

Marta Oller Rubert

Editora

La gestión de los puertos: Cuestiones jurídico-públicas

ADMINISTRATIVO

**LA GESTIÓN
DE LOS PUERTOS:
CUESTIONES JURÍDICO-PÚBLICAS**

CONSEJO EDITORIAL

MIGUEL ÁNGEL COLLADO YURRITA

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

ISABEL FERNÁNDEZ TORRES

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

JAVIER LOPÉZ GARCÍA DE LA SERRANA

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

LUIS PRIETO SANCHÍS

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

RICARDO ROBLES PLANAS

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ

Director de publicaciones

LA GESTIÓN DE LOS PUERTOS: CUESTIONES JURÍDICO-PÚBLICAS

Editora

Marta Oller Rubert

Profesora titular de Derecho Administrativo
Universitat Jaume I

Autores

Belén Andrés Segovia

Profesora ayudante doctora de Derecho Administrativo. Universitat Jaume I

José Luis Blasco Díaz

Catedrático de Derecho Administrativo. Universitat Jaume I

Modesto Fabra Valls

Profesor titular de Derecho Financiero y Tributario. Universitat Jaume I

Maria José Fabregat Aragonés

Profesora sustituta de Derecho Administrativo. Universitat Jaume I

María Lidón Lara Ortiz

Profesora contratada doctora de Derecho Administrativo. Universitat Jaume I

Marta Oller Rubert

Profesora titular de Derecho Administrativo. Universitat Jaume I

Sara Sistero Ródenas

Profesora asociada de Derecho Administrativo. Universitat Jaume I

Colección: Atelier administrativo

Directores:

Joan Manuel Trayter Jiménez

(Catedrático de Derecho administrativo)

Belén Noguera de la Muela

(Catedrática de Derecho administrativo)

Este libro se ha publicado en el marco del Proyecto de Investigación: “Gobernanza en la gestión de los puertos: cuestiones jurídico-administrativas”, ref. UJI-B202152, en la convocatoria del año 2021.

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reproducere, plagiar, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

Este libro ha sido sometido a un riguroso proceso de revisión por pares.

© 2024 Autores y autoras

© 2024 Atelier

Santa Dorotea 8, 08004 Barcelona

e-mail: editorial@atelierlibros.es

www.atelierlibrosjuridicos.com

Tel. 93 295 45 60

I.S.B.N.: 979-13-87543-09-9

Depósito legal: B 20473-2024

Impresión: ULZAMA

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	9
EL HIDRÓGENO VERDE COMO UN ELEMENTO CLAVE PARA LA DESCARBONIZACIÓN DE LOS PUERTOS	11
<i>Belén Andrés Segovia</i>	
LA DETERMINACIÓN DE LOS USOS DE LA ZONA DE SERVICIO DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL	47
<i>José Luis Blasco Díaz</i>	
LA CUANTIFICACIÓN DE LAS TASAS RELACIONADAS CON LAS INFRAESTRUCTURAS PORTUARIAS. ANÁLISIS CRÍTICO Y PROPUESTAS DE MEJORA	67
<i>Modesto Fabra Valls</i>	
EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LOS PUERTOS DEPORTIVOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA	111
<i>María José Fabregat Aragonés</i>	
SEGURIDAD MARÍTIMA Y PROTECCIÓN PORTUARIA	127
<i>María Lidón Lara Ortiz</i>	
REFLEXIONES SOBRE EL SERVICIO DE ESTIBA Y DESESTIBA: NOTAS DE SU RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO	151
<i>Marta Oller Rubert</i>	
LA TRANSFORMACIÓN AMBIENTAL DEL DERECHO PORTUARIO ESPAÑOL —NUEVAS CLAVES—	171
<i>Sara Sistero Ródenas</i>	

PRESENTACIÓN

En este libro colectivo se analizan diversos aspectos relativos a la gestión de los puertos desde una perspectiva jurídico-pública, abordando temas de indudable interés en un ámbito con un potencial económico clave para el desarrollo de los países.

En el primer trabajo, en línea con la sostenibilidad que debe impregnar el uso de infraestructuras portuarias, se estudia la inclusión del hidrógeno verde en el sector de los puertos como una posibilidad real en la consecución de un transporte marítimo respetuoso con el medio ambiente, bajo la aprobación reciente de un paquete normativo que posibilita la incorporación del hidrógeno verde, pero que supone un esfuerzo importante para los Estados miembros.

En el segundo capítulo, se analiza la dificultad de ordenar el uso de las zonas portuarias en tanto suponen un espacio en el que concurren competencias territoriales, y en el que deben prestarse variedad de servicios que otorgan un carácter estratégico a estos espacios. Es por ello, que se hace necesaria una adecuada planificación de la zona de servicios de los puertos de interés general, en tanto es el sustento para el correcto funcionamiento de las actividades portuarias y que requiere para su análisis no solo del examen de la legislación vigente, sino también el estudio de la abundante jurisprudencia que ha pergeñado los usos permitidos en el dominio público portuario y los instrumentos adecuados para explotar y proteger las distintas zonas portuarias.

La aprobación del Reglamento europeo 2017/352, del Parlamento y del Consejo, de 15 de febrero de 2017, por el que se crea un marco para la prestación de servicios portuarios y se adoptan normas comunes sobre la transparencia financiera de los puertos, estableció los principios para la fijación de las tarifas y las tasas por la utilización de infraestructuras portuarias, así como los mecanismos de consulta e información a los usuarios. El capítulo tercero se ocupa de analizar los elementos de cuantificación de las tasas vinculadas a las infraestructuras portuarias previstos en el TRLPEMM, poniendo especial atención en los más relevantes en términos cuantitativos y en el papel protagonista de las Autoridades Portuarias, cuya actuación en este ámbito responde a unos principios propios: autonomía de gestión, autosuficiencia y reserva de ley.

El cuarto capítulo analiza el régimen específico de los puertos deportivos desde la perspectiva urbanística y en el ámbito de la Comunidad Valenciana, tomando como referencia la Ley 2/2014, de 13 de junio de Puertos de la Generalitat. Debe reseñarse como se pone de manifiesto por la autora la importancia de estas infraestructuras portuarias deportivas en tanto su impacto económico, social y ambiental es evidente, lo que conlleva un complejo procedimiento de aprobación de los instrumentos planeadores y la necesidad de conjugar la normativa autonómica especial, con las normas estatales aplicables, la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de evaluación ambiental y la legislación urbanística valenciana.

La seguridad marítima y la protección portuaria, dos cuestiones diferentes entre sí, pero confluyentes, son objeto de tratamiento en el capítulo quinto. Se tratan de dos ámbitos regulados por normas hoy en día obsoletas, que requieren de una actualización urgente, en tanto los riesgos que puedan afectar al transporte marítimo están en continuo cambio y al albur del desarrollo tecnológico. Este panorama exige determinar claramente la Administración competente para actuar ante estas situaciones de riesgo y los instrumentos para prevenir y paliar los posibles ataques que afecten a la integridad del sistema portuario, que son las propuestas que sustentan en este trabajo.

El sexto trabajo aborda el análisis de un servicio clave y no exento de discusión como es el servicio de manipulación de mercancías. Principalmente porque de manera tradicional se ha tratado de un servicio que se prestaba como un monopolio público, tanto en relación con la titularidad, como en su gestión, para posteriormente pasar a su prestación por operadores privados, pero con algunas dificultades en cuanto a su regulación como servicio básico que debe prestarse bajo los postulados del libre mercado. El análisis de su régimen jurídico desde la perspectiva administrativa obliga a un nuevo entendimiento del concepto de “servicio público” y a modernizar la concepción de las funciones de las Autoridades portuarias, que adoptan un papel de garante y de control en la prestación de estos servicios.

Finalmente, apelando al carácter transnacional del Derecho ambiental se estudia como el Derecho portuario español trata de enfrentarse a los nuevos retos ambientales, bajo la premisa de la globalización del Derecho Administrativo y haciendo uso de nuevos instrumentos más flexibles, basados en el principio de colaboración, que permiten integrar las exigencias ambientales en la regulación de los puertos.

Tras esta sumaria presentación el contenido de esta obra conjunta, resta señalar que su realización y edición se ha producido en el marco del Proyecto de Investigación: “Gobernanza en la gestión de los puertos: cuestiones jurídico-administrativas”, ref. UJI-B202152, en la convocatoria del año 2021.

EL HIDRÓGENO VERDE COMO UN ELEMENTO CLAVE PARA LA DESCARBONIZACIÓN DE LOS PUERTOS

Belén Andrés Segovia

Profesora Ayudante Doctora de Derecho Administrativo
Universitat Jaume I, Castellón

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. TAXONOMÍA DEL HIDRÓGENO. III. MARCO REGULADOR DEL HIDRÓGENO. III.1. Normas jurídicas aplicables. III.2. Lograr que el hidrógeno sea verde. III.3. Algunos desafíos regulatorios. IV. DESPLIEGUE DEL HIDRÓGENO VERDE EN LOS PUERTOS. IV.1. Usuarios directos. IV.2. Proveedores de infraestructuras para el hidrógeno. IV.3. Plataformas de tránsito para el hidrógeno. V. RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL HIDRÓGENO PARA LA DESCARBONIZACIÓN DE LOS PUERTOS. V.1. Regulatorios. V.2. La seguridad. V.3. Investigación e innovación. V.4. Potencial incremento de la energía de origen renovable. VI. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

El proceso de transición energética ha ido alcanzando un lugar central en los estudios jurídicos debido a la enorme trascendencia que su exposición logra sobre el conjunto de la humanidad y del planeta. Si la década de los 90 fue catalogada como el auge de la energía solar y, más tarde, la década de 2010 se centrará en las baterías, la década de 2020 podría venir de la mano de nuevas fórmulas que permitan optimizar esta transición, cuyo lugar primordial ocupa el

hidrógeno, al igual que lo harán otros gases que podrán ser asimismo renovables. ARIÑO ORTIZ ya vaticinó el poder que podrá tener este gas en el futuro acuñando esta nueva era, con acierto, como la de la *revolución del hidrógeno*¹. De este modo se viene observando, desde hace un tiempo, que de forma periódica surgen avances importantes en esta materia². Su relevancia no solo se observa a nivel nacional. Según un estudio extraído de la Agencia Internacional de Energía más de 30 países cuentan con sistemas que han puesto en marcha estrategias estatales en las que emplean el hidrógeno como fuente de energía renovable³. Los objetivos climáticos marcados por el Acuerdo de París de 2015⁴, el Pacto Verde Europeo de 2019⁵ y el programa ‘Objetivo 55’⁶ guían la senda para la búsqueda de estrategias que permitan lograr una sociedad más sostenible. Los

1. ARIÑO ORTIZ, G., *La revolución del hidrógeno. Nuevo vector del sistema eléctrico*, Aranzadi, Madrid, 2022.

2. Entre los ejemplos más próximo a España encontramos el proyecto Hydea que hace uso del hidrógeno y el metanol como fuente principal de energía renovable en los puertos. Este proyecto, financiado por el programa Interreg Espacio Atlántico 2021-2027, realiza pruebas piloto con esta fuente de energía en la flota y los vehículos de los puertos del área atlántica. Se unen en este fin los puertos de España, Francia, Irlanda y Portugal con el objeto de interrelacionar las tecnologías marinas y energías renovables en el sector marítimo. En Energylab, *El proyecto Hydea arranca para investigar el uso de tecnologías basadas en hidrógeno verde en los puertos del área Atlántica*, 30 de noviembre de 2023. Ver en la página web: <https://energylab.es/el-proyecto-hydea-arranca-para-investigar-el-uso-de-tecnologias-basadas-en-hidrogeno-verde-en-los-puertos-del-area-atlantica/>. También contamos con el ejemplo del Puerto de Valencia, que incorporará el uso de hidrógeno para reducir las emisiones en las operaciones portuarias, a través del proyecto H2Ports, coordinado por la Fundación Valenciaport. En este sentido, Fundación Valenciaport, *El puerto de Valencia incorporará el uso de hidrógeno para reducir las emisiones en las operaciones portuarias*. Véase en la página web: <https://www.fundacion.valenciaport.com/noticias-eventos/2019/01/el-puerto-de-valencia-incorporara-el-uso-de-hidrogeno-para-reducir-las-emisiones-en-las-operaciones-portuarias/>. Fecha de última visita: 7.7.2024.

3. Agencia Internacional de Energía (AIE), “Global Hydrogen Review 2022”, *AIE y Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos*, París, 2022. Véase en la página web: <https://www.iea.org/reports/global-hydrogen-review-2022>. También, véase el Cleanenergy ministerial Advancing Clean Energy Together. Página web: <https://www.cleanenergyministerial.org/initiatives-campaigns/hydrogen-initiative/>. Fecha de última visita: 7.7.2024.

4. Para abordar el cambio climático y los impactos negativos que este podía generar sobre el conjunto de la sociedad, los líderes mundiales en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP21), en París, realizaron un avance más el 12 de diciembre de 2015. En Naciones Unidas, *Acuerdo de París 2015*. Véase en la página web: https://unfccc.int/sites/default/files/spanish_paris_agreement.pdf. Fecha de última visita 7.7.2024.

5. Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *El Pacto Verde Europeo*, Bruselas, 11.12.2019, COM(2019) 640 final.

6. Consejo Europeo, *Objetivo 55: reducir las emisiones del transporte, los edificios, la agricultura y los residuos*. Véase en la página web: <https://www.consilium.europa.eu/es/infographic/fit-for-55-effort-sharing-regulation/>. Fecha de última consulta: 10.7.2024. El nombre oficial es paquete de hidrógeno y gas descarbonizado. Siempre ha existido alguna duda sobre si ese mercado es único o estamos haciendo mención a un doble mercado de hidrógeno y de metano o de gas natural y biometano. La verdad es que a nivel europeo se ha hecho referencia al mismo como paquete de hidrógeno y gas por lo que vamos a referirnos así a lo largo del estudio sin perjuicio que centremos nuestra atención en el hidrógeno.

cuales, aunado con la guerra de Ucrania y Rusia, han generado un aumento del precio del gas y un impulso del cambio hacia combustibles más verdes del cual los puertos no son ajenos. Su cumplimiento nos acerca al desarrollo económico y a una política industrial basada en los principios que persigue la Unión Europea, que son la sostenibilidad y la digitalización.

II. TAXONOMÍA DEL HIDRÓGENO

La implementación del hidrógeno en el sector marítimo y portuario dispone de importantes repercusiones en la política energética y en la legislación energética. No obstante, no solo existe una modalidad de hidrógeno, sino que este se manifiesta de muy diferentes formas. En concreto, desde la perspectiva terminológica estamos haciendo alusión a las siguientes: hidrógeno limpio, hidrógeno renovable, hidrógeno verde, también denominado hidrógeno libre de CO₂, gases con bajas emisiones de carbono, combustibles con bajas emisiones de carbono e hidrógeno con bajas emisiones de carbono y combustibles renovables líquidos y gaseosos para el transporte de origen no biológico (RENBO).

Con carácter genérico, respecto al ‘hidrógeno limpio’ existen cuatro medidas catalogadas por colores. El *hidrógeno blanco*, hace alusión a los sistemas limpios porque no se emite CO₂ al producirlos, sino que se trata del hidrógeno extraído de depósitos naturales; el *hidrógeno azul*, es el hidrógeno procedente de combustibles fósiles con captura y almacenamiento de carbono; el *hidrógeno verde*, procedente de electrólisis utilizando electricidad renovable y, el *hidrógeno rosa*, originario de electrólisis mediante energía nuclear⁷.

Por su parte, el ‘hidrógeno renovable’, plantea dos cuestiones. La primera es determinar si el hidrógeno es una fuente de energía renovable (más allá de ser un sector o vector energético) y, la segunda, es intentar comprender en qué consiste la ‘energía procedente de fuentes renovables’ o ‘energía renovable’ para la Directiva (UE) 2018/2001, del Parlamento europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018 relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables (en adelante Directiva FER de 2018)⁸. En el transporte marítimo la aplicación del hidrógeno renovable abarca no solo la utilización de pilas de combustible en embarcaciones, sino también en la maquinaria empleada en los

7. DEL GUAYO CASTIELLA, I., “Which hydrogen or types of hydrogen are worth supporting? A contribution to the taxonomic debate”, en el Congreso *Legal-by-design digital disruption in the circular economy. High level expert workshop on digital product Passports and green hydrogen*, Room 1.38, Law School at the University of Minho (Braga, Portugal), 9 and 10 October 2023.

8. Las referencias que se encuentran sobre el hidrógeno en la Directiva FER de 2018 no son pocas y se encuentran en los arts. 7, 19 y el Anexo III. Por un lado, en el artículo 7 respecto al cálculo del consumo final bruto de energías procedentes de fuentes renovables. Por otro lado, el artículo 19 respecto a los certificados de origen y garantía. Y, por último, el Anexo III enumera el contenido energético de los combustibles, utilizado para el cálculo de consumo final de energía en el sector del transporte.

puertos y terminales de carga. En relación con las embarcaciones, actualmente, el empleo de pilas de combustible para el transporte marítimo se limita a proyectos de demostración en pequeños buques, pero se espera su análisis de viabilidad en grandes embarcaciones⁹. En conexión con el mismo, el término ‘energía renovable’ hace alusión a la energía procedente de fuentes renovables no fósiles. A saber, viento solar (solar térmica y solar fotovoltaica), energía geotérmica, energía ambiental, mareas, olas y otras energías oceánicas, energía hidroeléctrica, biomasa¹⁰, gas de vertedero, gas de plantas de tratamiento de aguas residuales y el biogás¹¹.

La definición de ‘combustibles líquidos y gaseosos para el transporte de origen no biológico’ la encontramos en la Directiva FER de 2018. Acuña en este término a “*los combustibles líquidos o gaseosos que se utilizan en el sector del transporte biocarburantes o biogás, cuyo contenido energético se derive de fuentes renovables distintas de la biomasa*” (art. 2 apartado 36 de la Directiva FER de 2018). En esta modalidad se encuentran: el hidrógeno y electrocombustibles (*E-fuels*), *Power-to-Gas* (PtG) y *Power-to-Liquid* (PtL). Se tratan pues de las tecnologías que convierten la electricidad renovable en otro vector energético (metano, metanol o combustibles *Fischer-Tropsch*). La relevancia que ocupa su consideración en el marco de la Directiva FER de 2018 se debe a que sirve: para el cálculo del consumo final de energía procedente de fuentes renovables en el sector del transporte, los procedimientos de autorización, la certificación y la concesión de licencias aplicados a las energías renovables, los combustibles líquidos y gaseosos para el transporte de origen no biológico proporcionadas y necesarias, además de contribuir a la aplicación del principio de eficiencia energética primero, así como favorecer la integración del uso de energías renovables en el sector del transporte y, finalmente, puede calcular la cuota mínima de energía renovable en el transporte (art. 25 de la Directiva FER de 2018).

Con todo, se ha experimentado una evolución también respecto a su definición con el transcurso del tiempo. A continuación, señalaremos algunas definiciones que da a conocer el artículo 2 de la Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno, por la que se modifica la Directiva (UE) 2023/1791 y se deroga la

9. ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M., “Cuestiones jurídicas sobre el papel de los entes locales en la transición energética: hacia la producción y el consumo del hidrógeno renovable”, *REALA*, número 16, octubre de 2021, p. 73.

10. Unido a la clarificación del concepto de biocarburantes avanzados se encuentra la problemática relacionada con la distinción entre residuo y biomasa con destino a biocombustible. En este sentido se pronuncia la Sentencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de 24 de octubre de 2019, caso *Prato Nevoso Termo Energy SRL contra Provincia di Cuneo y Otros*. También véase a MARTÍN MATEO, R., “La aportación de la biomasa al aprovisionamiento energético”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 9, 2006, pp. 15-22.

11. MELLADO RUÍZ, L., “La obligación de uso de biocarburantes y biogás”, en *Energías renovables, aborro y eficiencia en Andalucía. Régimen jurídico*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 83-125.

Directiva 2009/73/CE (en adelante Directiva (UE) 2024/1788, de 13 de junio de 2024).

- Gas natural: Gas compuesto principalmente de metano, incluido el biometano, u otros tipos de gases que técnicamente puedan ser inyectados de manera segura en el sistema de gas natural y conducidos a través de ella (artículo 2 apartado 1 de la Directiva (UE) 2024/1788, de 13 de junio de 2024).
- Gas renovable: el biogás, según se define en el artículo 2, punto 28, de la Directiva FER de 2018, incluido el biogás que se haya refinado en biometano y los combustibles renovables de origen no biológico según se definen en el artículo 2, punto 36, de esa misma Directiva (artículo 2 apartado 2 de la Directiva (UE) 2024/1788, de 13 de junio de 2024).
- Gases: pueden ser el gas natural y el hidrógeno. Así, queda definido el ‘sistema de gas natural’ como el sistema de infraestructuras, con inclusión de los gasoductos, las terminales de gas natural licuado (GNL) y las instalaciones de almacenamiento de gas natural, que contenga gas natural (art. 2 apartado 3 de la Directiva (UE) 2024/1788, de 13 de junio de 2024); y, el ‘sistema de hidrógeno’ como el sistema de infraestructuras, con inclusión de las redes, el almacenamiento y las terminales de hidrógeno, que contenga hidrógeno de gran pureza (art. 2 apartado 4 de la Directiva (UE) 2024/1788, de 13 de junio de 2024).
- Hidrógeno y gas bajos en carbono: El ‘hidrógeno hipocarbónico’ hace referencia al hidrógeno cuyo contenido energético proceda de fuentes no renovables y que se ajuste al umbral de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del 70% en comparación con el combustible fósil de referencia para los combustibles renovables de origen no biológico que figura en la metodología para evaluar la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero derivada de los combustibles renovables de origen no biológico y de los combustibles de carbono reciclado, adoptada en virtud del artículo 29 bis, apartado 3, de la Directiva FER de 2018 (artículo 2 apartado 11 de la Directiva (UE) 2024/1788, de 13 de junio de 2024). Por otra parte, el ‘gas hipocarbónico’ alude a la parte correspondiente a los combustibles gaseosos de los combustibles de carbono reciclado según se definen en el artículo 2, punto 35, de la Directiva FER de 2018, el hidrógeno hipocarbónico y los combustibles gaseosos sintéticos cuyo contenido energético proceda del hidrógeno hipocarbónico, que se ajusten al umbral de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del 70% en comparación con el combustible fósil de referencia para los combustibles renovables de origen no biológico establecido en la metodología adoptada en virtud del artículo 29 bis, punto 3, de la Directiva FER de 2018 (artículo 2 apartado 12 de la Directiva (UE) 2024/1788, de 13 de junio de 2024).
- Combustibles hipocarbónicos: son los combustibles de carbono reciclado según se definen en el artículo 2, punto 35, de la Directiva FER de 2018,

el hidrógeno hipocarbónico y los combustibles líquidos y gaseosos sintéticos cuyo contenido energético proceda del hidrógeno hipocarbónico y que se ajusten al umbral de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero del 70 % en comparación con el combustible fósil de referencia para los combustibles renovables de origen no biológico establecido en la metodología adoptada en virtud del artículo 29 bis, punto 3, de la Directiva FER de 2018 (art. 2 apartado 13 de la Directiva (UE) 2024/1788, de 13 de junio de 2024).

Todos los elementos señalados nos permiten no solo darnos cuenta de la complejidad que supone su implementación, sino también del impacto que puede llegar a suponer la integración del hidrógeno en las redes eléctricas y los sistemas energéticos de los puertos. Por lo tanto, los conceptos señalados no son estancos y se encuentran en múltiples ocasiones interconectados. Este aspecto ha sido abordado, a modo de ejemplo, por un estudio para la Comisión Europea, 2024¹², en el que muestra una serie de objetivos climáticos ambiciosos que pretende alcanzar la Unión Europea en la senda por la transición sostenible hacia el 2050. La integración de fuentes eléctricas renovables se convierte en la clave para alcanzarlo y ello nos lleva a la continua actualización de los conceptos. También nos conduce a actuar con cierta cautela, puesto que no toda la demanda energética se puede electrificar. Por lo tanto, en un sistema energético futuro con una gran cantidad de fuentes de energía renovables variables, la integración del sector inteligente se convertirá en otro prerrequisito clave que permitirá interconectar diferentes portadores de energía, fuentes y usos finales. En este contexto, el hidrógeno ‘libre de CO2’ y, en particular, el hidrógeno ‘verde’ se convierten en una de las opciones más prometedoras para descarbonizar procesos/sectores difíciles de descarbonizar con la Directiva sobre electricidad.

III. MARCO REGULADOR DEL HIDRÓGENO

El hidrógeno limpio dispone de la capacidad de cambiar, de forma significativa, la geopolítica de la energía del modo en que la conocemos en la actualidad. La posibilidad de que emerja un comercio de hidrógeno limpio y sus derivados se encuentra en potencia sobre todo en aquellos países en los que el sol y el viento son abundantes. De ahí, podrían emerger grandes exportaciones de combustibles y zonas de industrialización verde. Por sus características, España puede convertirse en un enclave de utilización de este tipo de energías renova-

12. Comisión Europea, Dirección General de Energía, WIEDERMANN, A., JANSOHN, P., PAYRHUBER, K. et al., *Ramp-up and role of hydro-based power generation* – WG3 focus paper – ETIP SNET, Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, 2024. Véase en la página web: <https://data.europa.eu/doi/10.2833/52620>. Fecha de última consulta: 11.7.2024.

bles, que serían aplicables al sector del transporte marítimo y a los puertos¹³. De este modo, la competencia industrial podría potenciarse en la medida en que el resto de los países apuesten por la digitalización y el impacto tecnológico que está azotando a los diferentes sectores económicos¹⁴. Estos argumentos hacen que podamos entender al hidrógeno como un segmento clave en la cadena de valor por mejorar la industria en el sector marítimo. Si bien es cierto que, desde un plano general, el aumento del hidrógeno limpio podría llegar a causar una intensa competencia geoeconómica, afianzar nuevas alianzas y colaboraciones, así como engendrar nuevos ámbitos de poder en relación con futuros centros de producción y uso de este material, debemos de analizar previamente cuál es su ámbito de regulación a fin de poder garantizar que su expansión sea jurídicamente viable y permita garantizar la seguridad en su manejo.

