de diferentes puertos), y de alimentar el Observatorio de mercado.
  - ⇒ Determinación de la inversión significativa, de gran importancia para fijar el plazo de vigencia de la licencia
  - ⇒ Plazo de vigencia. Los plazos máximos de las licencias se establecen en el Artículo 66. Dichos plazos resultan razonables si existe libre competencia, esto es, todas las empresas que cumplan los requisitos establecidos en las prescripciones particulares obtendrán su correspondiente licencia y ejercerán su actividad. Sin embargo, si el nº de prestadores se encuentra limitado, los plazos establecidos por la Ley resultan excesivos. **Como propuesta estaría su reducción a la mitad en los casos en que el nº de prestadores esté limitado.**
- ❑ La trascendencia que todos estos aspectos presentan para fijar los niveles de competitividad de los servicios portuarios refuerzan, a su vez la importancia de **la inclusión de la Asociación en los Comités de Servicios Portuarios Básicos.**
- ❑ En cuanto a la publicidad, los pliegos reguladores se publicarán en el BOE, y la aprobación y modificación de las prescripciones particulares serán anunciadas en el BOE, y publicadas por las Autoridades Portuarias del modo que reglamentariamente se determine.





SHORTSEA PROMOTION CENTRE - SPAIN

## 1. Análisis del Régimen de prestación de servicios El acceso al mercado de servicios portuarios básicos

### Se prevé la posibilidad de establecer una limitación al número de operadores

- ❑ En el Artículo 64.5 se establece la potestad de la Autoridad Portuaria de limitar el número de prestadores por “razones objetivas derivadas de la disponibilidad de espacios, de la capacidad de las instalaciones, de la seguridad o de normas medioambientales”.
- ❑ El acuerdo de limitación, que se adoptará por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria **previa consulta al Comité de Servicios Portuarios Básicos e informe de Puertos del Estado**, debe determinar el número de prestadores. Adicionalmente, cualquier modificación de esta limitación también requerirá consulta al Comité de Servicios Portuarios Básicos e informe de Puertos del Estado.
- ❑ Una vez más, esto aconseja **la inclusión de la Asociación Española de Promoción del Transporte Marítimo de Corta Distancia en los Comités de Servicios Portuarios Básicos** de las Autoridades Portuarias.
- ❑ Al servicio de practica se le reviste de un carácter singular, pues con carácter general queda limitado a un único prestador, configurándose como excepcional el levantamiento de esta limitación que, en su caso, deberá ser realizada por la Administración Marítima y haber sido prevista en las Ordenanzas Portuarias.
- ❑ En el Artículo 67.3 se establece que cuando el acceso a la prestación de servicios básicos se limite, las licencias se otorgarán mediante concurso. Los pliegos de bases de cada concurso serán elaborados y aprobados por las Autoridades Portuarias, previo informe de Puertos del Estado. Sin embargo **no se prevé la consulta a los usuarios sobre los requerimientos de dichos Pliegos**, ni la relación entre los contenidos de éstos y los contenidos de los pliegos reguladores y de las prescripciones particulares. Sería conveniente incluir ambas cosas.
- ❑ También se establece el plazo mínimo para la presentación de ofertas en 52 días, el mismo señalado en la propuesta de Directiva, y la obligación de publicar en el BOE tanto la convocatoria del concurso como los acuerdos de otorgamiento y renovación de las licencias de prestación de los servicios, esté o no limitado el número de operadores.



SHORTSEA PROMOTION CENTRE - SPAIN

## 1. Análisis del Régimen de prestación de servicios El acceso al mercado de servicios portuarios básicos

### Las Autoridades Portuarias pueden asumir la prestación de alguno de los servicios básicos

- Cuando “*por ausencia o insuficiencia de la iniciativa privada*” las Autoridades Portuarias deban asumir la prestación, directa o indirecta de algún servicio básico, deberán:
  - ⇒ Cumplir las condiciones de los pliegos reguladores de/los servicios
  - ⇒ Asumir la prestación por un plazo limitado, no superior a cinco años
  - ⇒ Someterse a la autorización, regulación y control de Puertos del Estado
  - ⇒ Someter las tarifas a la aprobación de Puertos del Estado
- Aunque de esta manera Puertos del Estado ejerce el papel controlador y regulador, que las Autoridades Portuarias cumplen respecto a los prestadores privados, no se incluye específicamente el control de todos y cada uno de los aspectos recogidos en las prescripciones particulares, en especial los relativos a rendimientos y calidad de servicio.



