

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

1. BASE JURÍDICA

- Artículo 100.2
- Regla del voto en el Consejo: mayoría cualificada

2. GRUPO DEL CONSEJO Y FECHA DEL CONSEJO EN EL QUE SE ESPERA SEA CONSIDERADA LA PROPUESTA

La propuesta de Reglamento fue aprobada por la Comisión el pasado 23 de mayo de 2013 y presentada por la Comisión al Grupo de Trabajo de Transporte Marítimo el 26 de septiembre de ese año, comenzado a ser estudiada por el mismo. La Presidencia griega presentó un informe de progreso en el Consejo de Ministros de Transportes que se celebró el pasado 5 de junio. La Presidencia italiana tiene previsto alcanzar un acuerdo sobre este expediente en el Consejo de Ministros a celebrar en su reunión del próximo 8 de octubre.

3. CONTENIDO

Desde tiempo atrás, la Comisión Europea ha venido manifestando la necesidad de establecer unas reglas del juego justas en el sector portuario que permitan una leal y sana competencia entre los puertos europeos. A tal efecto, ha identificado, como obstáculos que impiden a los puertos europeos ser lo eficaces que requiere una Unión Europea competitiva, la falta de transparencia en la utilización de los fondos públicos en los puertos, así como en la fijación de tasas portuarias, o las restricciones en el acceso al mercado de los servicios portuarios.

El 13 de febrero de 2001, la Comisión Europea aprobó una Comunicación sobre el refuerzo de la calidad de los servicios en los puertos marítimos, cuyo eje central era una propuesta de Directiva relativa al acceso al mercado de los servicios portuarios, que no prosperó. Se trataba de la primera iniciativa legislativa concreta de la Unión Europea que pretendía garantizar la competencia en el sector portuario.

En octubre de 2004, la Comisión Europea lanzó una nueva propuesta de Directiva sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios, que resultó un nuevo fracaso, al ser rechazada por el Parlamento.

Ante esta situación, la Comisión adoptó, en octubre de 2007, un paquete de medidas destinadas a mejorar la eficiencia y la sostenibilidad del transporte de mercancías en Europa, que incluía una nueva política portuaria con un enfoque "*soft law*". Su principal objetivo era reforzar el rendimiento de los puertos, atraer nuevas inversiones y facilitar el diálogo entre las partes.

Sin embargo, esta nueva política portuaria no supuso avances y apenas tuvo efectos en el sector.

Por esta razón, y teniendo en cuenta los retos a los que se enfrentan hoy los puertos, en 2011 la Comisión decidió iniciar un proceso de revisión de su política portuaria, proceso que ha culminado con el lanzamiento el pasado 23 de mayo de una serie de propuestas, que se relacionan a continuación:

- una Propuesta de Reglamento por el que se establece un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos. COM (2013) 296 final;
- una Comunicación “Puertos: una maquinaria para el crecimiento”. COM (2013) 295 final. Esta Comunicación acompaña a la Propuesta de Reglamento y contiene 8 acciones “europeas”, adicionales a las medidas propuestas por la Comisión en 2007, con las que se pretende desbloquear el potencial de los puertos en Europa.

El objetivo del reglamento sería dos:

- Modernización de las operaciones y los servicios portuarios:
La optimización de las operaciones y los servicios portuarios debería permitir que varios puertos de la RTE-T gestionasen o atrajesen más mercancía y pasajeros con la infraestructura existente. Esto se traduce en tres objetivos operativos:
 - Aclarar y facilitar el acceso al mercado de los servicios portuarios mediante la reducción de las restricciones de acceso al mercado de los servicios portuarios.
 - Impedir el abuso de mercado por parte de los proveedores de servicios portuarios designados.
 - Mejorar los mecanismos de coordinación en los puertos facilitando la actividad comercial a los transportistas, los operadores logísticos y los propietarios de la carga y reduciendo el tiempo y el dinero necesarios para utilizar el puerto.
- Creación de condiciones marco que atraigan inversiones en los puertos:
Una mayor transparencia financiera y autonomía de los puertos debería generar unas condiciones equitativas, fomentar una tarificación más eficaz y, a la larga, atraer más inversiones. A su vez, esto se traduce en dos objetivos operativos adicionales:
 - Lograr la transparencia de las relaciones financieras entre las autoridades públicas, las autoridades portuarias y los proveedores de servicios portuarios: De este modo debería garantizarse la transparencia financiera entre las funciones de la autoridad pública y las operaciones comerciales a fin de impedir que los puertos y los proveedores de servicios disfruten de ventajas competitivas injustas.
 - Garantizar la fijación autónoma y transparente de cánones de infraestructura Portuaria. Así debería lograrse un uso más eficiente de las infraestructuras y una racionalidad más económica en la planificación, la inversión, el mantenimiento y el funcionamiento de las estructuras portuarias, al tiempo que se crea un margen para asociar la función indicadora de los precios a las necesidades medioambientales y sociales.