III.1. Normas jurídicas aplicables

Tras el examen de cuáles son los elementos que definen al hidrógeno, convenimos señalar su regulación a fin de poder considerar la oportunidad de aplicarlas respecto al transporte marítimo y, más en concreto, qué papel ocupará en su implementación en los puertos¹⁵. En este sentido contamos con hasta cinco textos que adquieren importantes implicaciones en este ámbito. Estamos haciendo referencia así a:

13. Naucher Global, Información marítima fiable y profesional, *Sostenibilidad en el sector marítimo el futuro está en juego*, Estudios Marítimos Naucher, S.L., junio de 2023. Ver en la página web: https://www.naucher.com/wp-content/uploads/2023/07/Especial-Sostenibilidad_0623.pdf. Observatorio del transporte y la Logística en España, *La descarbonización del transporte*, Ministerio de transportes, movilidad y agenda urbana, Julio 2023. En: https://cdn.mitma.gob.es/portal-web-drupal/OTLE/elementos_otle/20230911_monografico_descarbonizacion_del_transporte_vfinal_bis.pdf. Además de Vicepresidencia Tercera del gobierno, Consulta pública sobre el proyecto de Real Decreto por el que se establece el mecanismo de créditos de electricidad renovable en el sector del transporte, Ministerio para la transición ecológica y el reto demográfico, 28 de junio de 2024. Ver en la web: <https://www.miteco.gob.es/es/energia/participacion/2024/detalle-participacion-publica-k-686.html>. Todos ellos, fecha de última consulta: 21.7.2024.

14. PETIT LAVALL, M.V. y PUETZ, A. (Dir.), *El transporte como motor del desarrollo socioeconómico*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

15. Con estas normas se pretende dar cumplimiento a lo establecido en el Objetivo 55 y el Pacto Verde Europeo de 2019 por cuanto establece la necesidad de llevar a cabo una reforma del mercado del gas para intentar avanzar hacia la descarbonización. Debemos recordar así que el hidrógeno es un vector industrial relativamente nuevo, o al menos respecto al énfasis que se realiza sobre el mismo, y la estrategia del hidrógeno que adoptó la Comisión europea en el verano de 2020 también reflejaba la necesidad de llevar a cabo un primer marco regulatorio en el sector del hidrógeno y hacerlo aprovechando la revisión del marco legislativo del sector del gas. Por lo tanto, en cuanto al marco legislativo debemos remontarnos al año 2021, cuando tras esos anuncios que nos ofrecía *el Green Deal* y la Estrategia del hidrógeno la Comisión Europea realiza una consulta previa del hidrógeno y adopta el 15 de diciembre de 2020 las propuestas de los dos expedientes a través de un Reglamento y una Directiva. Como podemos observar, el proceso ha sido relativamente lento puesto que no ha tenido su reflejo hasta el año 2023.

- La Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, sobre el fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables¹⁶, la cual ha sido modificada por la Directiva (UE) 2024/1711 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por la que se modifican las Directivas (UE) 2018/2001 y (UE) 2019/944 y el Reglamento (UE) 2024/1747, ambas del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, por el que se modifican los Reglamentos (UE) 2019/942 y (UE) 2019/943 en relación con la mejora de la configuración del mercado de la electricidad de la Unión.
- Dos Reglamentos Delegados (UE) 2023/1184 y 2023/1185, de 10 de febrero de 2023, por la que se completa la Directiva (UE) 2018/2001 y que tienen por objeto, por un lado, establecer una metodología de la Unión que establezca normas detalladas para la producción de combustibles renovables líquidos y gaseosos para el transporte de origen no biológico y, por otro, establecer un umbral mínimo para el ahorro de emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de combustibles de carbono reciclados y especificar una metodología para evaluar el ahorro de emisiones de gases de efecto invernadero provenientes de combustibles renovables líquidos y gaseosos para el transporte de origen no biológico y de combustibles de carbono reciclados.
- La Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno, por la que se modifica la Directiva (UE) 2023/1791 y se deroga la Directiva 2009/73/CE.
- Y, el Reglamento (UE) 2024/1789 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativo a los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno y por el que se modifican los Reglamentos (UE) n.º 1227/2011, (UE) 2017/1938, (UE) 2019/942 y (UE) 2022/869 y la Decisión (UE) 2017/684 y se deroga el Reglamento (CE) n.º 715/2009.

El hidrógeno es un sector energético, tal y como señala el Anteproyecto de Ley de restablecimiento de la Comisión Nacional de la Energía, A.A.I., y de creación del Fondo para la Gestión Económico–Financiera de las Liquidaciones del

16. El considerando 59 de la citada Directiva incluye el hidrógeno en su regulación, haciendo mención a que las “*garantías de origen en vigor actualmente para la electricidad renovable deben ampliarse para incorporar los gases renovables. Los Estados miembros deben estar facultados para ampliar el sistema de garantías de origen a la energía procedente de fuentes no renovables. Ello ofrecería medios coherentes para probar a los consumidores finales el origen de los gases renovables como el biometano, facilitaría una mayor comercialización transfronteriza de dichos gases, y permitiría la creación de garantías de origen para otros gases renovables, como el hidrógeno*”.

Sector Eléctrico y del Sector del Gas, F.C.P.J.¹⁷ que concita no solo las normas relativas a los gases combustibles, sino que de forma directa afecta a la electricidad. Esto sucede puesto que el hidrógeno verde es aquel que se genera sobre fuentes renovables eléctricas. Por lo tanto, la transposición española de este paquete normativo debe tener en cuenta la transversalidad de estas fuentes de energía (gas combustible, hidrocarburos líquidos y electricidad). Este aspecto ya ha sido defendido en España en el Real Decreto-ley 8/2023, de 27 de diciembre, por el que se adoptan medidas para afrontar las consecuencias económicas y sociales derivadas de los conflictos en Ucrania y Oriente Próximo, así como para paliar los efectos de la sequía. En consecuencia, nos encontramos ante un doble reto: regulatorio, la industria avanza de forma más rápida que su previsión normativa y un reto económico, donde la principal dificultad es el diseño de una red que aún no existe, pero puede constituir un elemento clave para la descarbonización, cuyo vector principal pasa por su demanda.

III.2. Lograr que el hidrógeno sea verde

La Comisión Europea adoptó dos Actos delegados de energías renovables y vehículos de la Unión Europea. El primer Acto delegado tiene por objetivo definir cuáles son los cimientos que permitirán lograr el fortalecimiento del hidrógeno renovable en el marco de la Unión Europea. La Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 11 de diciembre de 2018, relativa al fomento del uso de energía procedente de fuentes renovables incluye inversiones en infraestructuras energéticas y ayudas estatales, así como objetivos legislativos para alcanzar el hidrógeno renovable en los sectores tanto de la industria como del transporte. Su aprobación consiente la garantía de que todos los carburantes, ya sean líquidos o gaseosos renovables, que sean de origen no biológico, se produzcan a través de electricidad renovable.

Una fórmula para combustibles renovables de origen no biológico la encontramos en la Ley Delegada sobre una metodología para los combustibles renovables de origen no biológico (Reglamento Delegado (UE) 2023/1184 de la Comisión en lo que respecta a la armonización de un término técnico con la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo). Este texto define en qué condiciones se pueden considerar combustibles a base de hidrógeno, u otros vectores energéticos, como los combustibles renovables de origen no biológico (RENBO). Este material nos hace observar que los dos Actos se

17. En virtud de lo establecido en el informe sobre el Anteproyecto de Ley de restablecimiento de la Comisión Nacional de Energía, A.A.I. y de creación del fondo para la gestión económico-financiera de las liquidaciones del sector eléctrico y del sector del gas, F.C.P.J., Expediente n.º: IPN/CNMC/007/24, de 24 de marzo de 2024, *“a tenor del artículo 1, el restablecimiento de la CNE tiene lugar como autoridad administrativa independiente estatal de las previstas en el artículo 109 de la LRJSP con funciones en los sectores eléctrico, de hidrocarburos líquidos, del gas natural y del hidrógeno y otros gases renovables”*.

encuentran interrelacionados y son, en esencia, necesarios para que los carburantes puedan llegar a contabilizarse a los efectos establecidos por los propios Estados miembros en la búsqueda por la sostenibilidad. Su consolidación incentiva la confianza de los inversores, tras el compromiso adicional de la Unión Europea por alcanzar una generación considerable de este gas, de modo que logre una producción interior de diez millones de toneladas de hidrógeno verde, en consonancia con lo acordado en el propio Plan *REPowerEU*¹⁸.

El acto delegado adicional incluye dos tipos de criterios para garantizar que el hidrógeno sea renovable temporal y geográficamente. Por su parte, la idea del requisito adicional es lograr que el aumento de la producción de hidrógeno vaya de la mano de nuevas capacidades de generación eléctrica renovable. Para ello, las normas exigen, por un lado, respecto al hidrógeno, que los productores celebren acuerdos de compra de energía (PPA) con energías renovables nuevas y no respaldadas por su capacidad de generación de electricidad. Por otro lado, los criterios sobre correlación temporal y geográfica garantizan que el hidrógeno se produzca cuando y donde haya electricidad renovable disponible. Estos criterios permiten que el hidrógeno se produzca cuando y donde haya electricidad renovable disponible. Los criterios pretenden evitar que la demanda de electricidad renovable utilizada para la producción de hidrógeno esté incentivando una mayor generación de electricidad fósil, ya que esto tendría consecuencias negativas para las emisiones de gases de efecto invernadero, la demanda de combustibles fósiles y los precios relacionados del gas y de la electricidad. Para apoyar la ampliación temprana de los electrolizadores, los productores de hidrógeno renovable tendrán la posibilidad de firmar acuerdos de compra de energía renovable a largo plazo con instalaciones existentes (hasta el 1 de enero de 2028)¹⁹.

El Reglamento Delegado (UE) 2024/1408 de la Comisión, de 14 de marzo de 2024, por el que se modifica el Reglamento Delegado (UE) 2023/1184 de la Comisión en lo que respecta a la armonización de un término técnico con la Directiva (UE) 2018/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, vino a armonizar la Directiva (UE) 2018/2001, modificada por la Directiva (UE) 2023/2413. Por consiguiente, el término “carburantes líquidos y gaseosos renovables de origen no biológico” debe sustituirse por el término “combustibles renovables de origen no biológico” en dicho Reglamento Delegado. Esto se debe a que, tras la modificación, cuando hacemos mención a los combustibles renovables, hacemos alusión también a los combustibles líquidos y gaseosos empleados en el sector de la electricidad, en el sector industrial para fines no energéticos y en el sector de

18. Comisión Europea, *REPowerEU: Plan para reducir rápidamente la dependencia con respecto a los combustibles fósiles rusos y avanzar con rapidez en la transición ecológica*, Comunicado de Prensa de la Comisión Europea de 18 de mayo de 2022. Véase en la página web: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_22_3131. Fecha de última visita: 7.7.2024.

19. Comisión Europea, *La Comisión establece normas para el hidrógeno renovable*, Bruselas, 13 de febrero de 2023. Véase en la página web: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/ip_23_594. Fecha de última consulta: 15.7.2024.

la calefacción y la refrigeración, ya que anteriormente se refería únicamente a los carburantes líquidos y gaseosos utilizados en el sector del transporte.

Tras el mismo, se aprobó el segundo Acto Delegado que tiene por objeto establecer un umbral mínimo para el ahorro de emisiones de gases de efecto invernadero de los combustibles de carbono reciclados. El Acto Delegado que establece un umbral mínimo para el ahorro de emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) de los combustibles de carbono reciclados (Reglamento Delegado (UE) 2023/1185 de la Comisión, de 10 de febrero de 2023) proporciona una metodología para calcular las emisiones del Inventario Nacional de Gases de Efecto Invernadero (en adelante GEI) durante el ciclo de vida de las *renewable fuels of non-biological origin* (energías pueden considerarse combustibles renovables de origen no biológico o RFNBO)²⁰.

Tiene en cuenta las emisiones de GEI a lo largo de todo el ciclo de vida de los combustibles, incluidas las emisiones iniciales, las emisiones asociadas con la toma de electricidad de la red, el procesamiento y las asociadas con el transporte de estos combustibles hasta el consumidor final. En este sentido, se guarda la esperanza de que la demanda de hidrógeno en las zonas portuarias europeas venga impulsada por dos frentes: la industria (que representa el 42% de la demanda total en las zonas portuarias en 2050²¹) y el sector del transporte marítimo internacional (31% de la demanda total en las zonas portuarias en 2050²²). Un ejemplo lo constituye la estrategia que ha sido desarrollada en Portugal, que se materializa en el *Hubs H. Valle Verde Sines*. Por lo tanto, es importante considerar en estos términos la figura de las redes geográficamente confinadas, denominadas los valles de hidrógeno. Seguramente sean las primeras redes que vayamos a ver en los próximos años. Disponen de una serie de derogaciones o flexibilidades, con las salvaguardas de que estén conectadas a terminales y almacenamientos, tratando de evitar que se convierta en un agujero regulatorio por el cual puedan entrar redes que sean, en esencia, redes de

20. Comisión Europea, *Energías renovables*, 14 de marzo de 2024. Véase en la página web: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-systems-integration/hydrogen/renewable-hydrogen_en. Fecha de última consulta: 7.7.2024.

21. Clean Hydrogen Partnership, *Study on hydrogen in ports and industrial coastal areas, Report 1*, March 2023, European Partnership, Co-funded by the European Union, Brussels, 2023. Véase en la página web: https://www.clean-hydrogen.europa.eu/document/download/9fef29ac-6f95-465b-bb6e-1365526f43c4_en?filename=Study%20on%20hydrogen%20in%20ports%20and%20industrial%20coastal%20areas.pdf. Clean Hydrogen Partnership, *Report 2 Study on hydrogen in ports and industrial coastal areas, Recommendations on the areas of priority for REI projects, safety regulations, codes and standards and non-technical enablers*, September 2023, Brussels, 2023. Véase en la página web: https://www.clean-hydrogen.europa.eu/document/download/5ac1f8c8-1ef5-41c6-9f59-f21282f3f019_en?filename=EN%20PDF%20-%20H2%20in%20Ports%20-%20Report%202%20-%20September%202023.pdf; y, Clean Hydrogen Partnership, *Report 3 Study on hydrogen in ports and industrial coastal areas Case studies December 2023*, Co-funded by the European Union, Brussels, 2023. Véase en la página web: <https://www.clean-hydrogen.europa.eu/system/files/2023-12/H2%20in%20ports%20and%20industrial%20coastal%20areas%20-%20Report%203.pdf>. Fecha de última consulta: 10.7.2024.

22. *Idem*.

transporte. Para la red de distribución del hidrógeno, aunque sea un planteamiento más laxo, va a existir un seguimiento de su desarrollo, al menos durante los primeros años, donde exista una revisión y una serie de recomendaciones por parte del regulador.

Fue de este modo como Portugal debutó con la idea de implementar “valles de hidrógeno²³” en abril de 2021, cuando el entonces secretario de Estado de Energía anunció la creación de dos ‘clusters’ industriales en el país para la producción, distribución, exportación y uso de hidrógeno verde²⁴. Uno de ellos situado junto al puerto de Sines²⁵ y el otro en el norte de Portugal. Los proyectos de producción de hidrógeno verde y otros gases renovables proliferan cada vez más en Portugal²⁶, muchos de ellos beneficiándose del apoyo del Plan de Recuperación y Resiliencia²⁷. Hasta el momento, el Gobierno ha puesto en marcha una línea de apoyo por valor de 185 millones de euros, que se ha traducido en 25 contratos para la producción de 113 MW de hidrógeno y biometano de aquí a 2025²⁸. Una segunda convocatoria por valor de 83 millones de euros está

23. El término ‘hidrógeno valley’ fue creado en Bruselas para proyectos que incluyen toda la cadena de valor del hidrógeno verde. La elección de Portugal se debe a que en la actualidad dispone de dos vales de hidrógeno verde en Sines y otros tres situados en el resto del país. Solo Alemania y Francia superan este número, con 16 y 7 vales, respectivamente. SILVA, B., “Portugal no pódio mundial dos vales de hidrogénio”, *Negocios*, 24 de mayo de 2023, pp. 4-7. Ver en la página web: https://nuoi.missaoportugal.mne.gov.pt/images/hidrogenio_jn_compressed.pdf. Fecha de última visita: 10.7.2024.

24. TANSEY, R., RUNCI, A., NUALART, J., PETITJEAN, O. FAZENDEIRO, L., *Recovery Watch, Apropiarse de la recuperación a través del hidrógeno, Cómo los lobbies energéticos están desviando los fondos de recuperación de la Covid-19*, ENCO, 2021, pp. 17-18. Véase en la página web: <https://odg.cat/wp-content/uploads/2021/07/Hidrogen-NGEU-recuperacion.pdf>. Fecha de última consulta: 10.7.2024.

25. El mayor vale de hidrógeno de Portugal se encuentra en Sines, la AICEP Global Parques da cuenta de una inversión en esta materia de hasta 4.000 millones de euros.

26. En ese momento ya tenía varios proyectos identificados, como es el caso de *Aveiro Green H2 Valley*; *Nazaré Green Hydrogen Valley*, *Galileu Green H2 Valley* y *Sines Hydrogen Valley*.

27. República Portuguesa, *Recuperar Portugal, Construindo o futuro: PRR Plano de Recuperação e Resiliência*, Ministério do Planeamento, 22.4.2021. Véase en: <https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3dBQAAAB%2bLCAAAAAAABAAzNDQzMgMAJaHYEAUAAA%3d>. También, en Consejo Europeo, *Fondo de Recuperación: el Consejo da luz verde a los planes nacionales actualizados para Chequia, España, Países Bajos, Portugal y Eslovenia*, Comunicado de prensa de 17 de octubre de 2023. Véase en la página web: <https://www.consilium.europa.eu/es/press/press-releases/2023/10/17/recovery-fund-council-greenlights-updated-national-plans-for-czechia-spain-netherlands-portugal-and-slovenia/>. Ambos documentos, fecha de última consulta: 15.7.2024.

28. Respecto al fomento del biometano no se ha establecido ningún objetivo en la red, era una de las peticiones del Parlamento Europeo. Era muy difícil llegar a un consenso porque en el Consejo no había ningún país a favor y cuando algún país se encontraba cómodo con la medida la cuestión era como repartirse la carga, si era con un porcentaje del consumo, volumen fijo, lo que lo hacía inviable. Sin embargo, durante los trilogos se han incorporado medidas que son de gran utilidad para su fomento. Por ejemplo, un nuevo, un nuevo artículo que prevé la necesidad de que los Estados miembros adopten un nuevo marco para los costes y derechos de conexión para las plantas de producción del biometano, que creen un marco facilitador a nivel nacional y se permite la idea de permitir la absorción de dichos costes en los peajes siempre y cuando sea una opción que los reguladores consideren que es coste eficiente.

abierta a solicitudes hasta finales de julio. Todo ello señala que el hidrógeno posiblemente se ha convertido en la columna vertebral verde, que además queda consolidado si atendemos a que su estrategia tiende a vincular a los productores con los consumidores industriales a través de una estación de compresión y tuberías. Desde la perspectiva de la *Energy Services Regulatory Authority* (ERSE), consigue dar prioridad a proyectos locales donde la voluntad de ambas partes sea clara, ya sean productores o consumidores potenciales de hidrógeno renovable.

III.3. Algunos desafíos regulatorios

Desde hace algunos años, asistimos a un debate en toda la Unión Europea a propósito de cuál es la técnica legislativa que nos permitirá ser más sostenibles y de esta forma velar por el mantenimiento de la competencia que surge a través de estrategias de energías renovables como pudiera ser el hidrógeno verde. Para lograr su correcta exposición, la regulación debe ser dinámica y eficiente a fin de poder apoyar eficazmente la integración del sector y la transición energética, manteniendo al mismo tiempo los bajos costes para los consumidores. Existen argumentos a favor y en contra de la implementación del hidrógeno verde. Por un lado, en la parte más positiva debemos señalar las siguientes ventajas: cero emisiones de carbono, almacenamiento de energía, versatilidad, reducción de dependencia de combustibles fósiles y fomento de la innovación. Por otro lado, en la vertiente más negativa encontramos, costes de producción elevados, eficiencia energética, almacenamiento y transporte, producción limitada de energía y competencia con otras tecnologías.

Poniendo en la balanza los aspectos positivos y negativos encontramos elementos que dan lugar a algunos desafíos que se plantean en el marco regulatorio y que son necesario afrontar para una correcta implementación del hidrógeno, por lo que representa al presente estudio, en los puertos. En primer lugar, se debe considerar el desarrollo de las diferentes infraestructuras. En concreto, la necesidad de promover una planificación multisectorial destacando posibles sustituciones y compensaciones. Desarrollar un enfoque dinámico para abordar la incertidumbre, las mejoras tecnológicas y la integración de nuevos operadores en materia de hidrógeno verde. En segundo lugar, poner el acento en la mitigación de riesgos. Encontrar un equilibrio adecuado basado en el mercado, aportando nuevos enfoques regulados que sirvan para estimular la innovación y desencadenar desarrollos en la venta que sean relevantes (sectores emergentes versus sectores maduros). En tercer lugar, supervisar la coordinación y gobernanza. Garantizar que las sinergias se aprovechen bien a través de reglas y procedimientos de mercado apropiados para brindar flexibilidad y seguridad al menor coste para los consumidores. Esta dimensión incluye las relaciones entre transmisión y distribución. Por último, en cuarto lugar, no descuidar la flexibilidad y adecuación a los retos que se plantean en el ámbito del hidrógeno. Abordar la necesaria capacidad de la oferta y la flexibilidad de manera integrada, en

particular movilizando sustituciones entre energías. Existe pues, el riesgo de que los Estados miembros reacios a introducir el hidrógeno como energía renovable en su ámbito territorial, se apunten a la victoria y se escuden en concepciones tradicionales de prestación y mejor garantía del servicio huyendo de la moderna concepción y evolución que apuesta por el hecho de que los países deberán ser sostenibles²⁹. Una correcta y sencilla regulación del hidrógeno hará que su implementación sea visualizada de forma positiva y se proceda a la búsqueda de soluciones a aquellos aspectos negativos que habían sido previamente planteados.

IV. DESPLIEGUE DEL HIDRÓGENO VERDE EN LOS PUERTOS

Desde hace ya algunos años, los puertos se han convertido en un espacio que permite facilitar el comercio, así como el suministro de materiales y energía. Es en este lugar donde se plantea la posibilidad de que asuman una nueva función centrada en las energías renovables. El propósito principal es lograr la descarbonización de la economía global, de forma que los puertos marítimos pueden convertirse en un agente clave para el cambio, contribuyendo de forma significativa a la transición hacia una economía más verde. El hidrógeno verde se observa así desde el foco de la esperanza por alcanzar estos objetivos. Con esta modalidad se busca conectar sectores industriales y económicos, tales como pudieran ser el marítimo, el gas y el petróleo, el turismo de cruceros, la distribución y transformación a granel, centrales térmicas, los operadores de redes eléctricas y la energía eólica marina, que se alojan, todas ellas, en las zonas portuarias.

La transición energética de los combustibles fósiles a las fuentes de energías renovables constituye una acción clave en este proceso. El propósito principal es evitar los impactos negativos, irreversibles, que trae tras sí el calentamiento global y el cambio climático³⁰. En la próxima década, las principales fuentes de energía seguirán teniendo su origen en las fuentes fósiles. No obstante, con un poco de fortuna, se observará una mayor tasa de crecimiento de las energías renovables. Así ha sido señalado por la *World Energy Outlook 2023* de la Agencia Internacional de la Energía, quienes defienden que la demanda de carbón alcanzará su máxima expresión en los próximos años. En este aspecto, la estrecha relación que caracterizaba históricamente al crecimiento económico mundial

29. No solo algunos Estados son reacios a su incorporación, algunas organizaciones como Greenpeace ponen en cuestión el carácter ecológico de los biocombustibles al ser estos originarios de cultivos agrícolas, lo que contribuye a la deforestación y pérdida de la biodiversidad. Véase Greenpeace, “¿Combustibles ecológicos?”, *Greenpeace magazine*, núm. 38, 2021, p. 11.

30. Por *calentamiento global* nos referimos solo a la temperatura de la superficie de la Tierra, mientras que el *cambio climático* incluye el calentamiento y los efectos secundarios de este.

y la potencial defensa de combustibles fósiles se ha visto debilitada con la apuesta por un sistema de economía basado en las energías limpias³¹.

Según las políticas señaladas, uno de cada tres combustibles fósiles alcanzará su punto álgido antes de 2030. Se espera que la generación de gas natural aumente ligeramente en los próximos años. En 2023, las pronunciadas caídas en la generación de energía a gas en la Unión Europea fueron compensadas por el aumento, por parte de los Estados Unidos de inversión, donde el gas natural, que ha reemplazado cada vez más al carbón, registró su mayor participación en la generación de energía. Hasta 2026, pronosticamos una tasa de crecimiento anual promedio de alrededor del 1%. Si bien se espera que la producción de gas en Europa continúe disminuyendo, el crecimiento mundial contará con el respaldo y correspondiente aumento de su producción en Asia, Oriente Medio y África en medio de la creciente demanda de energía en estas regiones y la disponibilidad de suministro adicional de gas natural licuado (GNL) a partir de 2025³².