### La Sección 4ª regula la autoprestación y la integración de servicios

- ❑ En cuanto a la última posibilidad que el Proyecto de Ley contempla respecto a la prestación de servicios básicos—la autoprestación e integración de servicios - resulta de gran interés para los servicios de Transporte Marítimo de Corta Distancia, especialmente los prestados con buques ro-ro, pues frente a la situación actual, permitiría ajustar los horarios y la duración de las escalas, así como controlar el coste de estiba/desestiba a las necesidades del tráfico.
- ❑ Los Artículos 73, 74 y 75 regulan la autoprestación e integración de servicios, estableciendo que ha de llevarse a cabo con sus propios medios, y en el caso de la autoprestación, con su personal embarcado. Éste último requisito resulta limitativo, y sin una justificación clara, no comprendiéndose por qué no se pueden llevar a cabo los servicios con personal no embarcado. Además es ambiguo, pues no se precisa si “personal embarcado” es el que está embarcado en el momento de la escala —en tal caso, no sería posible la autoprestación del servicio de amarre- o el personal cuyo puesto de trabajo es embarcado.
- ❑ Ambas figuras deben ser autorizadas por la Autoridad Portuaria, previo informe vinculante de la Administración marítima en lo que se refiere a la seguridad marítima. **Este último requisito resulta redundante** dado que, como se indica en el siguiente párrafo, las licencias deben cumplir con los pliegos reguladores y las prescripciones particulares, documentos que han sido sometidos previamente a informes vinculantes de la Administración Marítima. Por otra parte, **el requerir “autorización” de la Autoridad Portuaria resulta discriminatorio respecto al resto de prestadores**, a los que la licencia se les otorgará “*con carácter reglado*”, según el Artículo 63.3.
- ❑ Las licencias que se otorguen deben cumplir con los pliegos reguladores y las prescripciones particulares, con excepción de las cláusulas de cobertura universal, estructura tarifaria y tarifas máximas, niveles de rendimiento y obligaciones de servicio público relativas a continuidad y regularidad en función de la demanda del puerto. Respecto a estas excepciones, hay que señalar que, si bien en la autoprestación no tiene sentido hablar de tarifas y se supone que el nivel de rendimiento se adaptará a sus propias necesidades, en la integración de servicios ambos aspectos —tarifas y rendimientos- deberían incluirse al existir una relación prestador-usuario.
- ❑ El servicio de practicaje queda excluido de la autoprestación, aunque existe la posibilidad de obtener exenciones, pero no se excluye de la integración, sin justificación aparente de la diferencia de criterios.



### La Sección 4ª regula la autoprestación y la integración de servicios

- ❑ Un elemento de trascendencia para el TMCD es el de los criterios a aplicar en caso de que haya lugar a las compensaciones económicas a las que se refiere el Artículo 75 -para contribuir al mantenimiento de las obligaciones de servicio público-, y que se establecerán en las prescripciones particulares del servicio.
- ❑ Las ventajas de la fórmula de autoprestación podrían quedar anuladas, en su vertiente económica, por la imposición de determinadas compensaciones.
- ❑ En el caso concreto del Transporte Marítimo de Corta Distancia, a la hora de valorar la idoneidad de esta medida, hay que tener en cuenta lo siguiente:
  - ⇒ Por una parte, es éste un tráfico que la actualidad tiene una significación muy limitada en cuanto a su volumen, y por tanto en cuanto a su demanda de servicios y su correspondencia en ingresos percibidos por los prestadores de estos servicios. Es decir, el que estos tráficos recurrieran a la autoprestación no debería significar una merma significativa de actividad para los prestadores de servicios.
  - ⇒ Por otra parte, los servicios susceptibles de autoprestación serían básicamente dos:
    - El servicio de amarre/desamarre
    - El servicio de estiba/desestiba para tráficos –como el ro-ro- que no requieren equipos de manipulación de una cierta escala

También lo sería el practicaje si se contara con algún empleado en posesión del título habilitante, pero el Artículo 73.3 niega explícitamente esa posibilidad, y la exención sería la vía más sencilla. Por el contrario, no parece que sean susceptibles de autoprestación servicios tales como el remolque, o la estiba/desestiba de contenedores si no es ligada a una concesión demanial, es decir, servicios que implican determinado volumen de inversiones que sólo tiene sentido realizar si la previsión de actividad es muy elevada.
- ❑ En consecuencia, parece claro que el Transporte Marítimo de Corta Distancia no es un tráfico que realmente dé lugar a compensaciones económicas debidas a la autoprestación.



### Se tipifican y sancionan las infracciones en la prestación de los servicios básicos

- ❑ A las infracciones ya contempladas en la Ley actualmente vigente, se añaden en este Proyecto las relacionadas con la prestación de servicios básicos, lo que se considera muy positivo, pues conllevan sanciones de hasta 600.000 euros las infracciones graves y de hasta 3.000.000 euros las infracciones muy graves. Especialmente, el contemplar como infracciones aspectos directamente relacionados con la competitividad del servicio como **el incumplimiento de los niveles de calidad de servicio**, o el incumplimiento de los requerimientos de información.
- ❑ Adicionalmente a las sanciones, se contemplan medidas de suspensión temporal del servicio, e incluso en el caso de infracciones muy graves, la inhabilitación temporal.