La propuesta contiene los siguientes elementos principales:

a) Sobre los servicios portuarios y el acceso a su prestación

- El Reglamento se aplica 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.
- La libre prestación de servicios será aplicable a los servicios portuarios. No obstante, los organismos gestores de un puerto podrán imponer unos requisitos mínimos a los proveedores de servicios portuarios concretos. Cuando tal sea el caso, estos requisitos se referirán exclusivamente a las cualificaciones profesionales, a los equipos necesarios o a la seguridad marítima, la seguridad general y la protección en el puerto y a los requisitos medioambientales pertinentes. Estos requisitos no deben ser un modo de introducir de forma implícita barreras de mercado, y en consecuencia, los criterios deben ser objetivos y proporcionados y garantizar un trato justo de todos los operadores, actuales y futuros. Los operadores potenciales deben tener acceso a formación para adquirir los conocimientos necesarios sobre las especificidades locales.
- La disposición anteriormente mencionada no se impondría a los servicios de manipulación de carga ni a las terminales de pasajeros. Con frecuencia estos servicios están organizados a través de contratos de concesión que recaen en el ámbito de la futura directiva sobre la adjudicación de contratos de concesión propuesta por la Comisión². Además, unas disposiciones legales adicionales podrían socavar los esfuerzos que se están realizando para iniciar un diálogo social a nivel de la Unión. A diferencia de los servicios de practicaje para entrar y salir de los puertos, los servicios de practicaje que se llevan a cabo en alta mar no tienen un impacto directo sobre la eficiencia de los puertos, y por ello no es preciso incluirlos en este Reglamento.
- Cuando proceda, la libre prestación de servicios mencionada podría estar sujeta a una limitación del número de proveedores de servicios. Esta restricción debe basarse en dos elementos: o bien en el caso de limitaciones o reserva de espacio que, siempre que estén claramente documentadas en un plan oficial de desarrollo de un puerto, puedan justificar la limitación del número de operadores activos en el perímetro del puerto, o bien en el caso de una obligación de servicio público impuesta a un operador cuya intención sea clara y esté a disposición del público.
- Un Estado miembro debe poder designar las autoridades competentes para imponer obligaciones de servicio público, de conformidad con las normas aplicables a las ayudas estatales. Las obligaciones de servicio público deben estar claramente definidas, ser no discriminatorias y verificables y estar relacionadas con la disponibilidad (no interrupción), accesibilidad (a todos los usuarios) o asequibilidad del servicio portuario (para determinadas categorías de usuarios).
- En el caso de las obligaciones de servicio público impuestas por una autoridad competente en uno o varios puertos, esa autoridad tendrá la oportunidad de 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.
- Deben mantenerse los derechos de los empleados, y los Estados miembros deben tener la opción de reforzar estos derechos en caso de traspasos de empresas, teniendo en cuenta al personal que trabaja para la empresa que se traspasa.

b) Sobre el sistema de tarificación y la transparencia

- En los casos en los que los organismos gestores del puerto hagan uso de fondos públicos, habrá una contabilidad transparente que demuestre un uso efectivo y apropiado de dichos fondos públicos.
- En los casos en 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 las medidas necesarias para garantizar que el servicio sea transparente y no discriminatorio y que sea establecido de conformidad con las condiciones normales del mercado, en particular de tal forma que el total de las tasas cobradas no exceda del total de los costes soportados más un beneficio razonable.
- Los organismos gestores de los puertos deberán establecer los cánones de infraestructura portuaria autónomamente y de acuerdo con sus propias estrategias comerciales e inversoras. Los cánones de infraestructura portuaria podrán variar en función de las prácticas comerciales asociadas al uso frecuente del puerto o para fomentar un uso más eficiente de la infraestructura portuaria, el transporte marítimo de corta distancia o un comportamiento ambiental y una eficiencia energética o de emisión de carbono de las operaciones de transporte altamente satisfactorio.