En este escenario se dibuja el interés por el hidrógeno verde como una fuente de energía renovable y como combustible alternativo a otras fuentes más contaminantes. Este convencimiento sigue en aumento en nuestros días. Como consecuencia de sus características, que son favorables para el empleo de utilidades marinas a bordo, permite la garantía de una navegación que se muestra con cero emisiones locales, una alta densidad energética, sin ser ni corrosivo ni tóxico y que además se convierte en neutral respecto a los niveles de carbono que emite, sin contar con plantas adicionales de captura y almacenamiento de carbono (como si sucede con el caso del metanol). Así los puertos podrían llegar a desempeñar un papel protagonista en la demanda de hidrógeno verde de modo que sea favorable para el sector marítimo, no solo como proveedores de infraestructuras para el hidrógeno sino también como plataformas de tránsito para el hidrógeno en zonas portuarias.

IV.1. Usuarios directos

El enfoque que se da al gas en la propuesta de la Comisión pretendía, por un lado, la mejora de la protección de los consumidores³³ y adoptar el mismo

31. World Energy Outlook, *Caminos para la combinación energética*, de la Agencia Internacional de la Energía, 2023. Véase en la página web: <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2023/pathways-for-the-energy-mix>. Fecha de última consulta: 12.7.2024.

32. World Energy Outlook, *Resumen ejecutivo, electricidad*, de la Agencia Internacional de la Energía, 2024. Véase en la página web: <https://www.iea.org/reports/electricity-2024/executive-summary>. Fecha de última consulta: 12.7.2024.

33. La obligación de definir que son los consumidores vulnerables, establecer niveles de protección especiales para ellos, sobre todo la protección frente a las desconexiones donde quizá la influencia más significativa se encuentre en la crisis de precios, confinamientos y Covid-19 como una de las razones que llevaron a los países a adoptar medidas específicas para evitar las desconexiones en situaciones excepcionales, lo que lleva a la necesidad de alcanzar un equilibrio entre proteger totalmente al consumidor sobre situaciones específicas y evitar abusos. Por ejemplo, hay situaciones de recla-

enfoque que en la Directiva de electricidad y, por otro lado, el abandono del gas fósil. En este sentido, ya habían avances en la propuesta de la Comisión Europea en casos como por ejemplo esa fecha final de 2049 para los contratos a largo plazo, como una primera señal de abandono del gas fósil. Y, en el caso del hidrógeno, el planteamiento de la Unión Europea era realizar una intervención o regulación sólida y fuerte desde un principio. En este aspecto existía un gran debate sobre cómo abordar el sector: si con una regulación laxa y flexible que se fuera reforzando con el tiempo a medida que el sector fuera evolucionando o una regulación fuerte desde el inicio de modo que pudiera proporcionar certidumbre a los inversores y evitara así intervenciones más fuertes a posteriori en el sector. Es decir, un sector que estuviera totalmente asentado y que se dedicará a evitar las empresas que se encuentran verticalmente integradas, así como posibles monopolios, siendo esta última la posición adoptada, finalmente, por el Consejo. En esencia, una legislación fuerte desde el inicio, que diera certidumbre a los inversores, que evitara intervenciones más fuertes en un sector totalmente asentado y que también fuera destinada a evitar la formación de estas empresas verticales y posibles monopolios dejando un margen como redes geográficamente confinadas y un periodo transitorio de forma que las reglas más fuertes del sector, solo entren en vigor a partir de un momento concreto más allá del año 2030.

Según el informe que da a conocer el Estudio sobre el hidrógeno en puertos y zonas industriales costeras, el hidrógeno permitirá incentivar la actividad desarrollada en los puertos, estableciendo así los objetivos y aplicando las posibles soluciones al problema que plantea la descarbonización³⁴. En particular, permite abandonar el uso de combustibles fósiles que sean más contaminantes en los siguientes ámbitos de actuación: reabastecimiento de combustibles de camiones pesados (para actividades de carga y descarga) en zonas portuarias, actividades industriales situadas en zonas portuarias (refinerías, plantas de amoníaco, otros

maciones en curso que no puede dar lugar a una desconexión o evitar que no se produzcan pagos o un abuso indebido o excesivo de esa protección al consumidor. También cobra un especial protagonismo la figura del comercializador de último recurso. Se han introducido los precios regulados en caso de crisis, es una figura nueva en caso de altos precios, que se puedan adoptar precios regulados incluso por debajo de coste para determinados consumidores y aquí sí que ha habido una perfecta sintonía en lo que se ha hecho en el sector de la energía y en el sector del gas. Otro aspecto, es que el cambio de comercializador se realizase un plazo de 24 horas a partir del año 2026. Para España es un reto, pero no una gran dificultad. También respecto a las herramientas de comparación de ofertas entre los contratos y las facturas se ha avanzado bastante. Se ha incorporado el elemento medioambiental, que es un elemento muy importante para la descarbonización y que se materializa en el hecho de que la huella de emisiones de carbono, el impacto de los gases en el medio ambiente sea cada vez más un rasgo esencial en las ofertas en las que el consumidor se va a fijar en el momento de tomar una decisión sobre el comercializar y el comercializador con quien quiere entablar la relación contractual.

34. Clean Hydrogen Partnership, *Estudio sobre el hidrógeno en puertos y zonas industriales costeras* – Informes, 30 de septiembre de 2023. Véase en la página web: https://www.clean-hydrogen.europa.eu/media/publications/study-hydrogen-ports-and-industrial-coastal-areas-reports_en. Fecha de última consulta: 12.7.24.

productos químicos, etc.), manipulación de carga y equipos de terminal, suministro de energía en tierra (*cold ironing*) y el transporte marítimo y fluvial. Con todo, el éxito de este proceso no va a versar únicamente sobre cómo producir hidrógeno sino más bien, como generar demanda de hidrógeno renovable. De lo contrario sería inalcanzable por sus altos precios. Solo así la regulación será exitosa.

IV.2. Proveedores de infraestructuras para el hidrógeno

La transmisión, almacenamiento, conversión y suministro del hidrógeno se convierten en factores importantes si deseamos desarrollar una economía basada en la construcción de puertos más sostenibles. Este hecho pretende generar un impacto no solo a nivel europeo sino ir más allá de sus fronteras, lo cual se puede materializar si se lleva a cabo una planificación especial. En particular, estamos haciendo referencia a las siguientes estrategias: estaciones multimodales de repostaje de hidrógeno, almacenamiento de tanques, desembarco de energía producida en alta mar, nuevas operaciones de *bunkering* marítimo o estaciones de servicio terrestre, infraestructuras de conversión, tales como la fabricación de amoniaco, metanol, e-metano a través de energías renovables como el hidrógeno verde, producción de hidrógeno verde y terminales de importación/exportación y adaptación de muelles de descarga³⁵.

Junto con estos resulta importante los planes de desmantelamiento de la red de distribución. Se trata de una señal regulatoria fuerte. Por un lado, el Parlamento quería que se vigilara más estrechamente el desarrollo de una red de distribución, tratando de evitar sobreinversiones. Por parte del Consejo hay un calendario de abandono del gas natural muy diferente por los Estados miembros, regiones y sectores. Lo que se ha intentado es realizar uno con carácter más general, ya que algunos ya van a comenzar con el desmantelamiento de la red, pero en el proceso de decisión interna, cada Estado miembro decide cómo se procederá al abandono del gas natural. Luego se establecen una serie de actuaciones administrativas que conllevan el desmantelamiento de una red.

Su aplicación se materializa de forma tan distinta en cada Estado, que se ha dejado mucho margen para su incorporación y va a ser una medida ciertamente compleja de transponer. Es una señal que más que prescribir permite preparar un marco general y unos principios como son la transparencia, la anticipación para los consumidores finales, de modo que sepan las fechas a fin de que les dé tiempo de buscar otros tipos de suministros, de vector energético y también para los reguladores. Es importante la tarea de intentar amortiguar el impacto de los peajes, sobre todo si son redes que no están totalmente amortizadas. Es

35. RUIZ, D., “Los puertos, fundamentales en el despliegue del hidrógeno verde en Europa”, *Pier-Next*, 09.11.2023. Véase en la página web: <https://piernext.portdebarcelona.cat/entorno/los-puertos-fundamentales-en-el-despliegue-del-hidrogeno-verde-en-europa/>. Fecha de última consulta: 15.7.2024.

decir, plantea la cuestión sobre cómo van a recuperarse los costes durante los últimos años sin que exista una excesiva carga sobre los últimos consumidores del sector.

Otro aspecto que va a tener una cierta controversia es el acceso de terceros regulado y negociado. Aquí se ha mantenido la Propuesta de la Comisión Europea de acceso a una red de conductos de la puesta en marcha, de los almacenamientos a partir del año 2033 y a las terminales al igual que ocurría con las plantas de gas natural licuado solo se requiere implantar un sistema de acceso a terceros negociado. Los peajes transfronterizos se encuentran también vinculados al acceso regulado y negociado en materia de hidrógeno. El esquema para regularlo no es muy distinto al del sector del gas natural. En todo caso se encontrará en vigor a partir del año 2033, con una participación de los reguladores, consulta transfronteriza, informes para su desarrollo, etc.

La planificación de las redes de hidrógeno dispone de una importancia capital. En principio el enfoque es similar al que se sigue con respecto a la red de transporte del gas, con un conjunto de requisitos que hay que cumplir establecidos en sede nacional y existe la posibilidad de que los países decidan una planificación conjunta para el gas y el hidrógeno. Este aspecto tiene especial sentido en los que esa red de hidrógeno sea una vía importante y por lo tanto se parte de la red. Existen varias menciones sobre la realización de escenarios conjuntos de electricidad, hidrógeno y gas que van a ser complejos pero necesarios para atender a la potencial demanda que van a tener cada uno de los sectores. Solo así lograríamos evitar que el hidrógeno sobre estime una demanda que pueda ir a la electricidad o viceversa. En este aspecto, también se ha reforzado los sistemas de consulta pública³⁶.

IV.3. Plataformas de tránsito para el hidrógeno

El hidrógeno ha logrado atraer la atención de la transición energética y la persecución de estrategias que permitan alcanzar la descarbonización de la economía en una esfera global. Según la Organización Mundial del Comercio, el objetivo es que llegue a quintuplicarse la demanda energética mundial con vistas a 2050³⁷. Por ello, la transición hacia el hidrógeno verde no se trata únicamente de un cambio de combustible, sino que va más allá puesto que las repercusiones que adquiere son de origen político, técnico, ambiental y económico. Un ejem-

36. SÁNCHEZ-PEÑUELA, J.B., “La nueva regulación europea sobre el hidrógeno y el gas descarbonizado”, *Sección de Energía del Ilustre Colegio de la Abogacía de Madrid*, 3 de abril de 2024. Véase en la página web: <https://secciones.icam.es/la-seccion-de-energia-del-icam-aborda-la-nueva-regulacion-sobre-el-hidrogeno-y-el-gas-descarbonizado/>. Fecha de última consulta: 17.7.2024.

37. Organización Mundial del Comercio e Irena, *International trade and green hydrogen Supporting the global transition to a low-carbon economy*, 9 de diciembre de 2023. Véase en la página web: https://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/green_hydrogen_e.pdf. Fecha de última consulta: 12.7.2024.

plo es el caso del *Suiso Frontier*, el primer buque del mundo construido específicamente para transportar hidrógeno líquido³⁸.

En un primer momento, en la propuesta inicial de la Unión Europea, no había una diferenciación entre el transporte y distribución de hidrógeno. Se realizaba un tratamiento similar a todas las redes. Se ha valorado en el caso del Consejo tomar esa propuesta de la Comisión, en el caso del Parlamento se consideró como un elemento muy importante la distinción, puesto que establece y da lugar a que haya unos requisitos más rígidos para los transportistas y más laxos para los consumidores. Entonces el gran problema es el transporte y la distribución de una red de transportes que no existe todavía. Por ello, más tarde, se ha llegado a la conclusión de que convenía llevar a cabo esta distinción, pero con un criterio topológico. Las redes de transporte son aquellas que van a estar conectadas por interconectores a terminales de hidrógeno o almacenamientos, mientras que la red de distribución se conoce por exclusión, es decir, todas aquellas que no estén conectadas a estas instalaciones y estén más diseñadas para el suministro de consumidores finales. Aun así, va a ser otro aspecto controvertido en su transposición, puesto que es un sector que a priori no existe y hemos establecido por primera vez su definición.

V. RETOS EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL HIDRÓGENO PARA LA DESCARBONIZACIÓN DE LOS PUERTOS

El sector industrial de la Unión Europea representa aproximadamente cerca del 30% del consumo final de energía y cerca del 25% de las emisiones de gases de efecto invernadero y dado que más de la mitad de estas emisiones provienen de un pequeño número de *clusters* industriales, la descarbonización de estos es una prioridad. En este sentido, la Unión Europea ha decidido dar un paso más y apuntar a la neutralidad climática para el 2050 y la reducción de cara el 2030 del 55% de las emisiones de gases de efecto invernadero respecto del 1990³⁹. La actividad del transporte marítimo suma el 3%-4% del total de la Unión Europea⁴⁰, cuestión que motiva a actuar sobre los consumos energéticos de los barcos. No obstante, es primordial hacerlo de forma meditada dado que el comercio marí-

38. Maritime and Port Authority of Singapore, *Singapore Hosted the World's First Bulk Liquefied Hydrogen Carrier, Suiso Frontier, to the Port of Singapore*, 11 september 2023. Véase en la página web: <https://www.mpa.gov.sg/media-centre/details/singapore-hosted-the-world-s-first-bulk-liquefied-hydrogen-carrier-suiso-frontier-to-the-port-of-singapore>. Fecha de última consulta: 12.7.2024.

39. El primer planteamiento que realiza la Unión Europea es la búsqueda de gases que permitan la descarbonización y de este modo contribuyan a los objetivos del 55, y de hecho el paquete del hidrógeno y gas hacia la descarbonización forman parte de ese paquete y, en consecuencia, del conjunto de medidas que pretenden alcanzar una reducción del 55% de las emisiones de gases para el año 2030.

40. European Commission, *Reducing emissions from the shipping sector*. Véase en la página web: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/transport/reducing-emissions-shipping-sector_en. Fecha de última consulta: 14.7.2024.

timo es fundamental para las cadenas de suministro globales, representando más del 80% del transporte de mercancías internacional⁴¹.

Así pues, para conseguirlo, la Unión Europea planteó el paquete de medidas conocido como “Objetivo 55” en los cuales se encuentran cuatro con incidencia en el sector marítimo: por un lado, la revisión del mercado de carbono (EU ETS⁴²), por otro lado, regulación de la infraestructura de fueles alternativos (AFIR⁴³), la consideración del FueleEU⁴⁴ y, por último, la revisión de la directiva sobre la fiscalización de la energía (ETD⁴⁵). Las redes de hidrógeno de sistema cerrado ayudarán a la industria que surge del sector marítimo a la descarbonización mediante el transporte de hidrógeno producido *in situ* a varios usuarios finales dentro de grupos individuales mediante la reutilización de oleoductos existentes y la creación de nuevos oleoductos. Las redes cerradas proporcionarán el marco para que las redes de hidrógeno se amplíen a nivel regional y luego a nivel nacional. Sin embargo, esta labor no es sencilla. En la actualidad perviven determinados desafíos: regulatorios, de seguridad, investigación e innovación y el potencial incremento de la energía renovable, que deberán ser considerados.

V.1. Regulatorios

Los instrumentos que se vienen regulando en los últimos tiempos centran su atención en la introducción de energías renovables en el transporte⁴⁶, bien sea mediante la incorporación de medidas de fomento de biocombustibles y combustibles renovables no procedentes de la biomasa, bien mediante su electrificación, al margen de otras actuaciones orientadas a la movilidad sostenible⁴⁷.

41. European Commission, *Commission staff working document, Full-length report Accompanying the document Report from the Commission 2020 Annual Report on CO2 Emissions from Maritime Transport* (C(2021) 6022 final), Brussels, 17.8.2021 SWD(2021) 228 final.

42. European Commission, *EU Emissions Trading System* (EU ETS). Véase en la página web: https://climate.ec.europa.eu/eu-action/eu-emissions-trading-system-eu-ets_en. Fecha de última consulta: 14.7.2024.

43. European Council, *Fit for 55 package: Council adopts its position on three texts relating to the transport sector*, 2 June 2022. Véase en la página web: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2022/06/02/fit-for-55-package-council-adopts-its-position-on-three-texts-relating-to-the-transport-sector/>. Fecha de última consulta: 14.7.2024.

44. *Idem*.

45. European Commission, *Revision of the Energy Taxation Directive (ETD): Questions and Answers*, Brussels, 14 July 2024. Véase en la página web: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/qanda_21_3662. Fecha de última consulta: 14.7.2024.

46. GONZÁLEZ RÍOS, I., “Impulso a los biocarburantes avanzados en el transporte y protección de la biodiversidad, en la obra de DEL GUAYO CASTIELLA, I., y MELLADO RUIZ, L. (Dirs.), *Retos regulatorios de los gases renovables en la economía circular*, Marcial Pons, Madrid, 2023, p. 54.

47. FORTES MARTÍN, A., *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 2019.

Hemos tenido ocasión de detallar, el conjunto normativo que, en sede europea, afecta al hidrógeno, la cual tendrá una fuerte incidencia en el sector marítimo y en los puertos a fin de alcanzar su correcta implementación.

Junto con la misma, disponemos de la Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno, por la que se modifica la Directiva (UE) 2023/1791 y se deroga la Directiva 2009/73/CE. En su art. 2., apartados 26 y 27 realiza una diferenciación sobre que debemos comprender por ‘gestor de la red de transporte de hidrógeno de red de transporte de hidrógeno’, señalando de este modo a *“toda persona física o jurídica que sea responsable de la explotación, el mantenimiento y, en caso necesario, el desarrollo de la red de transporte de hidrógeno en una zona determinada, así como, en su caso, de sus interconexiones con otras redes de hidrógeno, y de garantizar la capacidad de la red para asumir, a largo plazo, demandas razonables de conducción de hidrógeno”*; y el ‘gestor de la red de distribución de hidrógeno’ siendo este *“toda persona física o jurídica que sea responsable de la explotación, el mantenimiento y, en caso necesario, el desarrollo de una red de distribución de hidrógeno en una zona determinada, así como, en su caso, de sus interconexiones con otras redes de hidrógeno, y de garantizar la capacidad de la red para asumir, a largo plazo, demandas razonables de conducción de hidrógeno”*. Como podemos observar, estas diferencias no se quedan ancladas en su ámbito conceptual, sino que se extiende, y quedan identificadas, en su ámbito regulatorio.

El motivo por el cual regular el gas natural y el hidrógeno de forma conjunta es otra de las cuestiones que nos planteamos, si regularlos juntos o no. La confusión no es casual y por ello, para darle respuesta, partimos de la base de que ambos tratan ámbitos distintos, que se componen de moléculas diferenciadas y hay ciertas similitudes porque las redes y las infraestructuras son semejantes, porque ambas almacenan gases. También es cierto que particularmente en algunos países europeos se prevé la reconversión de las redes de gas a las redes de hidrógeno, por lo que existe una conexión entre ambos actores. Además, ambas empresas o sectores están planteándose dar su actividad de gas natural al hidrógeno. Por lo tanto, en parte, quedaría justificada su regulación conjunta debido a tales conexiones. El único punto de contacto entre los dos sectores, moléculas y sectores es el *blending*⁴⁸.

La inyección de hidrógeno en la red de gas natural es un aspecto que se preveía en el paquete, pero de forma más superficial, pero de forma simple, con un mecanismo de coordinación transfronteriza a fin de poder evitar problemas en la calidad del gas y fragmentación del mercado, pero sin entrar a regular un

48. ELORDUY, A.P., “Estudio real del *blending*. ¿Cómo debe ejecutarse el proceso de mezcla de hidrógeno con gas natural?” *Global Solar Council*, 14 de septiembre de 2023. Véase en la página web: <https://energiaestrategica.es/como-debe-ejecutarse-el-proceso-de-mezcla-de-hidrogeno-con-gas-natural/>. Fecha de última consulta: 17.7.2024.

aspecto que se ha considerado que es competencia de los Estados miembros. En concreto estas normas se aplicarán de forma distinta si la energía que empleamos es la que proviene de un gas natural o del hidrógeno.

	Comisión Europea	Consejo	Parlamento
Gas Natural TSO	- Separación de propiedad, art. 60. - Operadores independientes del sistema, art. 61.	- Separación de propiedad, art. 60. - Operadores independientes del sistema, art. 61.	- Separación de propiedad, art. 60. - Operadores independientes del sistema, art. 61.
Hidrógeno	- Normas de desagregación como los TSOs de gas (VIU: a más tardar a partir de 2031), art. 68 - Separación jurídica horizontal, art. 69 - Excepciones para redes de hidrógeno geográficamente confinadas, art. 52	- Normas de desagregación como los TSOs de gas (VIU: a más tardar a partir de 2031), art. 68 - Separación jurídica horizontal, art. 69 - Excepciones para redes de hidrógeno geográficamente confinadas, art. 52	- Normas de desagregación únicamente para los TSO de hidrógeno, art. 68 - Introducción del TSO de hidrógeno integrado - Sin desagregación horizontal - Excepciones para redes de hidrógeno geográficamente confinadas, art. 52

Fuente: Elaboración propia a través de los datos extraídos en la ley.

Teniendo en cuenta los conceptos señalados en el recuadro podemos observar múltiples similitudes en aras de poder abordar el gas natural y el hidrógeno. Sin embargo, encontramos, a modo de disparidad, la posición que adopta el Parlamento respecto a la desagregación horizontal. Desde hace unos años, y sobre todo en el ámbito de la Unión Europea, se vienen insistiendo en la centralidad de la idea denominada ‘economía del hidrógeno’. Esto sirve a fin de poder conjugar las exigencias que surgen de la transición, solidaridad y diversificación energéticas con las de descarbonización —con especial incidencia en el sector del transporte—, sostenibilidad y neutralidad climática⁴⁹.

Con todo, encontramos algunas excepciones a los requisitos de separación. La Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, asunto C-848/19 P, que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 20 de noviembre de 2019⁵⁰, y que hace referencia al principio de solidaridad en mate-

49. MELLADO RUIZ, L., “La (esperada) regulación europea del hidrógeno renovable”, en la obra de DEL GUAYO CASTIELLA, I., y MELLADO RUIZ, L. (Dirs.), *Retos regulatorios de los gases renovables en la economía circular*, Marcial Pons, Madrid, 2023, p. 127.

50. Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) de 15 de julio de 2021, asunto C-848/19 P, que tiene por objeto un recurso de casación interpuesto, con arreglo al artículo 56 del Estatuto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el 20 de noviembre de 2019, República Federal de Alemania, representada por los Sres. J. Möller y D. Klebs, en calidad de agentes, asistidos por los Sres. H. Haller y

ria energética da cuenta de ello. En concreto, realiza las siguientes alusiones que deberán ser consideradas a propósito del principio de solidaridad. En este sentido, cabe que *“el principio de solidaridad que figura en el artículo 194 TFUE, apartado 1, no pueda, como tal, producir efectos jurídicos vinculantes para los Estados miembros y las instituciones de la Unión. Por el contrario, como ha señalado el Abogado General en los puntos 76 y 77 de sus conclusiones, este principio, como se desprende del tenor y de la estructura propios de esta disposición, subyace al conjunto de los objetivos de la política de la Unión en materia de energía, agrupándolos y dándoles coherencia”* (Párrafo 43).

Así pues, *“el principio de solidaridad energética, contemplado en el artículo 194 TFUE, debe ser tenido en cuenta por las instituciones de la Unión y por los Estados miembros en lo que respecta a la creación y al funcionamiento del mercado interior, en particular el del gas natural, velando por garantizar la seguridad del suministro energético en la Unión, lo que implica no solo hacer frente a situaciones de emergencia cuando se producen, sino también adoptar medidas destinadas a prevenir las situaciones de crisis. Para ello, es necesario evaluar si existen riesgos para los intereses energéticos de los Estados miembros y de la Unión, y en especial para la seguridad del suministro de energía, con el fin de llevar a cabo la ponderación a la que se hace referencia en el apartado 53 de la presente sentencia”* (párrafo 69).

El Tribunal General declaró que, *“en los apartados 71 a 73 de la sentencia recurrida, que el principio de solidaridad energética conlleva una obligación general, para la Unión y los Estados miembros, en el ejercicio de sus respectivas competencias en virtud de la política de la Unión en materia de energía, de tener en cuenta los intereses de todos los actores que puedan verse afectados, evitando adoptar medidas que puedan afectar a sus intereses, en relación con la seguridad del suministro, la viabilidad económica y política y la diversificación de las fuentes de suministro, a fin de asumir su interdependencia y solidaridad de hecho”* (párrafo 71).

No tratándose de una tecnología realmente madura, ni contando con un despliegue efectivo de infraestructuras de generación y suministro, faltando una regulación uniforme que permita concebir un mínimo de seguridad jurídica y confianza en su escalabilidad, resulta evidente, como señala DEL GUAYO CASTIELLA, que no puede ser, por el momento, la solución mágica⁵¹ que permita sol-

T. Heitling y por las Sras. L. Reiser y V. Vacha, Rechtsanwälte, parte recurrente, y en el que las otras partes en el procedimiento son: República de Polonia, representada por los Sres. B. Majczyna, M. Kawnik y M. Nowacki, en calidad de agentes, parte demandante en primera instancia, Comisión Europea, representada por las Sras. O. Beynet y K. Herrmann, en calidad de agentes, parte demandada en primera instancia, República de Letonia, representada inicialmente por las Sras. K. Pommere y V. Soņeca y por el Sr. E. Bārdiņš, y posteriormente por las Sras. K. Pommere y V. Kalniņa y por el Sr. E. Bārdiņš, en calidad de agentes, República de Lituania, representada por los Sres. R. Dzikovič y K. Dieininis, en calidad de agentes.