#### INFRACCIONES GRAVES

- q *“Incumplimiento de las obligaciones de mantener los niveles de rendimiento y de calidad para la prestación de los servicios portuarios básicos*
- q *Utilización de medios distintos de los consignados en la licencia sin autorización, cuando se causen daños a la prestación del servicio*
- q *Negativa u obstrucción a ser inspeccionado y a colaborar con la inspección cuando sea requerida.*
- q *Incumplimiento de los requerimientos de información formulados por la Autoridad Portuaria.*
- q *Transmisión total o parcial de las licencias sin autorización.”*

#### INFRACCIONES MUY GRAVES

- q *“Prestación de servicios portuarios básicos sin el debido título habilitante.*
- q *Incumplimiento grave o reiterado de las obligaciones de servicio público.*
- q *Incumplimiento de las instrucciones dictadas por los Organismos portuarios, en el ámbito de sus competencias, sobre salvaguarda de la libre competencia.*
- q *Incumplimiento grave o reiterado por los titulares de las licencias de las condiciones esenciales que se les imponga.”*



### Se establecen las causa de extinción de licencias

- ❑ El proyecto de Ley establece en su Artículo 72 que las licencias podrán extinguirse por alguna de las siguientes causas:
  - a) *“Por transcurso del plazo previsto en la licencia.*
  - b) *Revocación por pérdida o incumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 64.1, de las condiciones establecidas en el título habilitante o por la no adaptación a los pliegos reguladores o prescripciones particulares, de acuerdo con lo previsto en el artículo 70.1 de esta Ley.*
  - c) *Revocación cuando, como consecuencia de la declaración de limitación del número de prestadores, el número de licencias en vigor supere el de la limitación, sin perjuicio de la indemnización que corresponda. Reglamentariamente se establecerá el procedimiento a seguir para la revocación de las licencias.*
  - d) *Por extinción de la concesión o autorización o rescisión del contrato a los que se refiere el artículo 67.4 de esta Ley.*
  - e) *Por las demás causas previstas en el pliego regulador y en las prescripciones particulares del servicio.”*
- ❑ Existe una cierta indefinición en cuanto a que la posibilidad de revocación de la licencia, según expresa el apartado b), por incumplimiento de *“las condiciones establecidas en el título habilitante”* pueda llevarse a cabo en el caso de **incumplimientos de condiciones incluidas tales como niveles de rendimiento y calidad de servicio, o tarifas máximas**, dado que el incumplimiento de los niveles de calidad se recoge como infracción grave generadora de sanción, y en su caso, de suspensión temporal del título habilitante. Así pues queda claramente establecida la frontera entre infracción y causa de revocación.

### Contenido mínimo de las licencias

- q *“Identificación de la persona física o jurídica titular de la licencia y la sede de la empresa.*
- q *Clase de licencia otorgada, general o específica, y objeto de la misma.*
- q *Ámbito geográfico al que se extiende la prestación del servicio.*
- q *Obligaciones de servicio público que procedan.*
- q *Medios materiales y sus características.*
- q *Medios humanos y su cualificación.*
- q *Requisitos de seguridad para la prestación del servicio.*
- q *Obligaciones de protección del medio ambiente, si procede.*
- q *Niveles de rendimiento y de calidad del servicio.*
- q *Estructura tarifaria, tarifas máximas y criterios de revisión , si procede.*
- q *Plazo de vigencia.*
- q *Garantías.*
- q *Tasa por aprovechamiento especial del dominio público en el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios.*
- q *Compensación económica, si procede.”*