c) Sobre la coordinación

- En cada puerto se establecerá un comité consultivo de usuarios del puerto que estará integrado por representantes de los operadores de los buques, propietarios de la carga u otros usuarios del puerto obligados a pagar un canon de infraestructura portuaria o una tasa de servicios portuarios. 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. Igualmente, el organismo gestor del puerto consultará a las partes interesadas tales como las empresas establecidas en los puertos, los proveedores de servicios portuarios y los usuarios del puerto sobre asuntos como la coordinación de los servicios portuarios, las conexiones con el interior, o los procedimientos administrativos.

d) Sobre la supervisión de cumplimiento

- Por último, los Estados miembros garantizarán que un organismo de supervisión independiente –que podrá ser un organismo ya existente- controle y vigile la aplicación del presente Reglamento. Los diferentes organismos independientes de supervisión nacionales intercambiarán información sobre su labor y sus principios decisorios y colaborarán estrechamente para prestarse asistencia mutua en sus tareas.

4. ESTADO DEL PROCEDIMIENTO

Como ha sido señalado con anterioridad, la propuesta de Reglamento fue aprobada por la Comisión el pasado 23 de mayo de 2013 y presentada por la Comisión al Grupo de Trabajo de Transporte Marítimo el 26 de septiembre de ese año, comenzado a ser estudiada por el mismo. La Presidencia griega presentó un informe de progreso en el Consejo de Ministros de

Transportes que se celebró el pasado 5 de junio. La Presidencia italiana tiene previsto alcanzar un acuerdo sobre este expediente en el Consejo de Ministros a celebrar en su reunión del próximo 8 de octubre.

5. VALORACIÓN

- **Posición española:** Cuatro serían las cuestiones principales que se plantean y que, si no son modificados, tendrían efectos directos sobre la actual legislación española.
 - El instrumento jurídico por el que ha optado la Comisión Europea, el Reglamento, no es el apropiado para regular un sector que se caracteriza por la gran diferencia de sistemas de titularidad y gestión portuaria en Europa. La opción debería ser una Directiva, que permita conciliar la regulación a nivel europeo, con arreglo a lo dispuesto en el Tratado, con los distintos marcos legales de los Estados miembros, los cuales atienden a las especificidades locales, regionales y nacionales del sector portuario. El Reglamento, en caso de aprobarse, tendría alcance general y eficacia directa. No precisaría ninguna norma jurídica de origen interno que la transpusiera para completar su eficacia plena. Aprobado en sus términos actuales, el Reglamento exigiría una profunda reforma de la legislación portuaria española en materia de determinación de tarificación y supervisión.
 - La exclusión de los servicios de manipulación de mercancías y los servicios a los pasajeros del régimen de prestación de los servicios portuarios de la propuesta de Reglamento supone un cambio de orientación del marco general de regulación de los servicios portuarios y las concesiones portuarias, dejándolos en una situación, a día de hoy, indefinida y pendiente de la Directiva de concesiones. Se considera que los servicios deben estar sujetos a una regulación homogénea, y no remitir los dos aludidos a una eventual Directiva de concesiones habida cuenta que en nuestros puertos es perfectamente posible prestar estos servicios sin necesidad de concesión. Resultaría más apropiada una regulación de todos los servicios portuarios mediante una Directiva o, como se ha presentado, en un Reglamento modificado.
 - La Constitución española prevé que el establecimiento de las tasas esté sujeto al principio de reserva de Ley, debido a la naturaleza tributaria de las mismas, y este hecho es incompatible con la pretensión de que el ente gestor del puerto establezca de forma autónoma dichas tasas de acuerdo con sus estrategia comercial y plan de inversiones, como exige la Propuesta de Reglamento. En consecuencia, esta regulación conculca el tenor literal de los artículos 31.3 y el artículo 133 de la Constitución española, además de los artículos 2 y 8 de la Ley

General Tributaria que exigen para las tasas y para la determinación de sus elementos esenciales el empleo de la Ley, potestad que sólo corresponde al Estado español. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Constitucional, entre otras, a través de las siguientes sentencias en relación con las tasas portuarias por utilización o aprovechamiento especial del dominio público portuario estatal: 63/2003, 102/2005, y 121/2005.

- De esta incompatibilidad se derivan otras distorsiones que podría implicar el Reglamento con respecto a la normativa sectorial española, como la relativa al establecimiento de un Comité de Usuarios del puerto, que deberá ser consultado para la fijación de la estructura y la cuantía de las tasas, o de un órgano de supervisión independiente, distinto de la entidad administradora del puerto.