51. DEL GUAYO CASTIELLA, I., “Régimen jurídico de los gases renovables, con especial referencia al hidrógeno”, en RECUERDA GIRELA, M.A., (Coord.), *Anuario de Derecho Administrativo 2021*, Pamplona, Thomson Reuters Civitas, 2021, p. 535.

ventar los problemas que surgen del complejo proceso de transición energética sostenible y justa, aunque si dispondrá de un papel relevante en los próximos años⁵². Por ello, además de lo señalado, respecto a los potenciales combustibles marinos alternativos, la Organización Marítima Internacional (en adelante OMI) ha realizado mapeo regulatorio sobre combustibles alternativos de la Alianza industrial mundial en apoyo del transporte marítimo con bajas emisiones de carbono, para animar este proceso de transformación del sector.

	No hay normas marinas disponibles	Nivel medio de preparación regulatoria	Alto nivel de preparación regulatoria
Hidrógeno	ISO 14687:2019 “Calidad del combustible de hidrógeno – Especificación del producto”	El Capítulo II del SOLAS regula los combustibles de bajo punto de inflamación (< 60 °C) a través de - SOLAS Cap. II-1 Parte G (combustible líquido o gas de bajo punto de inflamación) y Código IGF; alternativamente - SOLAS Cap. II-1 Parte F (Diseño y disposición alternativos) – MSC.1/Circ.1212/Rev.1 y MSC.1/Circ.1455 El Código IGF no contempla el hidrógeno como combustible. La resolución MSC.420(97) proporciona recomendaciones provisionales para el transporte de hidrógeno líquido a granel. Actualmente se están elaborando directrices provisionales para la seguridad de los buques que utilizan hidrógeno como combustible.	El Anexo VI del MARPOL regula las emisiones de NO _x

Fuente: *Green Voyage 2050*⁵³

Para lograr su correcta implementación, queda previsto que las autoridades portuarias y reguladoras colaboren a fin de poder articular la gestión del uso del suelo de las zonas portuarias. Solo así se podrá realizar una clara división entre las entidades encargadas del despliegue de actividades del hidrógeno y sus portadores dentro de la propia zona portuaria.

52. En este sentido, se han pronunciado autores tales como, ESCRIBANO, G., y URBASOS, I., “La geopolítica del hidrógeno renovable en España: implicaciones internacionales y reconfiguración regional”, *Panorama Social*, núm. 36, 2022 y FERRARI, G.F. “La regulación del hidrógeno y de los gases renovables en la Unión Europea”, en la obra de ALENZA GARCÍA, J.G., y MELLADO RUIZ, L., (Coords.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella*, Madrid, Marcial Pons, 2022, pp. 224-225.

53. *Green Voyage 2050, Combustibles marinos alternativos: mapeo regulatorio*. Véase en la página web: <https://greenvoyage2050.imo.org/alternative-marine-fuels-regulatory-mapping/>. Fecha de última consulta: 15.7.2024.

Durante este camino y desde que se ha llegado a un acuerdo en el sector del gas hemos experimentado un escenario de crisis de suministro muy importante, particularmente en la Unión Europea. Esto ha influido de dos formas. Por un lado, desde el Consejo, se ha llegado a una serie de acuerdos en el segundo semestre del año 2022 donde se aprueba unos reglamentos de emergencia⁵⁴ que el Consejo ha legislado en solitario basándose en el art. 122 del Tratado de la Unión Europea al considerar que hay una crisis de suministro en el sector y eso, por un lado, ha entretenido a las instituciones, en especial al Consejo que ha atrasado su intención de llevar a cabo la aplicación del paquete y, por otro lado, han incorporado una serie de medidas urgentes relacionadas con la seguridad de suministro. En suma, compras conjuntas que, al haberse adoptado por parte del Consejo sin necesidad de aprobación por parte del Parlamento, al no ser un proceso de codecisión, el Parlamento quería extenderlas a largo plazo y tener así una participación en dichas medidas. Esta es la razón que nos ha llevado a generar debates o cuestiones dentro del ámbito de emergencia o en el marco relativo a largo plazo puesto que las necesidades y las políticas ya han evolucionado. Son dos expedientes diferentes, lo cual ha influido en la negociación porque el Parlamento ha nombrado a dos ponentes diferentes de dos grupos políticos y nacionalidades distintas. Esta acción ha complicado la negociación.

La agregación de demanda⁵⁵ se introdujo en uno de los reglamentos de emergencia del año 2022, Reglamento (UE) 2022/2576 del Consejo de 19 de diciembre de 2022 por el que se refuerza la solidaridad mediante una mejor coordinación de las compras de gas, referencias de precios fiables e intercambios de gas transfronterizos⁵⁶, y que consiste en un instrumento por la cual se puede agregar demanda donde los comercializadores o los consumidores finales pueden participar en él por el lado de la demanda y los suministradores de los diferentes países por el lado de la oferta. Se ha integrado, por tanto, el marco del reglamento de emergencia que tiene vigencia por un año para largo plazo, pero de una forma totalmente voluntaria para los Estados miembros y las comercializadoras.

En consecuencia, en el sector del hidrógeno disponemos de un equilibrio entre una fuerte regulación desde el inicio y una cierta flexibilidad para las

54. Reglamento (UE) 2022/2576 del Consejo de 19 de diciembre de 2022 por el que se refuerza la solidaridad mediante una mejor coordinación de las compras de gas, referencias de precios fiables e intercambios de gas transfronterizos; Reglamento (UE) 2022/2577 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un marco para acelerar el despliegue de energías renovables; y el Reglamento (UE) 2022/2578 del Consejo de 22 de diciembre de 2022 por el que se establece un mecanismo de corrección del mercado para proteger a los ciudadanos de la Unión y la economía frente a precios excesivamente elevados. Más tarde, se aprobaría el Reglamento (UE) 2023/2919, del Consejo, de 21 de diciembre de 2023, por el que se modifica el Reglamento (UE) 2022/2576 en lo que respecta a la prolongación de su período de aplicación.

55. European Commission, *AggregateEU-questions and answers*. Véase en la página web: https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-security/eu-energy-platform/aggregateeu-questions-and-answers_en. Fecha de última consulta: 17.7.2024.

56. Así ha sido señalado por la Exposición de Motivos 5 del citado Reglamento.

redes confinadas y el desarrollo de los valles de hidrógeno, sobre el que existe el temor de que esa flexibilidad pueda ser en el futuro una barrera o un desincentivo a que pueda ser una gran red. Esta cuestión queda aún por responder, la cual nos llevará a una necesaria modificación de la actual regulación.

V.2. La seguridad

Si bien es cierto que una regulación adecuada en el ámbito portuario resulta necesaria a fin de lograr una mejora climática, otro elemento que requiere de una especial atención es el que concierne a los datos digitales y regulación del hidrógeno a fin de garantizar la seguridad del manejo de estos servicios. En este sentido, la Comisión Europea ha detallado un *Plan de acción de la UE* (COM(2022) 552 final)⁵⁷, a fin de digitalizar este sistema energético. Se espera que la inversión en digitalización de las redes evite grandes inversiones en infraestructura (principalmente para electricidad). Algunos de los aspectos clave que prevé la transición hacia la digitalización se basa en procurar espacios de datos paneuropeos y gemelos digitales de los sistemas energéticos. También, la conectividad se convierte en un aspecto crucial, del mismo modo que lo hace la interoperabilidad e intercambio irregular de datos entre diferentes actores respetando la privacidad y la protección de datos. Así lo constata el *Documento de trabajo del personal de la Comisión Europea sobre espacios comunes de datos europeos* (SWD(2022) 45 final)⁵⁸.

Con respecto a la implementación de herramientas y servicios de intercambio de datos se deberá garantizar la agrupación, procesamiento e intercambio de datos por parte de un número abierto de organizaciones, así como la federación de capacidades en la nube y servicios relacionados confiables y eficientes desde el punto de vista energético. Otro aspecto para destacar pasa por las estructuras de gobernanza de datos, que deberán ser compatibles con la legislación pertinente de la Unión Europea, para que así determinen, de forma transparente y justa, los derechos de acceso y procesamiento de los datos mejorar la disponibilidad, calidad e interoperabilidad de los datos. Dicha implementación quedaba reflejada en el Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas natural y los gases renovables y del hidrógeno⁵⁹.

57. Comisión Europea, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones, *Digitalizar el sistema energético: plan de acción de la UE* (SWD(2022) 341 final). COM(2022) 552 final, Estrasburgo, 18.10.2022.

58. European Commission, *Commission staff working document on Common European Data Spaces*, SWD(2022) 45 final, Brussels, 23.2.2022.

59. Parlamento europeo, Informe sobre la propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas natural y los gases renovables y del hidrógeno (versión refundida) 17.2.2023-(COM(2021)0803-C9-0468/2021-2021/0425(COD)), Informe - A9-0035/2023.

Los requisitos de información, se encontraban así detallados en su artículo 49 bis) con la rúbrica ‘Sistemas de medición inteligentes en el sistema de hidrógeno para clientes industriales’, la cual decía así: *“Los Estados miembros garantizarán la implantación de sistemas de medición inteligentes para clientes industriales que puedan medir con exactitud el consumo y proporcionar información sobre el tiempo real de uso y que sean capaces de transmitir y recibir datos con fines informativos, de supervisión y de control utilizando una vía de comunicación electrónica. 2. Los Estados miembros velarán por la seguridad de los sistemas de medición y de la comunicación de los datos pertinentes y por la privacidad de los clientes finales, de conformidad con la legislación de la Unión pertinente en materia de protección de datos y privacidad, así como por su interoperabilidad, teniendo en cuenta el uso de las normas adecuadas. 3. La Comisión adoptará, por medio de actos de ejecución, requisitos de interoperabilidad para los sistemas de medición inteligentes, así como procedimientos para garantizar, a quienes tengan derecho, el acceso a los datos procedentes de esos sistemas de medición. Dichos actos de ejecución se adoptarán de conformidad con el procedimiento consultivo a que se refiere el artículo 84, apartado 2⁶⁰”*. Sin embargo, finalmente, esta previsión no será contemplada de igual modo en la resultante Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno, por la que se modifica la Directiva (UE) 2023/1791 y se deroga la Directiva 2009/73/CE, ya que a pesar de que hace mención a “los sistemas de medición inteligentes en el sistema de hidrógeno” en su artículo 18, omite la referencia a los “a los clientes industriales”, como lo hacía la Propuesta de Directiva previa.

También debemos ser especialmente cautos respecto a su estructura. El hidrógeno es un producto explosivo, por lo que se debe ser especialmente cuidadosos en la soldadura de las tuberías que permite transportarlos, ya que, en caso de fugas, podría ser altamente peligroso. En la OMI se está trabajando para abordar el amoníaco, el hidrógeno y el diésel de bajo punto de inflamación. Con respecto a la calidad del combustible marino, actualmente solo existen unas pocas normas de calidad de combustible marino para combustibles alternativos. Sin embargo, puede que no haya necesidad de tales normas específicas para aplicaciones marinas, si se pueden utilizar las normas disponibles para combustibles terrestres. Las regulaciones y estándares portuarios se centran en la planificación de proyectos, la evaluación ambiental, la evaluación de la seguridad, la construcción de infraestructura y en el manejo y transferencia de carga. Por tanto, urge, en la actualidad, elaborar protocolos de gestión de riesgos de los puertos marítimos para el hidrógeno verde, con especial incidencia desde una perspectiva que ofrece la estandarización internacional; es necesario establecer

60. *Idem.*

plataformas eficaces de intercambio de información y conocimientos para promover la aceptación pública de los puertos de hidrógeno verde⁶¹.

Por último, debemos afirmar que la seguridad en el suministro ha experimentado otros cambios importantes. Se ha modificado el Reglamento (UE) 2017/1938 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 25 de octubre de 2017, sobre medidas para garantizar la seguridad del suministro de gas y por el que se deroga el Reglamento (UE) n° 994/2010, introduce el principio de solidaridad en el caso de escasez de gas en supuestos de emergencia en algún Estado miembro. Como hemos podido observar, era un principio que no estaba bien estructurado puesto que dejaba la posibilidad a los Estados miembros de llegar a acuerdos bilaterales sobre cómo se articulaba y se han introducido cláusulas por defecto para que en caso de que no hayan acuerdos los Estados dispongan de unas cláusulas claras sobre: a quién tienen que enviar el gas, cómo se va a calcular el precio... En definitiva, cómo se va a actuar en caso de que esos acuerdos no se hayan concluido porque desde el punto de vista técnico y político resultan muy complejos.

V.3. Investigación e innovación

La implementación de hidrógeno es un objetivo que cada vez destacan más los Estados respecto a los puertos. Existen varias opciones en las que trabajan hacia la transición energética y que se observa a través de plazos. Un ejemplo lo observamos en la implementación de hidrógeno en el Port de Barcelona. A corto plazo se busca disponer de hidrógeno de uso público dentro del territorio portuario. Esto va a permitir dar servicio a vehículos más pesados y vehículos de terminal. Otro de los fines, es incentivar la colaboración con otras empresas, permitiendo así ampliar una mayor red de investigación que ayude a trasladar una red de hidrógeno en las principales rutas de interior, animando de este modo a que los camiones que entren en los puertos diariamente puedan disponer de esta fuente de energía renovable en todas las vías. Por otro lado, en un medio y largo plazo el objetivo es más ambicioso, en los que se planifican nuevos usos de los muelles de la energía. La idea que se plantea es el cambio progresivo del almacenamiento de los materiales que constituyen los combustibles fósiles por portadores de hidrógeno como el metanol o el amoníaco. Entre las metas disponibles encontramos la cimentación de plantas de combustibles como el metanol verde o de bio GNL a partir de residuos. Así pues, la apuesta por un enfoque multisectorial nos permitirá implantar combustibles sostenibles y así descarbonizar el transporte de las mercancías.

61. ESLAVA SARMIENTO, A., "Hidrógeno verde y la transformación de los puertos marítimos del mundo", *Revista Logistec*, 29 de febrero de 2024. Véase en la página web: <https://www.revistalogistec.com/logistica/transporte/5436-hidrogeno-verde-y-la-transformacion-de-los-puertos-maritimos-del-mundo>. Fecha de última consulta: 16.7.2024.

Investigación e innovación en este campo actúan de forma conjunta. En el caso de España, la hoja de ruta del hidrógeno renovable conforma el Componente 9⁶² del Plan de Recuperación, Transformación Resiliencia del Gobierno de España⁶³ y tiene como objetivo que España destaque en la producción y utilización de esta fuente de energía dentro del objetivo global de lograr cero emisiones para 2050. Con estos fondos lo que se pretende es que los puertos inicien sus inversiones en investigación e innovación y de este modo lograr: reducir los costes que suponen la importación a gran escala; almacenamiento del hidrógeno licuado y el hidrógeno gas en tanques e instalaciones subterráneas y su transporte; reabastecimiento (*bunkering*, comprensión); la planificación de determinadas estrategias como pudieran ser las instalaciones de electrolizadores en alta mar⁶⁴; y, el uso de motores y pilas de combustible para el transporte terrestre, motores y pilas de combustibles para buques de alta mar, de corta distancia, así como buques portuarios tales como remolcadores, prácticos de recogida de Marpol, dragas, etc.

Por último, se deben evitar la existencia de subsidios cruzados por parte del hidrógeno y el gas. Existen ciertas excepciones, que las debe adoptar el regulador para su aprobación y demostrar que es la única vía para la sostenibilidad del sector y aprobar un cargo. También cabe la posibilidad de redistribuir los costes de la nueva red de hidrógeno a lo largo del tiempo de forma que se incrementen los gastos de peajes una vez se consiga un aumento del número de consumidores. De este modo, se convierte en una herramienta potente para evitar que los consumidores carguen con la mayor parte de los costes a la par de peligrosa, ya que postergar el pago de los costes puede generar el problema de garantizar la sostenibilidad económica y financiera. En ambos casos tendrá

62. Gobierno de España, *Componente 9: Hoja de ruta del hidrógeno renovable y su integración sectorial*, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. Véase en la página web: <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/componente-9-hoja-de-ruta-del-hidrogeno-renovable-y-su-integracion>. Fecha de última visita; 15.7.2024. El objetivo a corto plazo de este componente 9, es que hasta 2030, logremos que “4 GW de electrolizadores instalados en España.; Contribución mínima del hidrógeno renovable del 25% respecto del total del hidrógeno consumido en 2030 en todas las industrias consumidoras de hidrógeno tanto como materia prima como fuente energética.; 5.000-7.500 vehículos ligeros y pesados de combustible de hidrógeno y 150-200 autobuses de pila de combustible; Red de al menos 100-150 hidrogeneras de acceso público, Utilización en régimen continuo de trenes propulsados con hidrógeno en al menos dos líneas comerciales de media y larga distancia en vías actualmente no electrificadas; Introducción de maquinaria de handling que utilice pilas de combustible de hidrógeno renovable y de puntos de suministro en los cinco primeros puertos y aeropuertos en volumen de mercancías y pasajeros respectivamente”.

63. Gobierno de España, *Plan de Recuperación, Transformación Resiliencia*. Véase las páginas webs: <https://planderecuperacion.gob.es/> y <https://planderecuperacion.gob.es/noticias/gobierno-asigna-794-millones-euros-siete-proyectos-clusteres-tecnologias-industriales-hidrogeno-verde-renovable-IPCEI-Hy2Use-perte-erba-prtr>. Fecha de última consulta: 15.7.2024.

64. LEIVA LÓPEZ, A.D., “La ordenación del suministro de hidrógeno renovable. En especial: almacenamiento, transporte y distribución”, *Revista Vasca de Administración pública*, núm. 124, 2022, pp. 17-47, en particular las pp. 21-23.

un papel importante emitiendo orientaciones sobre cómo abordar estos aspectos a nivel nacional.

V.4. Potencial incremento de la energía de origen renovable

En los últimos años, se ha experimentado un aumento del interés por el hidrógeno verde en el sector marítimo y portuario. Si atendemos al mapa de la red troncal europea de hidrógeno podemos observar cómo no son pocos los puntos que incorporan esta fuente de energía renovable en sus puertos. Su cantidad sigue en aumento a fin de poder consolidar la apuesta de los Estados por la sostenibilidad y la búsqueda de mecanismos que animen a la descarbonización de los puertos⁶⁵. En este sentido, el Componente 31 del *REPowerEU* favorece esta transición.

Los objetivos que se pretenden alcanzar en un corto plazo (2030) y en un medio y largo plazo (2050) son los siguientes: la mejora de las infraestructuras energéticas, la descarbonización de la industria, el aumento de la producción y utilización de hidrógeno verde, el despliegue de las energías renovables, apoyo a la cadena de valor de estas tecnologías o la lucha contra la pobreza energética⁶⁶. La cantidad de inversión total estimada alcanza la cifra de 6.916 millones de euros. El destino al que va dirigida es a reformar los permisos de instalaciones renovables, con una mejora del proceso de tramitación administrativa de las fuentes de instalación de generación eléctrica renovable e invertir en: acción de autoconsumo renovable, almacenamiento detrás del contador y comunidades energéticas; hidrógeno renovable; ayuda e inversión en cadena de valor de renovables y almacenamiento; infraestructuras energéticas; y el impulso a la competitividad y sostenibilidad industrial dirigida hacia la descarbonización.

Para supervisar su correcta implementación, debemos destacar la gobernanza en forma de Red Europea de Gestores de Redes de Hidrógeno (REGRH). Se ha mantenido su estructura separada de forma análoga a las entidades de gestores de redes de transporte de gas y electricidad, respectivamente. Este aspecto fue muy controvertido a pesar de que se considera que con esta medida será más independiente el sector del hidrógeno con respecto a si lo hiciera de forma conjunta. Su determinación resulta muy relevante si deseamos que su aplicación sea adecuada.

65. Ehb, *Mapas de la red troncal europea de hidrógeno*, 2024. Véase página web: <https://ebb.eu/page/european-hydrogen-backbone-maps>. Fecha de última consulta: 14.7.2024.

66. Gobierno de España, *Componente 31: REPowerEU*, Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia del Gobierno de España. Véase en la página web: <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes/componente-31-repowerEU>. Fecha de última consulta: 15.7.2024.

VI. CONCLUSIONES

El transporte representa alrededor de una cuarta parte de las emisiones de gases de efecto invernadero de Europa y es la principal causa de la contaminación del aire en las ciudades. Para lograr la neutralidad climática en 2050, es necesario fomentar la descarbonización de todos los medios de transporte, incluyendo el transporte por carretera, ferroviario, aéreo y marítimo. Para este fin, la revolución del hidrógeno, que se viene acuñando en esta nueva década, puede jugar un papel muy importante en los puertos. Si bien es cierto que corresponde a cada Estado miembro su aplicación, las primeras experiencias nos muestran como estas son el resultado de la mirada que realizan los Estados a las leyes europeas.

Tal y como se encuentra diseñado el marco normativo europeo podemos encontrar dos conjuntos dispares de normas. Por un lado, las renovables, entre las que se descubre el hidrógeno renovable como una fuente de energía alternativa y, por otro lado, el mercado interior, el cual se compone del hidrógeno o gas renovable y el hidrógeno con bajas emisiones de carbono. Pues bien, mientras que las renovables persiguen asegurar, a través de la competencia, la propia asequibilidad del recurso, la seguridad del suministro y la optimización, económica y ambiental, del sistema, el mercado interior exige que los gases renovables y del hidrógeno se sometan a una integración jurídica y suficiencia mínima de infraestructuras de conexión para su transporte y distribución. Por ello, el punto clave de su diseño se encuentra en el reconocimiento de la libertad de comercialización del hidrógeno verde a nivel europeo. Para ello se requiere de una distinción entre las actividades (libres) de producción y comercialización y las actividades (reguladas) de transporte, distribución y almacenamiento.

Para lograr una correcta implementación del hidrógeno como una fuente de energía alternativa en los puertos es importante que tengamos en cuenta cómo ha evolucionado esta estrategia desde un punto de vista normativo. El propósito inicial de la regulación europea de los mercados del hidrógeno era responder a la demanda de las industrias que solicitaban un marco legal adecuado para aumentar la inversión. Este mercado no puede entenderse sin la existencia de personas que solicitan su aplicación porque de lo contrario no presentaría interés en los mercados, lo cual convierte al demandante en un agente central en este proceso de transformación de los puertos. Haciendo uso de iniciativas que promuevan el transporte marítimo ecológico y el uso de combustibles marítimos renovables, los puertos pueden contribuir a incrementar la demanda de hidrógeno y amoniaco a fin de poder descarbonizar el transporte marítimo. Sin embargo, la ausencia de una regulación estatal en materia de hidrógeno verde que sea sólida hace que se ponga en cuestión la existencia entre una cooperación o una confusión que emerge entre las variables que ofrecen la tecnología y el derecho. Si bien la técnica avanza de una forma más contundente en este sentido, permitiendo ver al hidrógeno como una fuente de energía renovable que va a transformar los puertos, desde el aspecto jurídico aún hoy en día se sigue

diseñando la hoja de ruta para que puedan garantizar los derechos de todos los agentes implicados.

Del conjunto de disposiciones adoptadas, unido a un contexto de transición energética, se hace necesario armonizar la terminología con el conjunto de normas jurídicas de forma que adapte el mecanismo de fomento del hidrógeno, y otros combustibles renovables en el transporte marítimo, al marco europeo actual, evitando la duplicidad de ayudas (europeas y nacionales) y la consolidación de monopolios que puedan generar una posición de abuso en el mercado. Para lograr todos estos objetivos, la transparencia es la clave para que los mercados del hidrógeno tengan una competencia efectiva en los puertos y permitan, de este modo, alcanzar los objetivos señalados desde Europa. Además, el marco regulatorio debe ser claro y directo para satisfacer dicha transparencia dentro de una sociedad democrática. Este aspecto aún queda por resolver en cierta medida. Entre las confusiones que plantea el marco actual se encuentra la falta de definición sobre si no todo el hidrógeno que se ha producido con una fuente de electricidad renovable sería renovable o, en su caso, si existe el hidrógeno verde y el hidrógeno renovable, y si esto significa que este primero no sería renovable. Como podemos observar, pervive desde el ámbito conceptual una serie de lagunas que dificultan su correcta aplicación. Es por ello por lo que, una terminología coherente no es un aspecto poco relevante, sino que su determinación constituye un requisito previo para la redacción de un buen marco jurídico de referencia.

La constitución de nuevas estrategias basadas en la descarbonización de los puertos surge de dos problemas que ocupan a Europa y que cada vez, en mayor medida, preocupan a los Estados miembros: el calentamiento global y el cambio climático. Estos elementos señalados han sido constados en el Pacto Verde Europeo, así como en el Paquete de medidas que contiene el Objetivo 55. Sin embargo, aún queda un largo camino por recorrer si queremos combatir esta realidad. Junto a ello, debemos mencionar que no existen referencias adecuadas al hidrógeno en la Directiva FER de 2018, las cuales deberán corregirse o en su caso desarrollarse en las regulaciones nacionales. En este sentido, la Directiva (UE) 2024/1788 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de junio de 2024, relativa a normas comunes para los mercados interiores del gas renovable, del gas natural y del hidrógeno, por la que se modifica la Directiva (UE) 2023/1791 y se deroga la Directiva 2009/73/CE, pretende esclarecer los conceptos a fin de ofrecer seguridad jurídica en su aplicación. A modo de ejemplo, pervive en este ámbito la confusión sobre si el hidrógeno verde se trata de un vector energético o, en su caso, de un sector energético. Este hecho no hace más que aumentar la confusión terminológica. Por lo tanto, de igual forma que se espera que se desarrollen las regulaciones y estándares internacionales armonizados para el empleo del hidrógeno verde en los puertos marítimos, se precisa de cursos de educación y capacitación para su comprensión y su manejo a nivel global.