---

# Capítulo 1. Análisis del Régimen de prestación de servicios

Concepto y clases de servicios

El acceso al mercado de servicios portuarios básicos

**La regulación de la competencia en los servicios portuarios básicos**



### La regulación de la competencia: se crean tres figuras nuevas en relación con los servicios portuarios básicos

- ❑ La tres figuras son: el Comité de servicios portuarios básicos, el Registro de empresas prestadoras de servicios portuarios básicos (uno por Autoridad Portuaria, y uno General), y el Observatorio permanente del mercado de los servicios portuarios básicos.
- ❑ El Artículo 80 establece que “*En el Consejo de Navegación y Puerto se constituirá un **Comité de servicios portuarios básicos**, del que formarán parte los prestadores, trabajadores y usuarios de servicios básicos u organizaciones que los representen*”. Las funciones que asigna la Ley a este Comité son:
  - ⇒ Consulta previa para establecer limitaciones en el número de prestadores de cada servicio portuario básico, y para su modificación.
  - ⇒ Consulta previa a la elaboración por la Autoridad Portuaria de las prescripciones particulares de cada servicio
  - ⇒ Consulta, al menos una vez al año, sobre las condiciones de prestación de los servicios portuarios básicos y, en particular, sobre las tarifas de los servicios básicos abiertos al uso general, la organización y la calidad de los servicios. El informe del Comité se remitirá al observatorio permanente del mercado de los servicios portuarios básicos.
- ❑ No se hace mención alguna de un asunto que es especialmente problemático en los puertos, y que tiene una incidencia particularmente notable en la competitividad de los tráficos de Transporte Marítimo de Corta Distancia, cual es el que tiene que ver con **los servicios aduaneros y para-aduaneros**. De forma recurrente, el funcionamiento de estos servicios origina quejas, incidencias, retrasos, extracostes, etc. en el ámbito portuario, y muchas de las mejoras que puede conllevar el nuevo marco normativo pueden verse difuminadas e incluso anuladas por la no resolución de esta problemática.
- ❑ El carácter no comercial de estos servicios impide su categorización como **servicios portuarios básicos**, a pesar de que es patente la especial relevancia de los servicios aduaneros y para-aduaneros para la continuidad y competitividad de las operaciones portuarias, ajustándose en consecuencia plenamente a lo recogido en el Artículo 60.2 “*El Ministro de Fomento, a propuesta de Puertos del Estado, podrá ampliar la anterior relación con otros servicios cuya prestación se considere necesario garantizar por su especial relevancia para la seguridad, continuidad y competitividad de las operaciones portuarias.*”.





### La ley crea tres figuras nuevas en relación con los servicios portuarios básicos

- ❑ En el Artículo 69, se crea en cada Autoridad Portuaria un **Registro de empresas prestadoras de servicios portuarios básicos** en los puertos que gestiona. En este Registro se inscribirán los prestadores de servicios autorizados, siendo esta inscripción un requisito indispensable para la prestación del servicio.
- ❑ Además, se crea en Puertos del Estado el **Registro General de empresas prestadoras de servicios portuarios básicos**. Estos Registros deberán contener los datos necesarios para que Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias puedan ejercer sus funciones de regulación y control. A través de estos registros se controlará **el cumplimiento del régimen de incompatibilidades** que establece el Artículo 77.
- ❑ En el Artículo 79, se crea un **Observatorio permanente del mercado de los servicios portuarios básicos**, adscrito a Puertos del Estado, con la finalidad de analizar las condiciones de competitividad en relación con los precios y la calidad de los servicios y acordar las variables de competitividad sobre las que establecer recomendaciones. La composición y funcionamiento del observatorio permanente se establecerá por Orden del Ministro de Fomento, *“garantizando la presencia de Autoridades Portuarias y organizaciones representativas a nivel nacional de los prestadores, trabajadores y usuarios de servicios portuarios básicos”*.
- ❑ Además, Puertos del Estado elaborará un **Informe anual de competitividad** a partir de los análisis y conclusiones del observatorio permanente. Dicho informe será elevado al Ministerio de Fomento.
- ❑ Es claro, por tanto la importancia de que **la Asociación Española del Transporte Marítimo de Corta Distancia pueda formar parte de este Observatorio de Mercado**, al constituirse en un órgano básico de control y regulación de la competencia y en instrumento de mejora de la competitividad de los servicios portuarios.



### Se establecen distintos instrumentos para garantizar la libre competencia

- ❑ La Sección 5ª del Capítulo II establece las normas de regulación de la competencia en los servicios portuarios básicos. Para ello asigna una serie de funciones a Puertos del Estado y a las Autoridades Portuarias, la mayoría de ellas ya comentadas pues tienen que ver con la elaboración y aprobación de los pliegos reguladores y prescripciones particulares y el control del cumplimiento de lo que conllevan con el correspondiente ejercicio de la potestad sancionadora, el mantenimiento de los Registros y del Observatorio de mercado, etc.
- ❑ Resulta de interés la utilización que se indica debe hacerse de los resultados del Observatorio de mercado, haciendo que este instrumento tenga verdadero valor:
  - ⇒ Por una parte, a través del **establecimiento de recomendaciones** para las Autoridades Portuarias y entidades prestadoras de servicios.
  - ⇒ Por otra parte, con la **emisión de circulares** dirigidas a las entidades prestadoras de servicios “*con el objeto de evitar o corregir prácticas contrarias a la libre competencia*”. Como punto clave destaca el **carácter vinculante de estas circulares** una vez publicadas en el BOE.Tanto las recomendaciones como las circulares, pueden constituirse en inputs a incorporar paulatinamente a las prescripciones particulares de cada servicio y, en su caso a los pliegos reguladores.
- ❑ Se incluye asimismo el que Puertos del Estado recurra al Servicio de Defensa de la Competencia cuando los hechos así lo aconsejen, y la función de Puertos del Estado de intervenir en las posibles vulneraciones de la competencia surgidas entre distintas Autoridades Portuarias.
- ❑ **El régimen de incompatibilidades** así como **la separación contable** son asimismo instrumentos que contribuirán a mayores niveles de competencia y transparencia:
  - ⇒ El Artículo 77 establece el régimen de incompatibilidades con el objetivo de evitar posiciones dominantes en la prestación de los servicios dentro de los puertos, definiendo la posición dominante como la ostentación de una cuota de mercado superior al 60%, y definiendo la influencia efectiva en la gestión o control de una sociedad la participación (accionarial o semejante) superior al 25% (se incluye la obligación de mantener actualizados en el Registro los datos sobre la composición accionarial). Ambos límites parecen razonables.
- ❑ Además, el Artículo 64.7 establece que en el Plan de Utilización de los espacios Portuarios de cada puerto, “*se asignará espacio o capacidad de infraestructura para que puedan operar prestadores de servicios portuarios que no dispongan de concesión o autorización*”, con el fin de que la no disposición de espacio en concesión o autorización no suponga una limitación efectiva al nº de operadores.



### Se crean titulaciones profesionales específicas para los trabajadores de los servicios portuarios básicos

- ❑ La Sección 6ª define cada uno de los servicios portuarios básicos, estableciendo la necesidad de habilitación para ser práctico de puerto y de titulación para los trabajadores del servicio de amarre y para los del servicio de estiba. La creación de una titulación de formación profesional específica para los trabajadores de los servicios portuarios básicos constituye sin duda un paso importante en la liberalización de los servicios.
- ❑ Asimismo, el considerar la formación práctica como obligación de servicio público para las empresas prestadoras de los servicios de practicaaje, amarre y estiba, unido a la no limitación en el número de habilitaciones como Prácticos de puerto a ser otorgadas a través de las correspondientes pruebas teóricas y prácticas, constituyen factores que contribuirán a una mayor competitividad de estos servicios.
- ❑ De esta manera, en el servicio de practicaaje y mientras se mantenga la limitación en el número de prestadores a un único operador, si –recogiendo la propuesta expuesta sobre los plazos de las licencias- se reduce el plazo de la licencia a 4 años, la existencia de más Prácticos de puerto habilitados permitirá la competencia –en el concurso convocado al efecto- y por tanto, una mayor competitividad del servicio.
- ❑ Otro factor de flexibilidad en este sentido, es **la posibilidad de conceder habilitaciones para un ámbito determinado de la zona de servicio del puerto**, lo que permitiría asimismo, adaptar más la oferta a las necesidades de la demanda con la consiguiente ventaja competitiva, facilitando la integración de servicios y, si se contemplara, la autoprestación.
- ❑ El Artículo 85 define el servicio de carga, estiba, desestiba descarga y transbordo de mercancías. Su definición resulta notablemente más ambigua que la recogida en el Borrador de 25.02.2003, donde dicho servicio **se restringía a las operaciones directamente ligadas al embarque/desembarque de la mercancía**, y excluyendo por tanto, el resto de operaciones complementarias y auxiliares que se producen en el recinto portuario. Sí se excluyen de la consideración de servicio portuario básico algunas operaciones de embarque/ desembarque que anteriormente tenían esa consideración como, por ejemplo, las realizadas por medio de cinta fija o la recogida de residuos de carga procedentes de los buques.
- ❑ Adicionalmente el Artículo 86 define el servicio portuario básico de depósito y transporte horizontal, **excluyendo explícitamente a los prestadores de la obligatoriedad de contratación de trabajadores con la titulación de estibadores**, así como de la participación en la Agrupación de Interés Económico.

---

## **Capítulo 2. Propuestas sobre el Régimen de prestación de servicios**



### Resulta imprescindible el reconocimiento de la AETMCD como organización sectorial representativa, y su inclusión en los Comités de Servicios Portuarios Básicos y en el Observatorio de Mercado