Ante este escenario, debemos destacar la gran relevancia de los combustibles gaseosos renovables que forman parte de combustibles de origen no biológico, dentro de la industria, puesto que contribuyen a la sostenibilidad y a la reduc-

ción de las emisiones de gases de efecto invernadero de la energía. La promoción del uso del hidrógeno verde se posiciona como un instrumento clave para la reducción de emisiones prevista en el sector, siempre y cuando no conlleven un aumento de emisiones de otro tipo de contaminantes atmosféricos. Asimismo, el uso de estos nuevos combustibles de carácter renovable contribuye a la diversificación del consumo de energía primaria y a la disminución de la dependencia energética de los combustibles fósiles, cuya tendencia es intentar superarlos con la implementación de otras fuentes de energía renovables que contribuyan a una mejora de la sostenibilidad económica y ambiental. El desarrollo e instalación de infraestructuras específicas en los puertos precisa de una nueva planificación de los edificios portuarios y la distribución de equipos. Esto podría suponer una ralentización del proceso de innovación en las zonas portuarias más grandes. No obstante, con el apoyo financiero adecuado, podría ser favorable para las zonas más pequeñas y actuar de facilitadores a corto y medio plazo de este proceso. Esto se debe a su mayor flexibilidad en la gestión y planificación de las infraestructuras.

En la actualidad, los primeros proyectos que están en camino se encuentran alineados con la aprobación de las autoridades nacionales. Sin embargo, las posturas sobre cómo llevar a cabo su regulación tampoco son unánimes en Europa. Tal es así que, las propuestas legislativas actuales muestran diferentes grados de regulación. Por un lado, la Comisión Europea y el Consejo tuvieron en cuenta las particularidades de las tecnologías y mercados emergentes. Por otro lado, el Parlamento Europeo opta más bien por el enfoque de regulación total de modo que no sea necesaria su modificación temprana, sino que lo que pretende es establecer unas bases sólidas que permitan su aplicación en un periodo largo de tiempo. En este sentido, la posición del Parlamento Europeo introduce un mecanismo regulatorio para dirigir el uso del hidrógeno. Entre las propuestas que se han obtenido, deben considerar el principio de solidaridad entre la Unión Europea y los Estados miembros en lo que respecta a la creación y al funcionamiento de dicho mercado en virtud de lo establecido en el art. 194 TFUE. Finalmente podemos advertir que, hablar de regulación del hidrógeno en los puertos es hacerlo de un ámbito específico de los poderes públicos. Como hemos podido detallar son bien conocidos los motivos que han hecho que sea considerado una de las fuentes de energía por excelencia de esta nueva generación, lo cual hace que disponga de una atención prioritaria en materia de políticas económicas, las mismas que siguen alimentando un debate que permanece abierto.

BIBLIOGRAFÍA

ARIÑO ORTIZ, G., *La revolución del hidrógeno. Nuevo vector del sistema eléctrico*, Aranzadi, Madrid, 2022.

- ÁVILA RODRÍGUEZ, C.M., “Cuestiones jurídicas sobre el papel de los entes locales en la transición energética: hacia la producción y el consumo del hidrógeno renovable”, *REALA*, número 16, octubre de 2021, p. 73.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I., “Régimen jurídico de los gases renovables, con especial referencia al hidrógeno”, en RECUERDA GIRELA, M.A., (Coord.), *Anuario de Derecho Administrativo 2021*, Pamplona, Thomson Reuters Civitas, 2021, p. 535.
- DEL GUAYO CASTIELLA, I., “Which hydrogen or types of hydrogen are worth supporting? A contribution to the taxonomic debate”, en el Congreso *Legal-by-design digital disruption in the circular economy. High level expert workshop on digital product Passports and green hydrogen*, Room 1.38, Law School at the University of Minho (Braga, Portugal), 9 and 10 October 2023.
- ESCRIBANO, G., y URBASOS, I., “La geopolítica del hidrógeno renovable en España: implicaciones internacionales y reconfiguración regional”, *Panorama Social*, núm. 36, 2022.
- ESLAVA SARMIENTO, A., “Hidrógeno verde y la transformación de los puertos marítimos del mundo”, *Revista Logistec*, 29 de febrero de 2024.
- FERRARI, G.F. “La regulación del hidrógeno y de los gases renovables en la Unión Europea”, en la obra de ALENZA GARCÍA, J.G., y MELLADO RUIZ, L., (Coords.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética. Estudios conmemorativos del XXV aniversario del acceso a la cátedra del profesor Íñigo del Guayo Castiella*, Madrid, Marcial Pons, 2022, pp. 224-225.
- FORTES MARTÍN, A., *Movilidad urbana sostenible y acción administrativa. Perspectiva social, estrategias jurídicas y políticas públicas de movilidad en el medio urbano*, Cizur Menor, Thomson Aranzadi, 2019.
- GONZÁLEZ RÍOS, I., “Impulso a los biocarburantes avanzados en el transporte y protección de la biodiversidad, en la obra de DEL GUAYO CASTIELLA, I., y MELLADO RUIZ, L. (Dirs.), *Retos regulatorios de los gases renovables en la economía circular*, Marcial Pons, Madrid, 2023, p. 54.
- LEIVA LÓPEZ, A.D., “La ordenación del suministro de hidrógeno renovable. En especial: almacenamiento, transporte y distribución”, *Revista Vasca de Administración pública*, núm. 124, 2022, pp. 17-47.
- MARTÍN MATEO, R., “La aportación de la biomasa al aprovisionamiento energético”, *Revista Aranzadi de Derecho Ambiental*, núm. 9, 2006, pp. 15-22.
- MELLADO RUIZ, L., “La obligación de uso de biocarburantes y biogás”, en *Energías renovables, ahorro y eficiencia en Andalucía. Régimen jurídico*, Atelier, Barcelona, 2012, pp. 83-125.
- MELLADO RUIZ, L., “La (esperada) regulación europea del hidrógeno renovable”, en la obra de DEL GUAYO CASTIELLA, I., y MELLADO RUIZ, L. (Dirs.), *Retos regulatorios de los gases renovables en la economía circular*, Marcial Pons, Madrid, 2023, p. 127.
- PETIT LAVALL, M.V. y PUETZ, A. (Dirs.), *El transporte como motor del desarrollo socioeconómico*, Marcial Pons, Madrid, 2018.

- RUIZ, D., “Los puertos, fundamentales en el despliegue del hidrógeno verde en Europa”, *PierNext*, 09.11.2023. Véase en la página web: <https://piernext.portdebarcelona.cat/entorno/los-puertos-fundamentales-en-el-despliegue-del-hidrogeno-verde-en-europa/>. Fecha de última consulta: 15.7.2024.
- TANSEY, R., RUNCI, A., NUALART, J., PETITJEAN, O. FAZENDEIRO, L., *Recovery Watch, Apropiarse de la recuperación a través del hidrógeno, Cómo los lobbies energéticos están desviando los fondos de recuperación de la Covid-19*, ENCO, 2021, pp. 17-18.

LA DETERMINACIÓN DE LOS USOS DE LA ZONA DE SERVICIO DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL

José Luis Blasco Díaz

Catedrático de Derecho Administrativo

Universitat Jaume I

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS ESPACIOS Y USOS PORTUARIOS EN LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. II.1. Los espacios portuarios y la zona de servicio. II.2. Usos portuarios y no portuarios, usos prohibidos y excepciones. III. LA DETERMINACIÓN DE LOS USOS Y ACTIVIDADES PORTUARIAS. III.1. La ordenación y concreción de los usos permisibles. III.2. La articulación de competencias sobre los usos en la zona de servicio de los puertos de interés general. III.2.1. La determinación del título competencial autonómico afectado: seguridad industrial, ordenación del territorio y medio ambiente. III.2.2. La concurrencia de títulos competenciales y la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios.

I. INTRODUCCIÓN

Es indudable que los puertos deben ser considerados como infraestructuras estratégicas en cualquier economía, pues, como intercambiadores de modos de transporte marítimos y terrestres¹, facilitan el comercio, generando empleo y contribuyendo al progreso regional. En el desarrollo de esa función, prestan una variedad de servicios, tanto de carácter portuario (carga y descarga, remolque,

1. Como los caracterizaba la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

pilotaje, etc.) como no portuario (transporte terrestre, logística, etc.), cuya adecuada ordenación y conciliación, además de ser esencial para mejorar su competitividad, tiene una indudable trascendencia social. Especialmente, las actividades portuarias poseen una gran capacidad de influencia territorial, tanto por las superficies que quedan afectadas por ellas, la denominada zona de servicio, como por su impacto sobre el espacio circundante a la misma². Por esa razón, la zona de servicio de los puertos es una de sus áreas más críticas, siendo fundamental su adecuada planificación y gestión para asegurar el correcto funcionamiento de las actividades portuarias, la sostenibilidad ambiental y la integración con el entorno.³

Para conseguirlo, es necesaria una coordinación efectiva entre las diferentes administraciones y organismos involucrados en la gestión del espacio portuario. No en balde, se trata de una cuestión que tradicionalmente ha sido fuente de conflictos, ya que las decisiones sobre el territorio en el que ejerce sus competencias cada poder público pueden verse mediatizadas o condicionadas por las que adoptan otras instancias públicas, con actuaciones que no siempre son compatibles. En estas situaciones son diversas las soluciones que se pueden adoptar, aportando algunas de ellas el propio 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 (TRLPEMM). No obstante, también en estos casos han aparecido algunas dificultades, por lo que es adecuado acudir a técnicas conciliadoras en el ejercicio de cada una de las respectivas competencias, siendo su función integrar los diversos intereses que confluyen, coordinándolos.

Sobre esta articulación existe una abundante jurisprudencia, pronunciándose nuevamente el Tribunal Constitucional en su reciente Sentencia 63/2023, de 24 de mayo, sobre el alcance e intensidad de la interferencia que la competencia exclusiva del Estado, al amparo del artículo 149.1.20 CE, sobre los puertos, produce en el ejercicio de las competencias autonómicas sobre ordenación del territorio y protección del medio ambiente. Con la remisión a sus pronunciamientos anteriores, en ella ha establecido claramente la relación entre las actividades portuarias y el interés general, subrayando la importancia de una gestión estatal de los puertos de su competencia para garantizar la cohesión económica, la seguridad y el desarrollo sostenible del país.

2. En este sentido, PONS CÁNOVAS, Ferran, “Puertos, urbanismo y medio ambiente”, en *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013, pp. 484-485, quien indica que la proporción de los efectos de esa capacidad dependerá de las funciones predominantes en cada puerto.

3. Como señala GARRIDO ROSELLO, José Enrique, “La ordenación portuaria de la zona de servicio en los puertos del Estado. El plan de utilización de los espacios portuarios”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 145, 1995, p. 18, en ella se realizan las actividades y se prestan los servicios necesarios para la ejecución de las operaciones de tráfico portuario en las condiciones cualificadas de eficacia, rapidez, economía y seguridad requeridas.

II. LOS ESPACIOS Y USOS PORTUARIOS EN LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL

II.1. Los espacios portuarios y la zona de servicio

De acuerdo con el referido artículo 149.1.20 CE, el Estado ostenta la competencia exclusiva sobre «puertos de interés general». Corresponde asimismo al Estado «determinar en qué supuestos concurren las circunstancias que permiten calificar a un puerto de interés general», precisando el Tribunal Constitucional que el mismo podrá apreciarse, fundamentalmente «en los puertos comerciales que desarrollen una actividad relevante para el conjunto del Estado», si bien también podrá predicarse respecto de puertos no comerciales en atención a «especiales condiciones técnicas o geográficas» como es la insularidad, o «vincularse a razones de otra índole» que aquél puede controlar *ex post* (STC 40/1998, FJ 17). Esta competencia se extiende «tanto a la realidad física del puerto como a la actividad portuaria que en él se desarrolla» (SSTC 77/1984, FJ 3, y 40/1998, FJ 12).

En estos puertos, el dominio público portuario está integrado, entre otros elementos, por los terrenos, obras e instalaciones portuarias fijas de titularidad estatal afectados al servicio de los puertos, y también por las realizadas sobre el mismo por el Estado o las Autoridades Portuarias o por los titulares de una concesión de dominio público portuario cuando reviertan a esta, así como por los espacios de agua incluidos en la zona de servicio de los puertos (artículo 67.1 TRLPEMM). Dentro de ese ámbito físico, una parte sustancial de esos bienes integran la zona de servicio de los puertos, constituida por un espacio de tierra, que comprende las áreas terrestres y las obras fijas destinadas a servicios portuarios, y el espacio de agua necesario para el desarrollo de los usos portuarios, incluyendo tanto las aguas interiores del puerto como las zonas de fondeo y maniobra. Además, deberá incluir también los espacios de reserva que garantizan la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria y los que puedan destinarse a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad. Por ello, se ha entendido que puerto y zona de servicio se confunden al integrar ambos una única realidad jurídica y económica.⁴

Así definida legalmente, en cada caso es necesaria la determinación precisa de la zona de servicio, por cuanto influirá en la evolución de las relaciones entre el puerto y la ciudad en que se ubica, y en las propias características del mismo. Dada la competencia estatal indicada, se efectúa a través de una orden ministerial de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (DEUP), que incluirá la definición exterior e interior del dominio público portuario⁵.

4. GARRIDO ROSELLO, José Enrique, *ob. cit.*, p. 18.

5. Asimismo, se incluirán los espacios necesarios para que los órganos de las Administraciones públicas puedan ejercer competencias de vigilancia, seguridad pública, inspección, control de entradas y salidas de personas y mercancías del territorio nacional, identificación y otras que, por su rela-

Si bien en la refundida Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, el instrumento previsto para ese cometido era el Plan de Utilización de los Espacios Portuarios, no ha variado su contenido y finalidad⁶, tan sólo algunos aspectos de su tramitación y su denominación. En cualquier caso, hay que señalar que, hasta el momento en que se estableció su necesidad, la zona de servicio de los puertos era un espacio que los planes urbanísticos no entraban a considerar, por lo que permaneció durante mucho tiempo sin la necesaria planificación⁷. En consecuencia, venía siendo fuente de numerosos conflictos competenciales, al quedar afectadas por la actividad portuaria las competencias municipales sobre su término municipal, singularmente las de carácter urbanístico⁸.

La DEUP, al igual que su antecedente, se configura con un indudable contenido normativo, lo que ha llevado a sostener por algunos autores su naturaleza reglamentaria,⁹ o «cuasi reglamentaria», según la Sentencia de la Audiencia Nacional de 21 septiembre 1999 (rec. núm. 247/1998). De otro lado, no puede equipararse al deslinde del dominio público marítimo-terrestre, ni considerarse un acto de deslinde de otro dominio público distinto¹⁰. En este sentido, como dice la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de abril de 2011 (rec. de casación 1676/2007), es preciso diferenciar la determinación del dominio público marítimo-terrestre a través del correspondiente deslinde, competencia exclusiva de la Administración del Estado¹¹, de la gestión del dominio público portuario estatal, a cargo de las Autoridades Portuarias. No obstante, si bien, como apunta el Reglamento de la Ley de Costas¹², el dominio público marítimo terrestre puede ser coincidente o no con la delimitación de la zona de servicio portuaria, su conexión es evidente, por cuanto, además de la identificación de aquellos espacios, la DEUP debe incluir la definición exterior e interior del dominio público portuario.

ción directa con la actividad portuaria, deban desarrollarse necesariamente en el puerto conforme a lo dispuesto en el artículo 72.2 TRLPEMM.

6. En este sentido, EGUINO DE SAN ROMÁN, Román, *La gestión de los puertos de interés general*, Atelier, Barcelona, 2012, p. 180, a quien nos remitimos sobre sus antecedentes.

7. Así, entre otros, JIMÉNEZ DE CISNEROS, Francisco Javier, “Los planes especiales de ordenación de los espacios portuarios”, en *La ordenación urbanística y la Ley de Puertos*, Consorcio de la Zona Franca de Vigo, Vigo, 1994, pp. 57 y ss.

8. Véase BLASCO DÍAZ, José Luis, “Competencias urbanísticas municipales y obras estatales portuarias en la sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998 de 19 de febrero”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 52, 1998, pp. 351 ss.

9. Véase al respecto, ZAMBONIO PULITO, María, “Artículo 69. Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios”, *Comentarios al texto refundido de la ley de Puertos del Estado y de la marina Mercante y normativa de desarrollo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, p. 557.

10. PONS CÁNOVAS, Ferran, *El régimen jurídico de la ordenación de los espacios portuarios*, Cedecs, Barcelona, 2001, pp. 275 ss.

11. Previsto en los artículos 12 y siguientes de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, también se realiza por orden.

12. Artículo 17.4 del Real Decreto 876/2014, de 10 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Costas.

De tal modo, la DEUP afecta al dominio público portuario estatal los bienes integrados en la zona de servicio¹³, aunque no define en exclusiva el ámbito del demanio portuario, ya que podrá haber bienes afectados al destino público portuario no incluidos en la zona de servicio de un puerto.¹⁴ Junto a los bienes de dominio público de interés para el puerto, también incluirá los bienes de propiedad privada que vayan a expropiarse, llevando implícita la declaración de utilidad pública a esos efectos (artículo 69.5 TRLPEMM). Estos últimos serán los incluidos como espacios de reserva, afectos a la futura ampliación del puerto, cuando sea necesaria efectuarla¹⁵, espacios que, por ello, habrían de limitarse a los precisos para garantizar el desarrollo de la actividad portuaria y la función del puerto como intercambiador de modos de transporte, que es su actividad esencial.¹⁶ De tal modo, nada obsta a la expropiación de terrenos para su inclusión en la zona de servicio, pues la utilidad pública que representa el servicio del puerto debe primar sobre el interés particular, como dice el Tribunal Supremo en su Sentencia del 9 de marzo de 2004 (rec. de casación núm. 6320/1999).

En cualquier caso, como se establece en el anterior pronunciamiento, la referencia del artículo 69 TRLPEMM a los espacios de tierra y de agua necesarios

13. GARRIDO ROSELLO, José Enrique, ob. cit., p. 24, y EGUINO DE SAN ROMÁN, Román, *La gestión de los puertos de interés general*, cit., p. 199, para quien, a ser físicamente un puerto su zona de servicio, la DEUP es el principal mecanismo de afectación al uso público portuario.

14. EGUINO DE SAN ROMÁN, Román, *La gestión de los puertos de interés general*, cit., pp. 178-179, y MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “El dominio público portuario estatal”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 145, 1995, p. 98, quien, respecto a la falta de identidad entre dominio público portuario y zona de servicio del puerto, señala que pueden existir determinados bienes que en el momento de la aprobación de la DEUP no sean dominio público portuario sino propiedad privada por no haber sido adquiridos o expropiados todavía y, de otra, la Autoridad Portuaria tiene adscritos bienes que se ubican fuera de la zona de servicio del puerto, como pueden ser los terrenos, obras e instalaciones fijadas de ayudas a la navegación marítima, que también tienen la consideración de dominio público portuario (art. 67.1.e TRLPEMM).

Por otra parte, véase la Sentencia del Tribunal Supremo de 23 septiembre 2008 (rec. de casación 156/2006), en la que se analiza la competencia de policía sobre concesión la ocupación de un superficie de terrenos de dominio público marítimo-terrestre con destino a fondeadero para descarga de productos petrolíferos (Gases Licuados del Petróleo), lo que supone que conceptualmente se encuentre comprendida en el artículo 4 de la Ley 27/1992, como instalación marítima no incluida en la zona de servicios de los puertos y destinada “al transbordo de mercancías, pasajeros o pesca”, dando al término “mercancía” un sentido amplio comprensivo de todo lo que es o puede ser objeto de tráfico distinto de los pasajeros y la pesca.

15. En este sentido, EGUINO DE SAN ROMÁN, Román, *La gestión de los puertos de interés general*, cit., p. 182. Por tanto, además de estos, no caben en ella otros terrenos de propiedad privada fuera del supuesto del artículo 68 TRLPEMM, sobre la zona de servicio de un puerto otorgado en concesión, pues estará compuesta por el dominio público cuya ocupación ha sido autorizada y los espacios de titularidad particular que, sin ser dominio público, se hallen incorporados a dicha zona de servicio en virtud de lo dispuesto en el título concesional, como señaló GARRIDO ROSELLO, José Enrique, ob. cit., p. 29.

16. GARRIDO ROSELLO, José Enrique, ob. cit., p. 43, para quien no podrían ser los destinados a otras actividades no comerciales, aunque tengan carácter complementario de la actividad esencial, de las propias de usos de equipamiento, de otras que, aun acordes con los usos portuarios, sean tangenciales a los fines de los puertos estatales.

para el desarrollo de los usos portuarios y los espacios de reserva que garantizan la posibilidad de desarrollo de la actividad portuaria, no puede llevar a una delimitación arbitraria,

«... pues deberán incluirse todos y sólo los terrenos que sean necesarios, de tal forma que cualquier extralimitación por defecto o por exceso sería ilegal, en el primer caso porque se dejaría de cumplir el fin de la delimitación, y en el segundo, porque se podría extender la potestad expropiatoria sobre superficies en el que falta el presupuesto de utilidad pública. Lo que deba entenderse por «tierra necesaria», requiere un examen de las actividades que se llevan a cabo en el Puerto en la actualidad y las que se prevean en el futuro, ya que la concreción de la zona de servicios no puede ser tan reducida que impida su desarrollo ulterior; de aquí que la norma prevea espacios de reserva con este fin.

A la Administración portuaria corresponde determinar cuál es «el terreno necesario», y, aunque en relación con las actividades actuales y sus complementarias, parece más fácil llegar a conclusiones claras, no lo es, sin embargo, respecto de las previsiones de futuro. Nos encontramos, por tanto, en presencia de una cierta discrecionalidad técnica en el que hay que conceder a los órganos competentes un margen de libertad, realizándose su control cuando ésta se ejerza de forma arbitraria o irracional, o en contra de la Ley».

Por ello, la DEUP debe ser el resultado de un análisis sobre las superficies, terrenos y lámina de agua que se prevea que han de resultar necesarios para la explotación portuaria¹⁷. De tal modo, se permite una configuración verdaderamente amplia de la zona de servicio, con una variedad de usos y actividades y la posibilidad de reservar superficies para el futuro, concepción extensiva que no es inocua respecto la ordenación urbanística de los espacios portuarios, ya que implica la sujeción de amplias superficies a un régimen jurídico urbanístico específico.¹⁸

Por ello, la configuración y extensión que finalmente vaya a tener la zona de servicio va a repercutir indudablemente en los intereses autonómico y locales, afectando, aunque sea indirectamente, algunas de sus políticas comerciales, industriales, de ocio, medioambientales, de movilidad, etc. Para asegurar la presencia de dichos intereses en la definición de la extensión en la que se proyectan las competencias propias de la correspondiente Autoridad Portuaria, se establece un procedimiento en el que participarán de la manera que luego veremos, pues aquella deberá coordinar sus determinaciones y actuaciones con las distintas administraciones con intereses sobre dicho espacio para poder garantizar su viabilidad.

17. En este sentido, SEGOVIA ARROYO, José Antonio, "Condicionantes urbanísticos de la regulación sobre infraestructuras públicas: carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos", *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, núm. 27, 2006, p. 64.

18. PONS CÁNOVAS, Ferran, "Puertos, urbanismo y medio ambiente", cit., pp. 498-499.

II.2. Usos portuarios y no portuarios, usos prohibidos y excepciones

Sobre el dominio público portuario sólo podrán llevarse a cabo las actividades, instalaciones y construcciones que sean acordes con los usos portuarios y de señalización marítima (artículo 72.1 TRLPEMM). No obstante, no todos los usos que se desarrollan en los puertos tienen la consideración de portuarios, ya que estos, aunque se ampliaron con el tiempo, quedan circunscritos actualmente a los usos comerciales, los pesqueros, los náutico-deportivos y los complementarios o auxiliares de todos ellos.

Los usos comerciales comprenden los relacionados con el intercambio entre modos de transporte, los relativos al desarrollo de servicios portuarios y otras actividades portuarias comerciales, mientras que los usos complementarios incluyen también los relativos a actividades logísticas y de almacenaje y los que correspondan a empresas industriales o comerciales cuya localización en el puerto esté justificada por su relación con el tráfico portuario, por el volumen de los tráficos marítimos que generan o por los servicios que prestan a los usuarios del puerto. Una determinación más extensa se ofrece cuando se prevén los espacios que integran la zona de servicio, ya que se hace referencia a las operaciones de carga y descarga, almacenamiento de mercancías, mantenimiento de infraestructuras portuarias y actividades industriales y comerciales relacionadas con la actividad portuaria, trasbordo de mercancías y pesca, embarque y desembarque de pasajeros, servicios técnico-náuticos y construcción, reparación y desguace de buques a flote, etc.

En cuanto a los usos pesqueros y a los náutico-deportivos, hay que tener en cuenta que el artículo 3.6 TRLPEMM dispone que los puertos comerciales que dependan de la Administración General del Estado integrarán en la unidad de su gestión los espacios y dársenas pesqueras, así como los espacios destinados a usos náutico-deportivos situados dentro de su zona de servicio¹⁹. Esta previsión, ya contenida en la anterior Ley 27/1992, planteó conflictos de competencias con las Comunidades Autónomas que las tenían exclusivas sobre puertos pesqueros y deportivos, cuestión que fue analizada por el Tribunal Constitucional en su sentencia 40/1998 (FJ 12). En ella declaró que dicha previsión era conforme con la distribución constitucional de competencias, por cuanto «... no se atribuye competencia sobre determinadas zonas de los puertos, ni sobre de-

19. Sigue disponiendo que los espacios pesqueros y los destinados a usos náuticos deportivos a que se refiere el párrafo anterior podrán ser segregados de la zona de servicio de los puertos de interés general, siempre que posean infraestructuras portuarias independientes, espacios terrestres y marítimos diferenciados, no dividan o interrumpen la zona de servicio del puerto afectando a la explotación de éste, no existan usos alternativos previstos en la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios para dichas zonas, se acredite que la segregación no puede ocasionar interferencia alguna en la gestión de los puertos de interés general y se garantice la reversión si se modifican las causas y circunstancias que den lugar a dicha segregación.

terminado tipo de actividades portuarias, sino sobre el puerto como tal, en sí mismo considerado».