- ❑ En primer lugar se trata de que **la Asociación Española de Promoción del Transporte Marítimo de Corta Distancia sea reconocida como “una organización representativa reconocida por la ley”**, y por tanto se incluya entre las organizaciones a las que dar audiencia para la elaboración de los pliegos reguladores de los servicios portuarios básicos.
- ❑ Asimismo, **la inclusión de la Asociación en los Comités de Servicios Portuarios Básicos de las Autoridades Portuarias** resulta de gran importancia, pues ello permitiría:
  - ⇒ Participar en la **elaboración de las prescripciones particulares**, y en concreto en la determinación de aspectos tan trascendentales para la competitividad del servicio como los que se mencionan en la página siguiente.
  - ⇒ Ser consultada para **los acuerdos de limitación de operadores**, y para su revisión total o parcial
  - ⇒ Ser consultada, una vez al año como mínimo, sobre **las condiciones de prestación de los servicios básicos** y, en particular, sobre **las tarifas de los servicios básicos** abiertos al uso general, la organización y la calidad de los servicios . El informe del Comité se remitirá al observatorio permanente del mercado de los servicios portuarios básicos. Esto tiene una gran relevancia, dado que son estos informes (de cada Autoridad Portuaria) los que permitirán a Puertos del Estado elaborar un **Informe anual de competitividad**, informe que será elevado al Ministerio de Fomento. Adicionalmente de este Informe se derivarán recomendaciones y circulares con el fin de elevar los niveles de competitividad y garantizar la libre competencia.
- ❑ Por último, y en el mismo sentido anterior, **la Asociación debe formar parte del Observatorio de Mercado**, con el fin de participar en el análisis de *“las condiciones de competitividad en relación con los precios y la calidad de los servicios y acordar las variables de competitividad sobre las que establecer recomendaciones “*
- ❑ **Estas Propuestas se consideran imprescindibles, para que los intereses del Transporte Marítimo de Corta Distancia sean defendidos adecuadamente, pues en caso contrario se difuminarían entre otros intereses, dado que la significación actual del TMCD es limitada.**



### En cuanto a los contenidos previstos en los pliegos reguladores y las prescripciones particulares

□ En cuanto a los contenidos previstos en los pliegos reguladores y las prescripciones particulares, se consideran de especial trascendencia por su grado de influencia en la competitividad de los servicios los siguientes:

⇒ **Plazo de vigencia.** Los plazos máximos establecidos resultan razonables si existe libre competencia, con 2 o más operadores. Sin embargo, si el nº de prestadores se encuentra limitado a un único prestador, los plazos establecidos por la Ley resultan excesivos. **La propuesta es su reducción a la mitad en los casos en que el nº de prestadores esté limitado a un único prestador**, con excepción de los casos en que se realicen inversiones en obras e instalaciones fijas, en que se propone mantener los plazos establecidos.

⇒ **Determinación de la inversión significativa.** Dado que de este factor depende el plazo de la licencia, la intervención de la Asociación en su fijación, a través de su ya mencionada presencia en el Comité de Servicios portuarios es de gran importancia.

⇒ **Niveles de rendimiento mínimo y de calidad de servicio, y obligaciones de aportar información a la Autoridad Portuaria.** Ambos conceptos están íntimamente ligados, pues para poder exigir unos niveles de calidad es necesario disponer de la forma de medirlos y controlarlos. La obligación de aportar información a la Autoridad Portuaria, es una fórmula de garantizar el cumplimiento de los niveles de calidad de servicio, de alimentar el Observatorio de mercado y, en función de los resultados de éste, de poder establecer objetivos de mejora. **La propuesta sería la utilización del Observatorio de Mercado para el establecimiento de dichos objetivos de mejora, basados en la comparativa entre distintos prestadores del servicio del mismo o de diferentes puertos.**

SERVICIO		PLAZO LICENCIA	
Practicaje		8	
Amarre		8	
Remolque		12	
Al pasaje y manipulación y transporte de mercancía	Sin inversión significativa	8	
	Con inversión significativa en equipos y m. móvil	Cuando el servicio requiera la ocupación privativa de dominio público portuario	15
		En otro caso	10
	Con inversión significativa en obras e instalaciones fijas no incluidas en el número siguiente		30
	Con inversión significativa en infraestructuras portuarias de abrigo, de accesos marítimos, de muelles y de relleno para generación de grandes		35
Recepción de desechos	Sin inversión significativa	8	
	Con inversión significativa	12	



### En cuanto a la limitación de operadores y a las Autoridades Portuarias como prestadoras de servicios

- ❑ En el caso de que se limite el número de prestadores de un servicio, no **se prevé la consulta a los usuarios sobre los contenidos de los Pliegos de los concursos**, ni la relación entre éstos y los contenidos de los pliegos reguladores y de las prescripciones particulares.
- ❑ Al igual que el Comité de Servicios Básicos será oído por las Autoridades Portuarias para la elaboración de las prescripciones particulares, se propone **dar audiencia también a este organismo para la elaboración de los pliegos de bases de los concursos**.
- ❑ Igualmente y dado que dichos concursos darán lugar a la obtención de las correspondientes licencias, **éstas deberían cumplir tanto los Pliegos Reguladores como las prescripciones particulares del servicio de que se trate**.
- ❑ En cuanto a la posibilidad de que las Autoridades Portuarias deban asumir la prestación de algún servicio, el proyecto de Ley establece unos mecanismos de manera que es Puertos del Estado quien ejerce el papel controlador y regulador, que las Autoridades Portuarias cumplen respecto a los otros prestadores privados. Aunque se exige el cumplimiento de las condiciones de los pliegos reguladores, no se incluye específicamente el control y cumplimiento de todos y cada uno de los aspectos recogidos en las prescripciones particulares, en especial los relativos a rendimientos y calidad de servicio, lo que podría ir en menoscabo de la competitividad del servicio. Se entiende que cualquier prestador de servicios a terceros debe ser tratado de la misma manera, y por lo tanto también **las Autoridades Portuarias en su función de prestadores deberían someterse al cumplimiento de las prescripciones particulares de los servicios**.



### En cuanto a la autoprestación e integración de servicios

- ❑ **El concepto de autoprestación resulta especialmente interesante para la mejora de la eficacia de los servicios de transporte marítimo de corta distancia.**
- ❑ El requisito previo de obtener informe vinculante de la Administración marítima en lo que se refiere a la seguridad marítima, resulta redundante puesto que las licencias deben cumplir con los pliegos reguladores y las prescripciones particulares, documentos que han sido sometidos previamente a informes vinculantes de la Administración Marítima. **Se propone eliminar el requisito de obtener informe vinculante de la Administración marítima para la concesión de las licencias de autoprestación e integración de servicios.**
- ❑ El requerimiento de “**autorización**” de la Autoridad Portuaria resulta discriminatorio respecto al resto de prestadores, a los que la licencia se les otorgará “*con carácter reglado*” si el solicitante cumple todos los requisitos. **Se propone eliminar la necesidad de autorización de la Autoridad Portuaria para la concesión de las licencias de autoprestación e integración de servicios.**
- ❑ La exclusión de las licencias de autoprestación e integración de servicios de los requerimientos relativos a niveles de rendimiento, no se considera adecuada pues, aunque parece claro que el nivel de rendimiento se adaptará a sus propias necesidades, resulta conveniente garantizar que se cumplan los mínimos requeridos. Adicionalmente, el disponer de datos sobre estos niveles de rendimiento puede resultar muy útil al Observatorio de Mercado. **Se propone no excluir de las licencias de autoprestación e integración de servicios los requerimientos relativos a niveles de rendimiento.**





### En cuanto a la autoprestación e integración de servicios (cont.)

- ❑ **La proporcionalidad entre medios y recursos, y tráficos a atender** que recoge el Artículo 68.2 referido a los servicios al pasaje y de manipulación y transporte de mercancías: *”Los medios humanos y materiales deberán ser los adecuados para atender al volumen y características de los tráficos que pueda operar en las condiciones de seguridad y calidad exigidas, así como de continuidad y regularidad que exijan sus propios tráficos”*, **debe hacerse extensiva al resto de servicios susceptibles de autoprestación.**
- ❑ También el Artículo 68.2 recoge que *“Dichos medios quedarán adscritos al servicio de esos tráficos, sin perjuicio de las obligaciones de servicio público que sean pertinentes”*. Esta redacción resulta ambigua pudiendo interpretarse bien como que no puedan dar servicios a terceros, o bien como que sólo pueden ser empleados para el servicio al que se adscriben, eliminando en este último caso las posibilidad de emplear personal polivalente, que es una gran ventaja de la autoprestación. En consecuencia, **se propone que quede claramente reflejado en la Ley que la única restricción en la autoprestación es la de prestar servicios a terceros.**
- ❑ Las ventajas de la fórmula de autoprestación para el TMCD podrían quedar anuladas, en su vertiente económica, por la imposición de determinadas compensaciones económicas. Como se ha indicado anteriormente, tanto por motivos de volumen como del tipo de servicios susceptibles realmente de ser “autoprestados” no parece que realmente el TMCD pueda dar lugar a compensaciones económicas. Por lo tanto, **se propone excluir de las compensaciones económicas a las licencias de autoprestación para tráficos de TMCD.**
- ❑ En cualquier caso, la **audiencia a representantes de la Asociación para la elaboración de los pliegos reguladores, así como su presencia en el Comité de Servicios Portuarios Básicos de los puertos, y en el Observatorio de Mercado resulta de gran interés para salvaguardar los intereses y las ventajas que el régimen de autoprestación posibilita.**