Asimismo, según determina el mismo precepto, los puertos comerciales que dependan de la Administración General del Estado podrán incluir también en su ámbito usos vinculados a la interacción puerto-ciudad y otros usos comerciales no estrictamente portuarios. De tal modo, el artículo 72 TRLPEMM establece que podrán admitirse en el dominio público portuario espacios destinados a usos tales como equipamientos culturales, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no estrictamente portuarias, siempre que no se perjudique el desarrollo futuro del puerto y las operaciones de tráfico portuario y se ajusten a lo establecido en el planeamiento urbanístico. Estos usos, que en la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, se denominaban “usos no portuarios”²⁰, por sus características se sitúan normalmente en los espacios en que se conecta el puerto con la ciudad. A juicio del Tribunal Constitucional, ello no supone un incremento artificial de la zona de servicio del puerto, aunque se trata de espacios que «deberán ser definitivamente delimitados por la Administración con competencia urbanística y no por la Autoridad Portuaria». Por consiguiente, como señala, se «autoriza la existencia de esas actividades y equipamientos en el espacio portuario, pero no las impone», por lo que «la posibilidad de que existan o no dependerá, en definitiva, de las determinaciones del plan especial del puerto, que se tramita y aprueba por la administración urbanística competentes» (STC 40/1998, FJ 32).

En cualquier caso, todos los usos previstos para cada una de las diferentes áreas en las que se divida la zona de servicio del puerto tienen el mismo carácter, de forma que no puede considerarse que algunos de ellos tengan un carácter principal o necesario —usos comerciales, pesqueros y náutico-deportivos—, por oposición al carácter auxiliar o complementario que asigna a los restantes usos, como los de almacenaje (STC 63/2023, FJ 4).²¹ Sí que hay una diferencia, en cambio, entre usos portuarios y los que no lo son en cuanto a su régimen jurídico. De tal modo, los usos portuarios tienen un tratamiento diferente del dispensado por el legislador estatal a aquellos otros usos vinculados a favorecer la interacción puerto-ciudad o recuperar instalaciones que formen parte del patrimonio histórico (párrafos tercero y octavo del art. 72.1 TRLPEMM).

Del otro lado, la determinación del artículo 71 TRLPEMM de que las actividades, instalaciones y construcciones que se realicen deben ser acordes con los usos portuarios impide, de inicio, que puedan realizarse cualesquiera otras de las establecidas, como determina el apartado cuarto de dicho precepto. Precisa, además, que esa prohibición comprende a las ocupaciones y utilizaciones del

20. Por su parte, EGUINO DE SAN ROMÁN, Román, *La gestión de los puertos de interés general*, cit., pp. 228-229, los califica de usos “anormales”.

21. Rechaza el Tribunal, en consecuencia, que sobre estos últimos puedan imponerse a través de una norma autonómica de ordenación territorial condiciones singulares para su implantación con base en su carácter excepcional frente a los usos portuarios principales.

dominio público portuario que se destinen a edificaciones para residencia o habitación, al tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión y a la publicidad comercial a través de carteles o vallas, medios acústicos o audiovisuales situados en el exterior de las edificaciones²². Ello se extiende también al planeamiento urbanístico, que no podrá incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria (STC 77/1984, FJ 6).

No obstante, también ese mismo precepto prevé algunas excepciones en su apartado cuarto,²³ ya que por razones de interés general debidamente acreditadas, y previo informe de Puertos del Estado, el Consejo de Ministros podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras en espacios del dominio público portuario destinados a zonas de actividades logísticas y a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad, debiendo tales usos hoteleros acomodarse al plan especial de ordenación de la zona de servicio del puerto o instrumento equivalente. Dichas instalaciones no podrán ubicarse en los primeros 20 metros medidos tierra adentro a partir del límite interior de la ribera del mar o del cantil del muelle. Esta excepción se añade a la que se prevé para el uso de los espacios del dominio público portuario afectados al servicio de señalización marítima²⁴ y de otras infraestructuras en desuso distintas de los faros, situadas dentro del dominio público portuario sujetas a protección siempre que formen parte del

22. A estos efectos, no se considera publicidad los carteles informativos y rótulos indicadores de los propios establecimientos o empresas titulares de una autorización o concesión administrativa de la Autoridad Portuaria.

23. El tendido aéreo de líneas eléctricas de alta tensión podrá ser autorizado por el Ministro de Fomento cuando se aprecien circunstancias excepcionales y de utilidad pública. Asimismo, la Autoridad Portuaria podrá autorizar la publicidad para actividades deportivas, sociales y culturales que ocasionalmente se desarrollen en el dominio público portuario.

24. Con el objeto de preservar el patrimonio arquitectónico que constituyen los faros, en los espacios del dominio público portuario afectados al servicio de señalización marítima se podrán autorizar usos y actividades distintos de los de señalización marítima, siempre que los mismos no condicionen o limiten la prestación del servicio que en cada momento sea el apropiado, teniendo en cuenta las necesidades del tráfico y de la tecnología. También excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y previo informe de Puertos del Estado y de la Administración competente en materia de costas, el Consejo de Ministros podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como albergues u hospedajes que pudieran favorecer el desarrollo de actividades culturales, o similares, de interés social, en espacios del dominio público portuario destinados al servicio de señalización marítima que se encuentren situados en la zona de 100 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar o de 20 metros si los suelos tienen la clasificación de suelo urbano, siempre que no se realicen nuevas edificaciones y no se condicione o limite la prestación del servicio. En el caso de que las instalaciones de señalización marítima, en las que se pretendan los citados usos, se ubiquen fuera de la zona de 100 metros medidos desde el límite interior de la ribera del mar, o de 20 metros, si los terrenos tienen la clasificación de suelo urbano, el Ministro de Fomento, previo informe de Puertos del Estado, podrá levantar la mencionada prohibición. Las obras que supongan incremento de volumen sobre la edificación ya existente sólo podrán ubicarse fuera de la zona de 100 o 20 metros respectivamente a que se ha hecho referencia.

patrimonio histórico, con el fin de favorecer la preservación de dicho patrimonio²⁵.

III. LA DETERMINACIÓN DE LOS USOS Y ACTIVIDADES PORTUARIAS

III.1. La ordenación y concreción de los usos permisibles

Junto a la delimitación del espacio que comprende la zona de servicio, la otra función asignada al DEUP es la ordenación de los usos que pueden desarrollarse en la misma. Es un proceso complejo, pues convergen sobre la zona intereses y competencias de diferentes niveles de gobierno y organismos administrativos tanto en lo referido a las actividades a desarrollar como en los aspectos urbanístico y medioambiental, por lo que las fórmulas de coordinación son esenciales. Con el procedimiento previsto actualmente para su tramitación (artículo 69 TRLPEMM), se quiere asegurar esa coordinación. Así, por una parte, se articula la participación vía informe preceptivo de las administraciones urbanísticas, pero no vinculante, «pues ello sería tanto como supeditar el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado sobre puertos a la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo de las entidades territoriales afectadas» (STC 40/1998, FJ 34). Además, se somete a informe de las administraciones con competencia en materia de costas, de pesca en aguas interiores, de ordenación del sector pesquero y deportes, así como en aquellos otros ámbitos sectoriales sobre los que pueda incidir. Por otra parte, la DEUP condiciona el contenido del plan especial de ordenación del puerto, en la medida en que «no podrán incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria» (art. 56.1 TRLPEMM), lo que incide en las competencias sobre ordenación del territorio y urbanismo de carácter autonómico y municipal. No obstante, ello no evita que se sigan produciendo conflictos competenciales en cuanto a la determinación mediante la DEUP de los usos que pueden desarrollarse en esta zona, pues, aunque no las vacía, sí que condiciona o modula su contenido.

De tal modo, cuando la DEUP asigna usos a cada una de las distintas zonas del puerto, lo hace desde la estricta perspectiva de la explotación portuaria,²⁶ al ser el instrumento que legitima la implantación efectiva de los usos portuarios (Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de octubre de 2009, rec. casación

25. Excepcionalmente, por razones de interés general debidamente acreditadas y con el fin de su preservación, se podrá levantar la prohibición de instalaciones hoteleras, así como albergues u hospedajes, siempre que no condicionen o limiten la prestación de los servicios portuarios o el control aduanero. El levantamiento de la prohibición se llevará a cabo en los mismos términos y condiciones que las establecidas para los faros.

26. GARRIDO ROSELLO, José Enrique, *op. cit.*, p. 24

3371/2005). Para realizar esa ordenación, de acuerdo con la previsión del artículo 70.2 TRLPEMM, realiza una división de la zona de servicio en áreas a las que asigna alguno de los usos previstos en el artículo 72 TRLPEMM,²⁷ por lo que ha de ser el resultado de un análisis sobre las superficies y espacios de agua que se prevea que serán necesarios para la explotación portuaria. Ello exige una justificación de la necesidad o conveniencia de las zonas y usos previstos desde esta perspectiva, según criterios transparentes, objetivos, no discriminatorios y de fomento de la competencia en la prestación de servicios, teniendo en cuenta diversos factores, como su destino, instalaciones, etc.

En definitiva, se trata de establecer una asignación genérica de usos para las diferentes áreas de la zona de servicio, que no podrá llegar al detalle ni tener el contenido propio de un instrumento de ordenación urbanística.²⁸ En este sentido, la Sentencia constitucional 40/1998 se refiere a la previsión a grandes rasgos de los distintos usos portuarios, determinando y justificando cómo se van a distribuir las actividades portuarias dentro del recinto portuario, correspondiendo al plan especial llevar a cabo la regulación detallada y urbanística de los usos que pueden realizarse en la zona de servicio del puerto (FJ 34). Por ello, se ha entendido que constituye más bien un proyecto para optimizar la gestión económica y la distribución racional de las superficies portuaria desde la óptica de la gestión económica y explotación de la unidad funcional en que consiste el puerto.²⁹

Por tanto, la ordenación de los usos dependerá de la singularidad de cada puerto y su objetivo de rentabilizar sus instalaciones y la captación de tráfico y actividades, teniendo asimismo presente su desarrollo futuro y su conexión e inserción con el modelo territorial y urbanístico.³⁰ Se determinarán así las zonas de uso portuario comercial (tráfico, transbordo, almacenamiento y transferencia de mercancías), uso portuario pesquero (descarga, almacenamiento y transferencia de pesca fresca, lonja de contratación del pescado), uso portuario deportivo,

27. También deberán preverse espacios necesarios para los distintos órganos de las Administraciones públicas que tienen atribuidas competencias sobre vigilancia, seguridad pública, inspección, control de entradas y salidas de personas y mercancías del territorio nacional, identificación y otras que, por su relación directa con la actividad portuaria, deban desarrollarse necesariamente en el puerto.

28. EGUINO DE SAN ROMÁN, Román, *La gestión de los puertos de interés general*, cit., p. 200. Por ello, si en un caso concreto el Estado realizara dicha delimitación extendiendo de manera injustificada la zona de servicios portuario, podrán las autoridades con competencia urbanística oponerse e impugnar jurisdiccionalmente esa concreta delimitación (STC 40/1998, FJ 32).

29. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier, "La ordenación jurídica de la zona de servicio de los puertos de interés general", *Revista de Derecho Urbanístico y medio Ambiente*, núm. 134, 1993, p. 159.

30. En este sentido, GARRIDO ROSELLO, José Enrique, op. cit., p. 25, quien cita entre los aspectos a tener en cuenta los tráficos que en este se realicen, la evolución de la demanda y de la vocación o destino de cada una de sus áreas derivada de su situación en el espacio portuario, proximidad a los muelles o dársenas, calado de los muelles, conexión entre las diferentes áreas, acceso viario y ferroviarios, ocupación de la superficie, estado de las instalaciones, etc.

uso complementario terciario (que incluirá las zonas de actividades logísticas³¹), uso complementario comercial o industrial, uso de equipamiento y zonas de reserva debidamente justificadas.³² Respecto a estas últimas, según la ya citada Sentencia del Tribunal Supremo de 9 de marzo de 2004, es lógico que en todo puerto, y no sólo en los grandes, se destinen terrenos a apoyar el crecimiento de la actividad portuaria, mejorar las conexiones terrestres con el exterior o con su propio interior, facilitar las operaciones de transferencia y distribución de mercancías, articulando nuevas áreas de actividad e incorporando nuevas dotaciones y servicios que refuercen su atractivo económico.

Una vez definida por la DEUP la zona de servicio y establecidos los usos de cada una de sus diferentes áreas, corresponde al plan especial su regulación en detalle, ya que a éste compete su materialización y concreción urbanística.³³ De tal modo, el artículo 56.1 TRLPEMM establece que, para articular la necesaria coordinación entre las administraciones con competencia concurrente sobre el espacio portuario, los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística deberán calificar la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario, que se desarrollará a través de un plan especial o instrumento equivalente, formulado por la Autoridad Portuaria y aprobado por la administración urbanística correspondiente.³⁴ Desarrollando su función coordinadora, ordenará íntegramente la zona de servicio del puerto, compatibilizando con el planeamiento urbanístico tanto la definición de los usos del suelo como la determinación del sistema general viario, y de otras infraes-

31. Una ZAL es una superficie donde se desarrollan nuevas actividades portuarias en función de los servicios que se vienen requiriendo en la zona de servicios, como las telecomunicaciones, el transporte intermodal, etc.

32. GARRIDO ROSELLO, José Enrique, op. cit., pp. 25-26

33. SEGOVIA ARROYO, José Antonio, ob. cit., p. 64. De modo que, como señala ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor, *El periurbanismo estatal*, Marcial Pons, Madrid, 2009, pp. 222-223, la determinación de los usos por parte de la DEUP ni excluye ni sustituye la función calificadoradora de la Administración urbanística en la zona, por lo que, aun la prevalencia de aquella, no puede decirse, sin embargo, que sea verdadera, sino que se trataría más propiamente de una delimitación competencial en relación a la materia, pues ambos instrumentos tienen finalidades diferentes.

34. El Tribunal Constitucional consideró conforme al orden constitucional de distribución de competencias la exigencia de calificar la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario por parte de los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística y de no incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria, prevista en el vigente art. 56.1 TRLPEMM. Dicha previsión impone a las autoridades urbanísticas, en aras de la necesaria coordinación, una determinada calificación de los puertos a efectos urbanísticos, «pero esa imposición tiene su apoyo en una competencia exclusiva del Estado —la competencia sobre puertos de interés general— y, por otra parte, no supone la ablación de las competencias sobre urbanismo y ordenación del territorio [...] Además, con la calificación de la zona de servicio de los puertos como sistema general no se están excluyendo las competencias sobre urbanismo, antes bien [...] esta calificación lleva consigo la necesidad de que dicho sistema sea desarrollado por un plan especial o instrumento equivalente, aprobado por los entes con competencia en dicha materia» tal y como dispone el actual art. 56.2 del texto refundido de la Ley de puertos del Estado. (STC 40/1998, FJ 37).

estructuras, que garantice un adecuado funcionamiento de la zona de servicio portuario y su óptima integración en el entorno territorial y urbano.³⁵

En definitiva, el plan especial no es el instrumento encargado de recoger los usos permisibles³⁶, sino la DEUP, por lo que hay una cierta subordinación a la misma de aquél. Por ello, el propio procedimiento de elaboración del plan especial articula suficientemente los mecanismos necesarios para solucionar los posibles conflictos o desavenencias en cuanto al ámbito de las respectivas competencias concurrentes que recaen sobre los espacios portuarios (Sentencia del Tribunal Supremo de 15 febrero 2005, rec. casación 8718/1999)³⁷.

Por otra parte, un supuesto que se ha planteado en ocasiones es el de si la ausencia de plan especial implica la imposibilidad de desarrollar cualquier actividad en la zona de servicio. Como dice el Tribunal Superior de Justicia de Galicia en su Sentencia núm. 467/2020, de 11 septiembre, siendo la DEUP el instrumento que determina en los puertos de titularidad estatal la zona de servicio, incluso la ausencia del plan especial que desarrolle el sistema general portuario no determina la imposibilidad de utilizar los espacios portuarios, ni de realizar obras e implantar instalaciones en el mismo, respetuosas de la determinación de usos permisibles en cada espacio portuario,³⁸ obras e instalaciones que si por su naturaleza no pueden tener otra ubicación, habrán de ser incluidas en el futuro plan especial.³⁹ En este sentido, también establece el artículo 59.2 TRL-

35. Sobre la tramitación y aprobación del plan especial, véase BLASCO DÍAZ, José Luis, "Artículo 56. Articulación urbanística de los puertos", *Comentarios al texto refundido de la ley de Puertos del Estado y de la marina Mercante y normativa de desarrollo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023, pp. 484 ss.

36. No obstante, a diferencia de los usos portuarios, la posibilidad de que existan o no actividades de carácter complementario de la actividad esencial o a equipamientos culturales o recreativos, certámenes feriales y exposiciones, dependerá de las determinaciones del plan especial del puerto.

37. Como se dice en la Sentencia de la Audiencia Nacional de 23 julio 2007 (rec. núm. 759/2004), la DEUP no hace más que trazar las grandes líneas de planificación, siempre con la exigencia legal de que se justifiquen, y, posteriormente, a través del plan especial es cuando esas grandes líneas de actuación de explotación portuaria se decantan en determinaciones más concretas y detalladas, de explotación portuaria, y por eso precisamente se establece un procedimiento coordinado en su elaboración.

38. Siguiendo con esa posibilidad, en el mismo sentido, el artículo 81.2 TRLPEMM prevé que se puedan otorgar concesiones para obras, instalaciones y usos en ausencia incluso de plan especial de ordenación de la zona de servicio, siempre que se ajusten a las determinaciones de la DEUP. También la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 de abril de 2001 (recurso 3668/1996) confirmó la posibilidad de otorgar licencia de obras en espacio portuario aún en ausencia del plan especial, por cuanto, dice, parece lógico pensar que la Ley 27/1992, de Puertos del Estado, no tuvo la intención de prohibir desde ya cualquier tipo de obra o actividad en aquellos puertos que carecieran de plan de utilización o de plan especial, lo que sería contrario a la finalidad de fomento del tráfico mercantil y de la actividad industrial propia de los Puertos marítimos.

39. En el supuesto examinado por esta Sentencia, se trataba de la instalación de una planta logística de cemento en el puerto exterior, siendo la actividad a desarrollar la de almacenamiento de materiales a granel, por lo que, entiende el Tribunal, no se trata de una actividad de producción industrial de cemento, sino de almacenamiento y depósito, con un componente accesorio de tratamiento o manipulación del material -en cuanto a su preparación- que no altera la calificación de la naturaleza actividad como subsumible en la categoría de usos permisibles según el instrumento

PEMM que, en el caso de que no se haya aprobado el plan especial, las obras de superestructura e instalaciones que realicen las Autoridades Portuarias en el dominio público de su competencia deberán ser compatibles con la DEUP. Esa función supletoria, con carácter provisional, de la DEUP respecto al plan especial de ordenación de la zona de servicio portuaria hasta el momento en que es aprobada, fue confirmada por la Sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998, señalando que «se trata de una cláusula residual, justificada por la necesidad de ordenar los espacios del puerto en tanto no se haya aprobado dicho plan», de modo que «sigue sin ser un plan urbanístico en sentido estricto, de manera que en él no se contiene una completa delimitación a los efectos urbanísticos de los distintos usos del territorio afecto al puerto sino una distribución general de los espacios en función de los usos estrictamente portuarios, distribución que, por otra parte, debe, asimismo, ser respetada por la Administración urbanística competente al elaborar el plan especial» (FJ 35).

III.2. La articulación de competencias sobre los usos en la zona de servicio de los puertos de interés general

III.2.1. La determinación del título competencial autonómico afectado: seguridad industrial, ordenación del territorio y medio ambiente

Como hemos visto, corresponde a la DEUP la previsión a grandes rasgos de los distintos usos portuarios, determinando y justificando cómo se van a distribuir las actividades portuarias dentro del recinto portuario. Al respecto se plantea la cuestión de si en la determinación de los usos que pueden desarrollarse en la zona de servicio puede verse condicionada por la legislación de la correspondiente comunidad autónoma, o, en cambio, puede realizarlo prescindiendo de cualquier condicionamiento por ésta cuando ordena el uso de su territorio.

En su Sentencia 63/2023, el Tribunal Constitucional examinó un precepto enmarcado en los criterios generales que han de presidir el crecimiento territorial y urbano en la Comunidad Valenciana, según su texto refundido de la Ley

específicamente aplicable, esto es, el “uso mixto portuario comercial y portuario complementario”. A este respecto, considera que la actividad a la que se destinan las instalaciones es la de una planta logística de almacenaje de cemento, subsumible en el apartado a) y d) del artículo 72.1 del TRLPPEMM, precepto que aporta una pauta interpretativa de la categoría de uso permisible conforme a la Orden probatoria del DEUP, al incluir dentro de los usos complementarios expresa y específicamente los relativos a actividades logísticas y de almacenaje y los que correspondan a empresas industriales o comerciales cuya localización en el puerto esté justificada por su relación con el tráfico portuario, por el volumen de los tráficos marítimos que generan o por los servicios que prestan a los usuarios del puerto, lo que es el caso de la planta logística de almacenaje proyectada autorizada por la resolución administrativa recurrida en la instancia. De tal modo, la descarga de mercancías (cemento) de los buques a tierra es un uso portuario comercial, no existiendo razones que desvirtúen que la instalación de almacenamiento y manipulación de cemento constituye un uso compatible con la DEUP.

de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje. Esos criterios generales se completan con una serie de previsiones relativas a operaciones urbanísticas singulares, como lo es la implantación de actividades económicas en nuevos desarrollos urbanísticos. Cuando esa implantación implique riesgos para la salud o manipulación de sustancias peligrosas, el referido precepto autonómico, por un lado, realiza una remisión a las normas estatales que regulan esas sustancias⁴⁰, y, por otro, establece una distancia mínima de seguridad respecto de los suelos calificados como residenciales, dotacionales educativos o sanitarios, y de uso terciario especial. Esa distancia mínima se concreta en 500 metros con carácter general para todo tipo de actividad económica y para cualquiera que sea su localización, incluidos, por tanto, los recintos portuarios; y 1000 metros para el concreto caso de tanques para almacenamiento de productos petrolíferos combustibles de más de 5000 metros cúbicos situados en el interior de recintos portuarios, siendo esta última la previsión cuestionada.

En primer término, el Tribunal rechaza que el precepto autonómico tenga que ver con la seguridad en materia industrial (competencia autonómica *ex* artículo 52.1.2 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana),⁴¹ con el argumento de que, «por el carácter singular de la previsión que contiene, deja fuera de su ámbito de aplicación otras actividades que implican el uso y manejo de sustancias —como puede ser el almacenamiento de productos químicos— que por su naturaleza pueden tener igual o superior afección a la salud y seguridad de las personas que viven o realizan sus actividades en las proximidades del recinto portuario» (FJ 2). Ello, por cuanto, a diferencia de la primera previsión, establece una distancia mínima de seguridad superior no para todas las sustancias peligrosas, sino para una específica (productos petrolíferos combustibles) y para una localización concreta (los recintos portuarios).

Más allá del criterio territorial de localización, dice el Tribunal, las actividades económicas que impliquen el uso, manipulación o almacenaje de sustancias peligrosas —entre las que se incluyen *ad hoc* los productos petrolíferos combustibles que sean objeto de almacenamiento en recintos portuarios—, se someterán, en todo lo demás, a su específica regulación en materia de seguridad industrial. Regulación específica que está integrada, sin perjuicio de las normas dictadas por las comunidades autónomas en materia de industria, por las normas reglamentarias estatales de seguridad industrial que tienen carácter de normativa básica y recogen previsiones de carácter exclusiva y marcadamente técnico. A dicha regulación estatal básica se remite la propia norma autonómica, regulación que tiene como principal objetivo fijar las condiciones de seguridad de estas

40. Real Decreto 840/2015, de 21 de septiembre, por el que se aprueban medidas de control de los riesgos inherentes a los accidentes graves, en los que intervengan sustancias peligrosas, y el Real Decreto 2085/1994, de 20 de octubre, por el que se aprueba el reglamento de instalaciones petrolíferas.

41. La Generalitat valenciana invocaba las competencias autonómicas en materia de industria, en conexión con el art. 12.5 de la Ley 21/1992, de 16 de julio, de industria, que habilita a las comunidades autónomas a introducir requisitos adicionales en los reglamentos de seguridad industrial de ámbito estatal.

instalaciones de almacenamiento de sustancias peligrosas, y entre las que se encuentran los procedimientos para fijar las distancias mínimas entre las diversas instalaciones que componen un almacenamiento y de estas a otros elementos exteriores en los que pueda edificarse o existan ya edificaciones ya vías de comunicación públicas. Para el Tribunal, en cambio, el precepto cuestionado no efectúa una regulación que incida materialmente en el ámbito de la seguridad industrial, dado el carácter marcadamente territorial y urbanístico de las previsiones que contiene (FJ 2).