### Otros aspectos a considerar

- ❑ No queda claramente establecido si el incumplimiento de “*las condiciones establecidas en el título habilitante*” dan lugar a revocación de la licencia o a sanción por infracción grave. En concreto, el incumplimiento de los niveles de calidad de servicio se recoge como infracción grave, pero al ser una condición establecida en la licencia podría también ser causa de revocación de la licencia. **Se propone que la reincidencia antes del plazo establecido para su prescripción en el incumplimiento de los niveles de calidad de servicio, sea causa de revocación de la licencia, mientras que el incumplimiento de las tarifas máximas sea directamente causa de revocación de la licencia.**
- ❑ En cuanto a los servicios aduaneros y para-aduaneros, su exclusión del proyecto de Ley supone una carencia desde el punto de vista del cumplimiento del objetivo de dicho Proyecto, expresado en el mismo como “*potenciar la calidad y eficacia en la prestación de los servicios portuarios y comerciales, favoreciendo la reducción global efectiva del coste del paso de las mercancías por los puertos, en línea con las propuestas y criterios incluidos en la política europea de transportes y, en particular, que fomente el cabotaje comunitario y potencie la situación geoestratégica de los puertos españoles para el tráfico marítimo internacional*”. Es clara la especial relevancia que tienen estos servicios en la consecución de un pasaje portuario, ágil y competitivo en costes y calidad de servicio, y su **especial incidencia en los tráficos de corta distancia**.
- ❑ Aspectos tales como dotación de personal, horarios de servicio, homogeneización de documentos, posicionamiento único de la mercancía, extracción única de muestras, etc. son todos ellos largamente reivindicados en la mayoría de los puertos, y en los casos en que se resuelven se hace de forma parcial, individualizada y en ocasiones precaria.
- ❑ Es claro que la competencia de estos servicios corresponde a otras Administraciones Públicas, no obstante lo cual, y dada su especial incidencia en el proceso del pasaje portuario, sería positivo el que la Ley contemplara esa realidad.
- ❑ **En consecuencia se propone que la Ley recoja de la forma jurídicamente más adecuada:**
  - ⇒ **El reconocimiento de la relevancia de los servicios aduaneros y para-aduaneros para la competitividad del servicio portuario**
  - ⇒ **La posibilidad de su inclusión en el Comité de servicios portuarios básicos, integrando en sus informe anuales las condiciones de prestación de los mismos, así como en el Informe anual de competitividad.**



SHORTSEA PROMOTION CENTRE - SPAIN

## 2. Propuestas sobre el Régimen de prestación de servicios

### Otros aspectos a considerar

- ⇒ La creación de una Comisión nacional interministerial que integre a las Administraciones competentes y a Puertos del Estado, con capacidad para establecer directrices vinculantes respecto a los aspectos que tienen repercusión en la competitividad portuaria, tales como los mencionados anteriormente.
- Por último, y con el fin de obtener la máxima utilidad del Observatorio de Mercado, se propone que las recomendaciones y circulares, así como otras conclusiones, que se generen como consecuencia de su funcionamiento se deban incorporar paulatinamente a las prescripciones particulares, y en caso de tener repercusión general, a los pliegos reguladores.



### ¿Una normativa específica para el Transporte Marítimo de Corta Distancia?

1. Con el objeto de fomentar la integración de los puertos en las cadenas logísticas nacionales e internacionales y potenciar el cabotaje comunitario, se establece que la Asociación Española de Promoción del Transporte Marítimo de Corta Distancia como entidad que agrupa al conjunto de agentes, entidades e instituciones implicadas en el desarrollo del Transporte Marítimo de Corta Distancia formará parte del Comité de Servicios Portuarios Básicos de todos los puertos en los que este tráfico tenga presencia, asimismo será incluida entre las organizaciones a las que dar audiencia para la elaboración de los pliegos reguladores de los servicios portuarios básicos. Igualmente se integrará en el Observatorio permanente del Mercado de los servicios portuarios básicos que se constituya de acuerdo a los establecido en el Artículo 79, y en la Comisión sobre servicios aduaneros y paraaduaneros.
2. Las licencias de autoprestación e integración de servicios para tráficos de SSS se concederán con carácter reglado siempre que se **ajusten a las condiciones previstas en los pliegos reguladores y prescripciones particulares de los servicios, excluyendo del contenido de dichas licencias las cláusulas relativas a cobertura universal, estructura tarifaria y tarifas máximas, y obligaciones de servicio público relativas a continuidad y regularidad en función de la demanda del puerto.**
3. Las licencias de autoprestación e integración de servicios para tráficos de SSS no darán lugar a compensaciones económicas de ninguna clase.
4. En el Observatorio de Mercado se dará **un tratamiento individualizado y específico al tráfico de SSS**, analizando de manera segregada las condiciones de competitividad del mismo en relación con los precios y la calidad de los servicios.