De tal modo, considera que la fijación de esta distancia mínima responde a un criterio de ordenación territorial del crecimiento urbano, como es el delimitar la localización o ubicación de determinadas actividades económicas, por más que esa determinación de localización o ubicación atienda a la necesidad de minimizar los riesgos para la salud o la seguridad de las personas, o, por extensión, proteger el medio ambiente (FJ 2). Con ello, rechaza que la norma autonómica se limitara a introducir un requisito adicional en materia de seguridad industrial para las instalaciones de almacenamiento de productos petrolíferos por sus afecciones a la salud de las personas que viven o realizan sus actividades en las proximidades de los puertos, al amparo de sus competencias en materia de industria.

III.2.2. La concurrencia de títulos competenciales y la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios

A partir de la anterior conclusión, se plantea una vez más la problemática que suscita la concurrencia de competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas derivadas de títulos jurídicos distintos —aquí ordenación del territorio y puertos de interés general—, que ha sido a menudo objeto de atención por el Tribunal Constitucional⁴². En estos casos, el Tribunal siempre ha partido de que la concurrencia competencial no puede llevar en ningún caso a la exclusión de alguna de ellas, impidiendo la intervención de quien la ostenta, sea el Estado o la Comunidad Autónoma. Bien al contrario, ha de posibilitarse el ejercicio de ambas, es decir, ha de procurarse acomodar e integrar los títulos competenciales estatales y autonómicos que pueden converger sobre un mismo espacio físico y que, por eso mismo, están llamados a coexistir. De tal modo, esa posibilidad de concurrencia exige buscar fórmulas que permitan su coexistencia pacífica, conteniéndose en sus pronunciamientos una consolidada doctrina⁴³, en virtud de la cual dichas situaciones de concurrencia han de resolverse en función de

42. Por ejemplo, entre otras muchas, sus Sentencias 227/1988, de 29 de noviembre, 40/1998, de 19 de febrero, 149/1998, de 2 de julio, 204/2002, de 31 de octubre, o 14/2004, de 12 de febrero, además de las que se citan en este trabajo.

43. Véanse Sentencias 149/1998 (FJ 5), 46/2007 (FJ 5), 5/2013 (FJ 6) y 192/2014 (FJ 4), entre otras.

dos parámetros⁴⁴: las técnicas colaboración y cooperación que permitan llegar a una solución satisfactoria para los intereses de las partes en conflicto, y, para el caso de que ello no sea posible, la determinación de cuál de las competencias en presencia haya de considerarse prevalente en función del interés general concernido, que determinará la preferente aplicación de una competencia en detrimento de la otra (Sentencias 46/2007, FJ 7).

En el segundo caso, habrá que tomar en consideración cuál sea la competencia estatal de carácter sectorial que pretenda ejercerse, las razones que han llevado al constituyente a reservar esa competencia al Estado o el modo concreto en que éste o la Comunidad Autónoma pretendan ejercer las que les corresponden (STC 40/1998, FJ 30). En este sentido, ha declarado que el Estado tiene competencias que pueden incidir de manera importante sobre el territorio —como la competencia sobre puertos de interés general del artículo 149.1.20 CE—, y que no puede verse privado del ejercicio de sus competencias exclusivas por la existencia de una competencia, aunque también sea exclusiva, de una Comunidad Autónoma. De tal modo, debe tenerse en cuenta que cuando la Constitución realiza una atribución de ese tipo al Estado, lo hace porque bajo la misma subyace un interés general, interés que debe prevalecer sobre los intereses que puedan tener otras entidades territoriales afectadas (SSTC 40/1998, FJ 30, y 5/2013, de 17 enero, FJ 6). La noción de «interés general» cumple de este modo la función de solucionar el conflicto de intereses como criterio de prevalencia (STC 63/2023, FJ 3.d).

En consecuencia, el Tribunal se pronuncia ahora sobre si la competencia autonómica en materia de ordenación del territorio y urbanismo manifestada en el referido precepto produce o no una interferencia ilegítima en el ejercicio de las competencias estatales en materia de puertos de interés general, al condicionar el posible contenido de la DEUP.

Comienza por recordar su doctrina en situaciones como la planteada, en las que entendió que la existencia de un puerto de interés general implica necesariamente «una modulación del ejercicio de las competencias autonómicas y municipales sobre la ordenación del territorio y urbanismo», modulación que se justifica en la medida en que el Estado adopte decisiones referidas únicamente a su ámbito competencial, de modo que no puede quedar al arbitrio de los entes con competencia sobre dichas materias la decisión sobre, por ejemplo, los usos de los distintos espacios (STC 40/1998, FJ 30), como en el caso que ahora se examina. Pero al mismo tiempo, la existencia de un puerto estatal no supone la desaparición de cualesquiera otras competencias sobre su espacio físico, ya que mientras que «la competencia exclusiva del Estado sobre puertos de interés general tiene por objeto la propia realidad del puerto y la actividad relativa al mismo, pero no cualquier tipo de actividad que afecte al espacio físico que

44. Véase respecto a los mismos AGOUÉS MENDIZÁBAL, Carmen, «La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local», *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, 2007, pp 383-386.

abarca un puerto», la competencia sobre ordenación del territorio «tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial» (STC 77/1984, FJ 2). De tal modo, según la Sentencia 40/1998 (FJ 30), tiene «la finalidad de que su titular pueda formular una política global para su territorio, con la que se trata de coordinar las actuaciones públicas y privadas que inciden en el mismo y que, por ello, no pueden ser obviadas por las distintas administraciones». En esta línea, considera conforme al orden constitucional de distribución de competencias la exigencia de calificar la zona de servicio de los puertos estatales como sistema general portuario por parte de los planes generales y demás instrumentos generales de ordenación urbanística y de no incluir determinaciones que supongan una interferencia o perturbación en el ejercicio de las competencias de explotación portuaria (artículo 56.1 TRPEMM). Por tanto, la noción de «interés general» cumple también la función de justificar la incidencia del Estado en el ejercicio de la competencia autonómica de ordenación del territorio y urbanismo (STC 63/2023, FJ 3.c)⁴⁵.

En este supuesto, el Tribunal declara una vez más el interés prevalente del Estado en relación con la determinación del contenido de la DEUP, es decir, el cómo y el dónde de los usos y actividades portuarias que se van a desarrollar en la zona de servicio de los puertos de interés general. Así, considera que el precepto autonómico prevé una intervención singularmente intensa, que interfiere en el ejercicio de la competencia estatal, y lo hace de tal modo que las técnicas de cooperación y coordinación previstas por el legislador estatal, a los efectos de conciliar los contradictorios intereses en juego, no es que resulten insatisfactorias, sino que devienen en irrelevantes por la propia naturaleza de la intervención autonómica (STC 63/2023, FJ 4.b). Por consiguiente, concluye que la intervención autonómica —que, dictada al amparo de su competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo, fija un criterio territorial sobre localización de actividades económicas—, interfiere en la competencia estatal para elaborar y aprobar la DEUP, en concreto, en la implantación efectiva de los usos previstos para cada una de las diferentes áreas en las que se divida la zona de servicio de un puerto de interés general (FJ 4.c).

De este modo, se manifiesta como un interés superior y prevalente el de la determinación estatal de los usos de los distintos espacios del recinto portuario. Cede, por consiguiente, la intención autonómica adoptada también en atención al interés general, que no es otro que garantizar la salud y seguridad de las personas ante la manipulación de determinadas sustancias, quedando exentos los puertos estatales enclavados en el territorio autonómico del cumplimiento de la distancia mínima establecida, que sí deberá contemplarse en los puertos de titularidad autonómica. No en balde, el precepto, declarado inconstitucional, puede ser aplicable a esos puertos (FJ 5).

45. Véase sobre el concepto de “interés general” en el ámbito portuario, NAVAJAS REBOLLAR, Miguel, *Régimen jurídico-administrativo de los puertos*, Marcial Pons, Madrid, 2000, pp. 31 ss.

BIBLIOGRAFÍA

- AGOUÉS MENDIZÁBAL, Carmen, “La ordenación del territorio: su articulación con las políticas sectoriales y con la autonomía local”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 79, 2007.
- BLASCO DÍAZ, José Luis, “Artículo 56. Articulación urbanística de los puertos”, *Comentarios al texto refundido de la ley de Puertos del Estado y de la marina Mercante y normativa de desarrollo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.
- BLASCO DÍAZ, José Luis, “Competencias urbanísticas municipales y obras estatales portuarias en la sentencia del Tribunal Constitucional 40/1998 de 19 de febrero”, *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 52, 1998.
- EGUINO DE SAN ROMÁN, Román, *La gestión de los puertos de interés general*, Atelier, Barcelona, 2012.
- ESCARTÍN ESCUDÉ, Víctor, *El periurbanismo estatal*, Marcial Pons, Madrid, 2009.
- GARRIDO ROSELLO, José Enrique, “La ordenación portuaria de la zona de servicio en los puertos del Estado. El plan de utilización de los espacios portuarios”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 145, 1995.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier, “La ordenación jurídica de la zona de servicio de los puertos de interés general”, *Revista de Derecho Urbanístico y medio Ambiente*, núm. 134, 1993.
- JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, Francisco Javier, “Los planes especiales de ordenación de los espacios portuarios”, en *La ordenación urbanística y la Ley de Puertos*, Consorcio de la Zona Franca de Vigo, Vigo, 1994.
- MENÉNDEZ REXACH, Ángel, “El dominio público portuario estatal”, *Revista de Derecho Urbanístico y Medio Ambiente*, núm. 145, 1995.
- NAVAJAS REBOLLAR, Miguel, *Régimen jurídico-administrativo de los puertos*, Marcial Pons, Madrid, 2000.
- PONS CÁNOVAS, Ferran, “Puertos, urbanismo y medio ambiente”, en *Bienes públicos, urbanismo y medio ambiente*, Marcial Pons, Madrid, 2013.
- PONS CÁNOVAS, Ferran, *El régimen jurídico de la ordenación de los espacios portuarios*, Cedecs, Barcelona, 2001.
- SEGOVIA ARROYO, José Antonio, “Condicionantes urbanísticos de la regulación sobre infraestructuras públicas: carreteras, ferrocarriles, puertos y aeropuertos”, *Revista del Derecho de las Telecomunicaciones e Infraestructuras en Red*, núm. 27, 2006.
- ZAMBONIO PULITO, María, “Artículo 69. Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios”, *Comentarios al texto refundido de la ley de Puertos del Estado y de la marina Mercante y normativa de desarrollo*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2023.

LA CUANTIFICACIÓN DE LAS TASAS RELACIONADAS CON LAS INFRAESTRUCTURAS PORTUARIAS. ANÁLISIS CRÍTICO Y PROPUESTAS DE MEJORA¹

Modesto Fabra Valls

Profesor Titular de Derecho Financiero y Tributario
Universitat Jaume I

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LOS PRINCIPIOS APLICABLES: II.1. Autonomía funcional de las Autoridades portuarias. II.2. Autosuficiencia financiera. II.3. La reserva de Ley en las tasas portuarias. III. LA CUANTIFICACIÓN DE LAS TASAS EN EL TRLPEMM. III.1. Consideraciones previas. III.2. La tasa de ocupación. III.2.1. Base imponible y tipos de gravamen. III.2.2. Las bonificaciones sobre la tasa de ocupación. III.3. La tasa de actividad. III.3.1. Base imponible y tipos de gravamen. III.3.2. Las bonificaciones de la tasa de actividad. III.4. Las tasas de utilización. III.4.1. La tasa del buque (T-1). III.4.2. La tasa del pasaje (T-2). III.4.3. La tasa de la mercancía (T3). III.4.4. Las bonificaciones del artículo 245, apartados 3,3bis, 4 y 5 TRLPEMM. III.4.5. Coeficientes correctores del artículo 266 TRLPEMM. IV. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

1. El presente trabajo ha sido elaborado en el marco del proyecto “La financiación al servicio de la responsabilidad estratégica del Estado, financiado por el Ministerio de Ciencia e Innovación (Proyectos de I+D+i, del Programa estatal de Investigación, Desarrollo e Innovación Orientada a los Retos de la Sociedad -AEI/FEDER PID2020-115834RB-C32).

I. INTRODUCCIÓN

La fijación de las tasas vinculadas con las infraestructuras portuarias se ve afectada por distintos factores como el volumen de demanda o tráfico, las infraestructuras disponibles, la estructura de costes y las propias tasas fijadas por otros puertos competidores². También influye el dinamismo económico del territorio al que sirven, el tráfico procedente o que no puede ser asumido por los puertos vecinos, las infraestructuras intermodales que permiten conectar el tráfico rodado o ferroviario con la instalación portuaria o los niveles de actividad económica con otros territorios³. Existen también, sin ánimo de exhaustividad, factores exógenos como las circunstancias geopolíticas o el aumento de los precios del petróleo, que puede hacer reconsiderar las rutas para ahorrar combustible.

En la fijación de las tasas portuarias también debe considerarse el marco normativo aplicable tanto europeo como estatal. En la Unión europea, el Reglamento 2017/352, del Parlamento y del Consejo, de 15 de febrero de 2017, por el que se crea un marco para la prestación de servicios portuarios y se adoptan normas comunes sobre la transparencia financiera de los puertos, conocido como el reglamento de servicios portuarios (en adelante RSP), se dictó con la finalidad de favorecer la competencia portuaria y mejorar la eficacia de las inversiones públicas y privadas. Entre otros aspectos, se regulan los principios que deben cumplirse en la fijación de las tarifas por servicios y de las tasas por la utilización de infraestructuras portuarias así como los mecanismos de consulta e información a los usuarios.

Aunque con un objeto distinto, pero con incidencia en los costes de los transportes marítimos e, indirectamente, en las tasas portuarias, más recientemente, la Directiva (UE) 2023/959 del Parlamento Europeo y del Consejo de 10 de mayo de 2023 ha modificado a la Directiva 2003/87/CE por la que se establece un régimen para el comercio de derechos de emisión de gases de efecto invernadero en la Unión para incluir al transporte marítimo. Con los cambios, que pretenden fomentar la adopción de tecnologías más limpias y de combustibles alternativos en el transporte marítimo, se va a producir un aumento de coste para las navieras que operen en los puertos europeos⁴. El impacto puede no ser uniforme para todos los tipos de transporte marítimo, en función de su dis-

2. BANDARA, Y. M., NGUYEN, H. O. y CHEN, S. L., "Influential factors in the design of port infrastructure tariffs", *Maritime Policy & Management*, 2016, vol. 43, n.º. 7, pp. 830-842. <https://doi.org/10.1080/03088839.2016.1173735>.

3. FAGEDA, X. y GONZALEZ-AREGALL, M., "What drives European port traffic? The role of competition", *International Journal of Shipping and Transport Logistics*, vol. 10, n.º 5/6, 2018, p. 618-641. <https://doi.org/10.1504/IJSTL.2018.10016540>.

4. KIRVAL, L. y ÇALIŞKAN, U. Y., "Influence of the European Union (EU) on International Maritime Organization (IMO) about the Market-based Measures on Emissions", *International journal of environment and geoinformatics*, vol. 9, n.º. 3, 2022, pp. 146-153. <https://doi.org/10.30897/ijegeo.1047467>.

tinto consumo de combustible⁵ y puede implicar una alteración de las rutas marítimas con la finalidad de evitar los costes asociados a los derechos de emisión, mediante el desvío de rutas hacia puertos de fuera de la UE e, incluso, el trasbordo de los contenedores⁶ y su transporte a los puertos europeos en buques más pequeños, teniendo en cuenta que no resultará de aplicación para aquellos que tengan un arqueo inferior a 5.000 toneladas, provocando un aumento de las emisiones totales. Decimos que puede afectar a las tasas portuarias porque algunos puertos españoles ya están planteando la compensación a través de bonificaciones, de parte de estos costes.

Debe considerarse también, ya en clave nacional, la necesidad de respetar las exigencias que se derivan de la naturaleza tributaria de las tasas, cuya cuantificación debe ser capaz de conciliar principios contradictorios. La autonomía funcional y de gestión de las Autoridades Portuarias exige flexibilidad y capacidad de intervención en la fijación de sus ingresos, pero se ve modulada por las exigencias del principio de reserva de Ley aplicable a las prestaciones patrimoniales de carácter público. Para compatibilizar ambos, las Autoridades Portuarias pueden modificar la cuantía de las tasas mediante coeficientes correctores y bonificaciones que proponen en sus planes de empresa y se acaban incorporando en un anexo a la Ley de Presupuestos de cada año. De este modo, cada Autoridad Portuaria participa en la fijación de sus ingresos y define su posicionamiento competitivo respecto al resto de puertos cercanos, estatales o internacionales, aunque tropiezan con limitaciones derivadas del principio de autofinanciación, que restringen las posibilidades de aplicar coeficientes reductores o bonificaciones en aquellos puertos estatales con resultados de explotación deficitarios derivados, normalmente, de tráficos y volumen de actividad más reducidos. Principio de autofinanciación que, aunque se aplique en relación con el conjunto de ingresos portuarios, veremos que condiciona particularmente la cuantificación de las tasas teniendo en cuenta su importancia en el volumen total de ingresos⁷.

5. Tal como ha sido señalado, la incidencia será mayor en los segmentos *Roll-On/Roll-Off* (Ro-Ro) y *Roll-On/Roll-Off/Passenger* (Ro-Pax), que tienen un mayor consumo de combustible y pueden verse especialmente afectados si no se establecen emisiones de referencia diferenciadas: Christodoulou A. et. al., "Inclusion of Shipping in the EU-ETS: Assessing the Direct Costs for the Maritime Sector Using the MRV Data", *Energies*, 2021; vol 14, 13, n.º. 3915.

<https://doi.org/10.3390/en14133915>.

6. LAGOUVARDOU, S., y PSARAFTIS, H. N., "Implications of the EU Emissions Trading System (ETS) on European container routes: A carbon leakage case study", *Maritime transport research*, 2022, vol. 3, n.º. 100059.

<https://doi.org/10.1016/j.martra.2022.100059>.

7. En 2022, último ejercicio del que, en el momento de cerrar este trabajo se han publicado las cuentas anuales y el informe de gestión global del sistema portuario de titularidad estatal, las tasas portuarias supusieron el 88,22% del importe neto de la cifra de negocios del conjunto de los puertos españoles estatales *Informe de gestión del sistema portuario de titularidad estatal 2022*, Ministerio de transportes y movilidad sostenible, 2023.

<https://www.puertos.es/es-es/calidad/Documents/INFORME%20DE%20GESTION%202022.pdf>

En el presente trabajo analizaremos los elementos de cuantificación de las tasas vinculadas a las infraestructuras portuarias, centrándonos en aquellas que resultan más relevantes en términos cuantitativos.

Por una parte, se encuentran los denominados cánones tradicionalmente, es decir, la tasa exigida por la ocupación del dominio público portuario y el vuelo y subsuelo en virtud de concesión o autorización (tasa de ocupación)⁸ y la tasa que se exige por la realización de actividades comerciales, industriales y de servicios, en el dominio público portuario (tasa de actividad)⁹. Conviene recordar que los servicios portuarios se prestan el régimen de libre competencia que, según el artículo 104 TRLPEMM, debe ser promovida por Puertos del Estado y por las Autoridades Portuarias, por lo que estas tasas exigidas por la ocupación del dominio público y la realización de actividades en el propio recinto portuario, en la mayor parte de las ocasiones, están relacionadas con empresas que prestan servicios portuarios o realizan actividades auxiliares.

Por otra, las tasas de utilización de las instalaciones portuarias por las que tradicionalmente se han exigido tarifas portuarias vinculadas a servicios¹⁰. Dentro de ellas, la más relevante en volumen de ingresos es la tasa del buque (T-1), que grava la utilización por los buques de las aguas que permiten el acceso marítimo al puesto de atraque o fondeo asignado¹¹. En segundo lugar, se encuentra la tasa de la mercancía (T-3), exigida por la utilización de las instalaciones de atraque, zonas de manipulación, accesos y vías de circulación y otras instalaciones portuarias por parte las mercancías de entrada o salida marítima o que efectúen un transbordo o se encuentre en tránsito marítimo o terrestre¹². En tercer lugar, la tasa del pasaje (T-2), exigida por la utilización de las instalaciones portuarias por parte de los pasajeros, por su equipaje y por los vehículos que como pasajeros embarquen o desembarquen, incluyendo nuevamente los servicios comunes¹³.

Tanto en las tasas de ocupación y de actividad como en las tasas de utilización se incluyen los servicios comunes prestados titularidad de la Autoridad Portuaria (alumbrado, seguridad, limpieza...) que se reciben sin necesidad de solicitud.

Entre la tasa de ocupación, la tasa de actividad y las tres principales tasas de utilización (T-1, T-2 y T-3) recaudaron en 2022 la cantidad de 1.020,7 millones de euros, que supuso el 96,95% del total de los ingresos por tasas portuarias y el 85,83% del total de importe neto de la cifra de negocios de los puertos españoles de titularidad estatal.

8. En 2022 las tasas de ocupación supusieron el 28,29% del total de las tasas portuarias.

9. En 2022 la tasa de actividad aportó el 12,95% del total de los ingresos por tasa portuarias.

10. Los ingresos derivados de las tasas de utilización ascendieron en 2022 al 57,33% del total.

11. La T-1 aportó un 25,06% del total recaudado por tasas portuarias en 2022.

12. Su recaudación ascendió, en 2022, al 23,70% del total de los ingresos por tasas portuarias.

13. Su recaudación ascendió, en 2022, al 6,6% del total de las tasas portuarias.

II. LOS PRINCIPIOS APLICABLES

II.1. Autonomía funcional de las Autoridades Portuarias

La autonomía funcional de los puertos va unida al principio de autosuficiencia, al que nos referimos a continuación. Así se desprende de la exposición de motivos del TRLPEMM que indica que la ley pretende potenciar “la autonomía de gestión económico-financiera sobre la base de los principios de autosuficiencia económica y cobertura de costes por transferencia de los mismos a los usuarios bajo principios homogéneos y no discriminatorios”.

La autonomía se introdujo en la ley 27/1968, de 20 de junio, de Juntas de Puertos y Estatutos de Autonomía, para los principales puertos españoles que, según el artículo 16.4 de la citada Ley, pasaban a regirse por su propio Estatuto de Autonomía y, de forma supletoria, por el Derecho Privado. Su artículo 16.2 añadía que la gestión de los puertos con Estatutos de Autonomía se debía ajustar a las normas de Derecho privado y a los “buenos usos mercantiles”. Se trató de uno de los primeros supuestos de huida del Derecho Administrativo de nuestro ordenamiento jurídico, que sirvió para reconocer a los puertos la autonomía necesaria para el cumplimiento de sus fines, su personalidad jurídica independiente y su plena capacidad. La reforma acometida por la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, generalizó para los puertos de competencia estatal el modelo de autonomía (y de sujeción al régimen privado) mediante la creación de las Autoridades Portuarias, que se configuraron en el artículo 35 de la Ley 27/1992, como entidades de Derecho público dotadas de personalidad jurídica y patrimonio propio independiente del Estado, a las que resultaba de aplicación el régimen previsto en su normativa específica¹⁴.

Según el artículo 1 TRLPEMM, en el que se fijan los objetivos de la Ley, se dota a los puertos de interés general de un “régimen de autonomía funcional y de gestión” para el ejercicio de sus competencias. También el artículo 13 TRLPEMM se refiere a que las Autoridades Portuarias gestionan los puertos de su competencia “en régimen de autonomía”. Y el artículo 24.3 TRLPEMM insiste en que las Autoridades Portuarias desarrollan las funciones que la Ley les asigna bajo “el principio general de autonomía funcional y de gestión”.

La autonomía de gestión implica también autonomía financiera. En el ámbito de los gastos, el artículo 27 TRLPEMM señala expresamente que las Autorida-

14. En este sentido, el artículo 35 de la Ley 27/1992 se remitía plenamente el ordenamiento privado, incluso en materia de contratación, aunque debían aplicarse los principios de publicidad y concurrencia.

Según TRIAS PRATS, B., *El régimen económico de los servicios portuarios en los puertos estatales*, Iustel, Madrid, 2011, p. 291, “la potenciación de la imagen empresarial de los organismos portuarios y el reforzamiento de su capacidad de gestión iba indisolublemente unida a la estrategia de privatización formal, de utilización al máximo del derecho privado como en la medida en que se entendía que este servía mejor a la realización de los objetivos de rentabilidad y eficacia en la gestión”.

des Portuarias gestionan y administran sus recursos, en el marco de su autonomía de gestión. Autonomía financiera que debe implicar también capacidad de incidir en los ingresos, que permita modular las tasas en atención a las distintas particularidades concurrentes en cada puerto, en la línea de las exigencias previstas por el RSP. En su artículo 13.3, el referido Reglamento, además de exigir a los Estados miembros que se aseguren que se cobra una tasa por el uso de las infraestructuras portuarias, señala que las tasas se establecerán teniendo en cuenta la estrategia económica y los planes de inversión de cada puerto. Además, el apartado 4 del mismo artículo alude a otras circunstancias derivadas de la política de ordenación territorial propias de cada puerto, que pueden hacer que las tasas sean diferentes.

Si se aplicara un modelo de gestión portuaria centralizado, nada se opondría a que la fijación particular de las tasas en atención a las circunstancias específicas para cada uno de los puertos se hiciera por el organismo o departamento competente. Pero si se utiliza un modelo en el que cada Autoridad Portuaria tiene autonomía de gestión, resulta adecuado que las entidades gestoras de los puertos tengan participación en la fijación de los elementos de la estructura de tasas que atiende a las circunstancias particulares.

Conviene tener en cuenta, por otra parte, que a pesar de su autonomía funcional y de gestión las Autoridades Portuaria tienen una fuerte dependencia del ente público Puertos del Estado, a quien corresponde ejecutar la política portuaria estatal y coordinar y controlar el conjunto del sistema portuario para que resulte eficiente (artículo 17 TRLPEMM). En materia económica, la coordinación se ejerce, entre otros, mediante el procedimiento de aprobación de los Planes de Empresa de las Autoridades Portuarias en los que se incluyen, entre otros muchos aspectos, la propuesta de los elementos de cuantificación particulares aplicables en cada puerto (coeficientes correctores y las bonificaciones). Los Planes de Empresa se acuerdan entre cada Autoridad Portuaria y Puertos del Estado de modo que, las primeras aprueban el proyecto de Plan de Empresa pero su contenido debe ser aprobado tanto por el Consejo Rector de Puertos del Estado como por el Consejo de Administración de cada Autoridad Portuaria. La referencia a que el contenido debe acordarse entre cada Autoridad Portuaria y Puertos del Estado implica bilateralidad en el proceso de elaboración. De hecho, si no hubiera acuerdo, acabaría resolviendo el Ministerio de Fomento (artículo 52 TRLPEMM)¹⁵.

15. La coordinación se manifiesta también en el ámbito presupuestario, de modo que cada Autoridad Portuaria elabora su proyecto de Presupuestos su programa de actuación plurianual y se remite a Puertos del Estado para la elaboración de un presupuesto de explotación y de capital y un programa de actuación consolidado del conjunto del sistema portuario estatal, que se aprueba por el Consejo Rector de Puertos del Estado y se remite al Ministerio de Fomento, de acuerdo con lo previsto por el artículo 66 LGP.

II.2. Autosuficiencia financiera

La autosuficiencia financiera es un principio esencial del régimen jurídico de la actividad económica portuaria¹⁶. Hasta la reforma realizada por la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos españoles, el régimen aplicable era esencialmente dualista, de modo que para la financiación de los puertos se recibían importantes aportaciones de los presupuestos de las Administraciones públicas. El referido texto legal efectuó modificaciones en el régimen de las tarifas portuarias para pasar a un modelo monista, en el que el ingreso esencial pasaba a ser el pago de los usuarios por el uso de los servicios y de las infraestructuras, sin perjuicio de que se pudieran permitir otros ingresos como los procedentes de subvenciones para la ampliación de infraestructuras. En su artículo tres se introdujo el principio de rentabilidad razonable, aunque ante la dificultad de concreción en ese momento¹⁷ no se definiría hasta casi 20 años después¹⁸.

La ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante profundizó en el principio de rentabilidad, introduciendo un enfoque global que exigía atender tanto al conjunto del sistema portuario como en cada uno de los puertos.

Del mismo modo se recoge en el actual artículo 156 TRLPEMM, cuyo apartado 1 señala que:

El régimen económico de los puertos de titularidad estatal deberá responder al 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.

El objetivo de rentabilidad anual para el conjunto del sistema portuario se establece en el apartado 3 del mismo precepto en el 2,5%, sin perjuicio de que pueda ser revisado por Ley en función de criterios de política económica, evolución de costes, necesidades de inversión o previsión de evolución de la demanda, entre otros criterios.

16. Según ha apuntado Trías Prats, “si alguna preocupación ha caracterizado secularmente al sistema portuario español esa ha sido sin ninguna duda, la de asegurar la solvencia económica de la explotación portuaria”, Trías Prats, B., *El régimen económico de los servicios portuarios en los puertos estatales*, cit., p. 31.

17. Cosculluela Montaner, L., *Administración Portuaria*, Tecnos, Madrid, 1973, p. 114, entiende que se trataba de un objetivo difícil de concretar porque concurre “la presencia del dato público que hace inexplicable en este ámbito los conceptos de rentabilidad y beneficio elaborados para empresas privadas”.

18. Mediante el Real Decreto 2546/1985, de 27 de diciembre, que la fijó en el 6% de la inversión neta en activos fijos para el conjunto del sistema portuario, objetivo extraordinariamente ambicioso, a la vista de cuál ha sido la rentabilidad media obtenida por el sistema portuario desde entonces y hasta el momento actual.

El principio de rentabilidad supone una concreción del principio de suficiencia, de modo que más que pretender la obtención de beneficios, tiene como finalidad la obtención de capacidad inversora y de pago para atender la reposición, mantenimiento o ampliación de las infraestructuras o la amortización de las operaciones de endeudamiento que se hayan realizado con esta finalidad.

A pesar de la insistencia con la que se defiende, el objetivo distaría de alcanzarse si se consideraran el conjunto de costes y necesidades inversoras implicados. En el ámbito de la Unión Europea, donde la armonización en las condiciones de financiación de los puertos y de sus inversiones resulta deseable con la finalidad de alcanzar unas condiciones de igualdad competitiva¹⁹, el RSP no excluye la posibilidad de que los puertos, como infraestructuras estratégicas, reciban financiación pública para la realización de actividades, sino que se conforma con regular las condiciones de transparencia que deben aplicarse para garantizar una competencia leal y evitar distorsiones del mercado. Entre ellas, el mantenimiento de una contabilidad separada o independiente de las actividades financiadas con fondos públicos y las actividades que se prestan de forma competitiva.

Ni siquiera desde una perspectiva económica liberal resultar defendible una autofinanciación plena del servicio portuario que alcance a la ampliación de las inversiones que son consideradas como bienes públicos²⁰ si no, más bien, se considera adecuado destinar financiación pública, para el desarrollo de infraestructuras que no resultan atractivas para los inversores privados²¹.

El estudio solicitado por la Organización Europea de Puertos Marítimos (ESPO) para la preparación del futuro Mecanismo «Conectar Europa» (CEF II)²² identifica las necesidades de inversión en infraestructura de los puertos europeos, que concreta en 5.000 millones de euros anuales, para mejora de la infraestructura portuaria básica, instalaciones de producción, almacenamiento o distribución de la energía, centros logísticos, conexiones de transporte entre los puertos y la red transeuropea de transporte (RTE-T), infraestructura digital, mejoras en el acceso marítimo (dragado, ayudas a la navegación) y sostenibilidad ambiental. En el estudio se pone de relieve que en la gestión de las infraestruc-

19. HARALAMBIDES, H. E., et al., "Port financing and pricing in the European Union: theory, politics and reality", *International journal of maritime economics*, n.º. 3, 2001, pp. 368-386.
<https://doi.org/10.1057/PALGRAVE.IJME.9100026>.

20. Como el consumo no rival y la dificultad de excluir a quienes no pagan. Baird, A. J., "Public goods and the public financing of major European seaports", *Maritime Policy & Management*, vol. 31, n.º. 4, 2004, pp. 375-391.
<https://doi.org/10.1080/0308883042000304890>.

21. Salvo en aquellas inversiones con mayor rentabilidad como las relacionadas con las terminales de contenedores, en las que la capacidad de atraer inversiones privadas es mayor Wiegmans, B.W., et al., "Investments in container terminals: Public private partnerships in Europe", *International journal of maritime economics*, n.º. 4, 2002, pp.1-20.
<https://doi.org/10.1057/PALGRAVE.IJME.9100029>.

22. DE LANGUEN, P. et al., *The infrastructure investment needs and financing challenge of European ports*, ESPO, 2018.

turas portuarias públicas (el modelo mayoritario en Europa) se tiende hacia entidades autónomas o independientes que sean capaces de autofinanciarse²³, pero que hay inversiones portuarias con un elevado valor social que generan rentabilidades pequeñas y no pueden ser acometidas sin financiación pública. También se indica que, aunque la tendencia en la financiación de infraestructuras en los puertos ha sido la de aumentar la participación privada²⁴, en una encuesta realizada con los gestores de infraestructuras portuarias europeas en 2016 se estimaba deseable que un porcentaje superior al 60% de los proyectos previstos de infraestructuras contaran con financiación pública europea frente a un 55% que podían ser parcialmente autofinanciados.

Esta aparente contradicción entre suficiencia financiera y necesidades adicionales de recursos para acometer nuevas inversiones encuentra explicación diferenciando, adecuadamente, entre dos tipos de necesidades financieras. Por una parte, las que permiten atender a los gastos derivados de la gestión y utilización de las infraestructuras y los servicios asociados y, por otra, las necesidades de ampliación o reposición de las infraestructuras.

De hecho, la autofinanciación es relativa en la medida en que con los ingresos obtenidos por el uso de infraestructuras portuarias, que tienen una parte importante de su valor vinculado al suelo o a las aguas de dominio público marítimo, por cuya adquisición o utilización las Autoridades Portuarias no satisfacen ningún importe ni consideran coste alguno, se aspira únicamente a atender los gastos en que incurren las citadas entidades para su funcionamiento y para prestar los servicios generales vinculados a las propias infraestructuras.

Por otra parte, referirse a la autosuficiencia y al principio de rentabilidad, en los términos en que lo hemos interpretado, únicamente tiene sentido en relación con los ingresos y los gastos globales que tienen las Autoridades Portuarias en cada ejercicio. Sin embargo, el artículo 163 TRLPEMM, en el que se regula la cuantificación de las tasas, se refiere al principio de rendimiento razonable de las tasas cuando alude al principio de equivalencia, referencia que no resulta adecuada²⁵. El propio artículo 163 TRLPEMM abunda en la confusión cuando

23. *Ibid.* p. 17.

24. Véase también en este sentido Notteboom, E. y Winkelmanns, W., “Reassessing public sector involvement in European seaports”, *International Journal of Maritime Economics*, n.º.3, 2001, pp. 242-259.

<https://doi.org/10.1057/PALGRAVE.IJME.9100008>.

25. ORÓN MORATAL, G., “Artículos 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171 y 172”, en VV.AA. (Petit Lavall, M.ª. V.ª., et. al. dirs.), *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y normativa de desarrollo*, Tirant lo Blanch, 2023, p. 1111 señala que la inclusión del principio del rendimiento razonable en la cuantificación de las tasas portuarias “acentúa el carácter empresarial de las Autoridades portuarias y fuerza los límites de la tasa como figura tributaria”. Ruiz Hidalgo indica que le llama la atención que se incluyan como costes “tanto las ‘cargas fiscales’ como un ‘rendimiento razonable’, lejos del significado del principio de equivalencia de las tasas”. Y añade que el principio de autofinanciación y de rentabilidad económica tienen sentido respecto a los precios privados pero no ocurre lo mismo con los ingresos de naturaleza tributaria percibidos por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público portuario: Ruiz Hi-

señala que el referido principio de equivalencia se aplicará a los ingresos por las tasas portuarias (todas ellas) junto con los demás recursos económicos, aplicando el mismo principio de cuantificación a ingresos que tienen naturaleza distinta y obviando cualquier referencia al principal criterio rector en la cuantificación de las tasas por utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público que, según el artículo 19 LTPP, está constituido por el valor de mercado o por la utilidad derivada de la utilización privativa²⁶. Las principales tasas vinculadas a infraestructuras portuarias son tasas mixtas que incluyen la prestación de servicios comunes. Según señala el artículo 163 TRLPEMM el importe de las tasas debe responder al principio de equivalencia tanto en relación con los costes de puesta a disposición de suelo e infraestructuras como respecto a los de prestación de los servicios prestados, en su caso. Sin embargo, considerar únicamente el coste de puesta a disposición del dominio público no es adecuado dado que, para su cuantificación, debería aplicarse el criterio de la utilidad obtenida, sin perjuicio de la consideración del principio de equivalencia en relación con el coste del servicio general asociado²⁷.

II.3. La reserva de Ley en las tasas portuarias

La necesidad de que la Ley cree las tasas portuarias y regule sus elementos esenciales ha condicionado el régimen reciente aplicable a los tradicionalmente denominados cánones, vinculados a la utilización del dominio público y a las tarifas por prestación de servicios portuarios.

Por no remontarnos a antecedentes más remotos, con el régimen de la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos españoles, tanto los cánones por concesiones administrativas como las tarifas que se percibían por la prestación de servicios portuarios se configuraban como tasas²⁸. La propia Ley regulaba sus elementos esenciales, aunque respecto a la cuantificación se remitía a una orden Ministerial, que únicamente estaba condicionada por referencias genéricas a principios como el de rentabilidad razonable, fijados por la propia Ley.

Sin embargo, la creación del concepto de precio público y su escisión de la categoría de tasa, operada por la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios

dalgo, C., "Las tasas portuarias y la potestad tarifaria de las Autoridades Portuarias de los puertos de interés general", *Crónica Tributaria*, 142, 2012, p. 121.

26. Sí se hace referencia a ellos en el artículo 164 TRLPEMM, como diremos más adelante (apartado III.1).

27. Al que se refiere también el artículo 7 de la LTPP cuando señala que las tasas tenderán a cubrir el coste del servicio o actividad.

28. Puede verse al respecto Herrero de la Escosura, P., "Las tarifas portuarias: naturaleza y régimen", en VV.AA., *Tasas y Precios Públicos en el ordenamiento jurídico español*, Marcial Pons, Madrid, 1991, p. 540. Trías Prats, B., *El régimen económico de los servicios portuarios en los puertos estatales*, *cit.*, p. 207.

públicos (LTPP), acabó afectando al ámbito portuario²⁹. La propia Ley calificaba a los cánones por el aprovechamiento del dominio público como precios públicos, y la jurisprudencia acabó definiendo de igual modo a las tarifas por servicios portuarios³⁰.

De este modo, los cánones y las tarifas portuarias, que hasta ese momento se cuantificaban mediante Órdenes Ministeriales y que debían permitir alcanzar el principio de suficiencia, quedaron exceptuadas de la aplicación del principio de reserva de ley y debían fijar su importe de modo que cubriera, como mínimo, los costes del servicio o la utilidad equivalente de la derivada de los mismos (Art. 25 LTPP). La nueva categoría parecía, por tanto, que tenía un adecuado encaje con la configuración entonces vigente de los cánones y tarifas portuarias. Sin embargo, la declaración de inconstitucionalidad de los precios públicos, efectuada mediante la STC 185/1995, de 14 de diciembre, tendría una incidencia muy acusada en el ámbito de los ingresos portuarios. Con la declaración de inconstitucionalidad del régimen derivado de la definición de precio público y la adaptación que hizo el legislador (considerar como tasas aquellos precios públicos que suponían según el Tribunal Constitucional prestaciones patrimoniales de carácter público) los cánones por ocupación del dominio público volvían a recuperar la naturaleza de tasa, que tradicionalmente les había sido conferida. Y en las tarifas exigidas por la prestación de servicios portuarios concurría la nota de la coactividad derivada de la situación de reserva en favor de la Administración Pública, por lo que, según entendió la jurisprudencia, también debían ser consideradas como tasas³¹. Era, en consecuencia, cuestión de tiempo que la jurisprudencia³² considerara que la cuantificación de los cánones y tarifas, que se efectuaba mediante órdenes ministeriales³³, no cumplía con las exigencias del principio de reserva de Ley y empezara a anular las liquidaciones.

29. Esta Ley, con la que se pretendía excluir de la aplicación de principios tributarios a un conjunto de ingresos que, sustancialmente, tenían esta naturaleza, fue profundamente contestada por la doctrina. Como señaló Lozano Serrano, C., "Calificación como Tributos o Prestaciones Patrimoniales Públicas de los Ingresos por Prestación de Servicios", *CREDF*, núm. 116, 2002, pp. 633-634, la coactividad que caracteriza a los tributos no puede entenderse como obligatoriedad de realización del hecho imponible sino que significa la obligatoriedad de financiar, porque así lo establece la Ley, un servicio público por parte, en el caso de las tasas, de aquellos sujetos a quienes beneficia la actividad administrativa. En similar sentido, Martín Queralt, J., "El régimen jurídico de los precios públicos en el Derecho español", en VV.AA., *Tasas y precios en el ordenamiento jurídico español*, Marcial Pons, 1991, p. 385, indica que la obligatoriedad en la solicitud del servicio es una característica externa o accidental a la propia naturaleza del servicio, que puede ser modificada y lo mismo ocurre con la susceptibilidad de prestación por el sector privado.

30. STS de 25 de abril de 1995 (RA 1995/3331).

31. STS 8 de febrero de 1996 (recurso 4391/1994), 22 de febrero de 1999 (recurso 8397/1996) o 20 de junio de 2001 (recurso 1612/1996), entre otras.

32. Sentencia de 24 de enero de 1996, dictada en el recurso núm. 2817/1994, a la que seguirán otras muchas como SSTs 2, 5, 7, 12 o 20 de febrero de 1996.

33. Las aprobadas inicialmente el 14 de febrero de 1986 y las aprobadas con posterioridad en fecha 3 de febrero de 1989, 23 de marzo de 1990, 27 de febrero de 1991 y 17 de marzo de 1992.

Como he tenido ocasión de señalar en otro lugar³⁴, la creación de la figura de los precios públicos acabó teniendo, como consecuencia de la aplicación de la jurisprudencia constitucional, un efecto contrario al pretendido. No sólo no resultó posible rebajar la exigencia del principio de reserva de Ley respecto a ciertas prestaciones patrimoniales de carácter público, sino que se reforzó su significado y el Tribunal Constitucional acabó declarando mediante la STC 63/2003, de 27 de marzo, la inconstitucionalidad de la ley 18/1985, en la medida en que se remitía para la cuantificación de las tasas a normas reglamentarias, sin incluir elementos de cuantificación.

Cuando el Tribunal Constitucional anuló el concepto de precio público mediante STC 185/1995, de 14 de diciembre o cuando consideró inconstitucional la Ley 18/1985, de 1 de julio, mediante la STC 63/2003, de 27 de marzo, la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, había modificado profundamente las tarifas por servicios para convertirlas en precios privados, con la finalidad de flexibilizar el régimen aplicable, eludiendo cualquier calificación de los servicios portuarios como servicios públicos³⁵. Entre estas tarifas se encontraban las relativas a la entrada y estancia de barcos en los puertos (G-1), atraque de los buques (G-2) o a la utilización de las infraestructuras del puerto por mercancías y pasajeros (G-3), equiparables a las actuales T-1, T-2 y T-3, pero que se desvinculaba entonces de la utilización de los bienes e infraestructuras de dominio público. El Tribunal Constitucional, en las sentencias 102/2005, de 20 de abril y 121/2005, de 10 de mayo, declararía la inconstitucionalidad del artículo 70 de la Ley 27/1992³⁶, al entender que las tarifas portuarias, aunque definidas como precios privados, constituían, prestaciones patrimoniales de carácter público que debían cumplir con el principio de reserva de Ley³⁷. Y la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico de Puertos del Estado, optó por modificar radicalmente el régimen de los ingresos portuarios, reconociendo expresamente la naturaleza de ingreso de

34. FABRA VALLS, M., "Artículo 156. Autofinanciación del sistema portuario", en VV.AA. (Petit Lavall, M^a. V^a., et. al. dirs.), *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y normativa de desarrollo*, Tirant lo Blanch, 2023, p. 1046-1047.

35. Navajas Rebollar, M., *Régimen Jurídico Administrativo de los puertos*, Marcial Pons, Barcelona, 2000, p. 178.

36. Cuando el régimen de precios por servicios portuarios ya había sido superado por la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general.

37. En la STC 102/2005 se llega a afirmar que las tarifas portuarias son "tributos, con independencia de que los servicios portuarios sean prestados por la Autoridad portuaria de forma indirecta o indirecta", FJ, 7^o.

Por su parte, en la jurisprudencia ordinaria, en pronunciamientos como la STS de 12 de noviembre de 2009 (rec. núm. 9304/2003), se acabó entendiendo que determinadas contraprestaciones derivadas de la prestación de la gestión indirecta de servicios públicos eran prestaciones patrimoniales coactivas calificables en la categoría de tasas. No resultaba fácilmente admisible atribuir naturaleza tributaria a ingresos procedentes de la prestación de servicios portuarios por vía indirecta, ni siquiera amparándose en el entonces vigente artículo 2.2.a) de la LGT, que fue suprimido, con posterioridad, por la ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

Derecho Público de las tarifas portuarias, al tiempo que liberalizó la prestación de los servicios portuarios salvo los generales y los consistentes en la puesta a disposición del dominio público marítimo-terrestre, que necesariamente deben prestarse por las Autoridades Portuarias. Aunque parezca contradictorio, era el resultado de acometer la necesidad de resolver los problemas del rechazo jurisprudencial de la configuración de las tarifas portuarias como precios privados con la liberalización de la prestación de servicios en el sector, entendiendo como tal la ampliación del ámbito de los servicios portuarios prestados por operadores privados^{38 39}.

El principio de reserva de Ley va a implicar, según consolidada jurisprudencia del Tribunal Constitucional⁴⁰, que tanto la creación *ex novo* de los tributos como “la determinación de los elementos esenciales o configuradores del mismo”, entre los que se encuentran los elementos de cuantificación, deban ser fijados por Ley. Reserva que tiene un carácter relativo y que se ha ido flexibilizando⁴¹ en función de la naturaleza de la figura tributaria⁴².

38. Puede verse al respecto Alonso Soto, R., “La liberalización de los servicios portuarios en España”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, n.º. 2, 2018, versión online en https://www.iustel.com/v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=420926&d=1.

39. La STC 63/2019, de 9 de mayo, ha modulado su doctrina previa que reconducía indefectiblemente a la categoría tributaria las prestaciones patrimoniales de carácter público y admite la posibilidad de que el legislador establezca prestaciones patrimoniales de carácter público que, sin tener naturaleza tributaria, encajen en el artículo 31.3 CE, siempre que se garantice el principio de reserva de ley. Sin embargo, esta nueva categoría de prestaciones patrimoniales públicas de naturaleza no tributaria, en la actualidad regulada en la LGT, no va a tener incidencia sobre las tasas percibidas por las Autoridades Portuarias vinculadas a la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público. Y, aunque podrá resultar aplicable si las tasas por la prestación de servicios como la tasa por ayudas a la navegación marítima, se regulan como prestación patrimonial de carácter público, el principio de reserva de Ley al que no estamos refiriendo igual resultará aplicable.

40. STC 37/1981, de 16 de noviembre; STC 6/1983, de 4 de febrero, FJ 4; STC 179/1985, de 19 de diciembre, FJ 3; STC 19/1987, de 17 de febrero, FJ 4; STC 221/1992, de 11 de febrero, FJ 7; STC 332/1993, de 12 de noviembre, FJ 1; STC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ 5; STC 14/1998, de 22 de enero, FJ 11; STC 233/1999, de 13 de diciembre, FJ 9; STC 63/2003 de 27 de marzo, FJ 4; STC 150/2003, de 15 de julio, FJ 3; ATC 306/2004, de 20 de julio, FJ 4; STC 102/2005, de 20 de abril, FJ 3; STC 121/2005, de 10 de mayo, FJ 5.

41. Sobre la reserva de Ley y la relativización del contenido del principio en la jurisprudencia constitucional puede verse Báez Moreno, A., “Fundamento y ámbito de la reserva de ley en materia tributaria. Algunas reflexiones críticas al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español”, *Crónica tributaria*, n.º 133, 2009, pp. 59-82.

42. En la STC 37/1981, de 16 de noviembre, (FJ 4) se señaló que: “...la Constitución exige que el establecimiento de tributos se haga precisamente con arreglo a la ley, lo que implica la necesidad de que sea el propio Parlamento Vasco el que determine los elementos esenciales del tributo, siquiera sea con la flexibilidad que una tasa del género requiere”. En la STC 19/1987, de 17 de febrero, (FJ 4) se alude al diferente alcance de la reserva legal, según se esté ante la creación y ordenación de impuestos o de otras figuras tributarias. En el mismo sentido, la STC 185/1995, de 14 de diciembre, (FJ 5).

La aplicación del principio de reserva de Ley en el ámbito local ha suscitado especial interés tanto doctrinal⁴³ como jurisprudencial⁴⁴, justificado por el hecho de que debe poder compatibilizarse su autonomía financiera con la ausencia de potestad legislativa de las corporaciones locales. En la hacienda local, el principio democrático y el carácter representativo del pleno de la corporación ha permitido entender que la garantía de autoimposición, que implica la voluntaria aceptación de las prestaciones coactivas por parte de los representantes de los ciudadanos⁴⁵ se cumple, de modo que la Ley comparte el papel de garantía de la representación con las Ordenanzas municipales⁴⁶. La creación de los tributos se puede hacer mediante Ley⁴⁷, preservando “la unidad del ordenamiento y una básica igualdad de posición de los contribuyentes”⁴⁸, pero no agotando su contenido, permitiendo a las entidades locales que, mediante ordenanzas municipales, decidan si exigen las tasas y concreten sus elementos de cuantificación, respetando así su derecho de las entidades locales de participar en la determinación de sus ingresos como concreción de su autonomía.

Sin embargo, este régimen no puede ser replicado en la cuantificación de las tasas portuarias dado que, tal como ha señalado Orón Moratal, los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias “no son órganos representativos de intereses primarios, no son órganos democráticamente elegidos, ni pueden aprobar normas reglamentarias”⁴⁹. La autonomía que les ha sido conferida tiene un sentido meramente funcional y acotado a la gestión de la actividad y de las infraestructuras portuarias, en el que debe enmarcarse su participación en la definición de los elementos de cuantificación de las tasas aplicables a los puertos de su competencia.

43. Entre otros Alguacil Marí, M. P., “Acerca de la flexibilidad de la reserva de ley en materia tributaria”, *Civitas Revista española de derecho financiero*, n.º. 101, 1999, pp. 5-34. Cubero Truyo, A., “La doble relatividad de la reserva de ley en materia tributaria. Doctrina constitucional”, en VV.AA., (Escribano López, F., coord.), *Derecho Financiero Constitucional: Estudios en Memoria del Profesor Jaime García Añoveros*, 2001, pp. 217-263. Casas Agudo, D., “Consideraciones sobre el poder tributario local y el principio de legalidad. Particular problemática en la regulación de las tasas”, *Tributos locales*, n.º. 132, 2017, pp. 13-35. Bello Paredes, S., “La reserva de ley en el ámbito tributario local: una reflexión en torno a la Ley de Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, n.º. 280-281, pp. 415-433. <https://10.24965/real.vi280-281.9033>.

44. Además de las ya citadas, en la STC 233/1999, de 13 de diciembre (FJ 9) se señala, respecto a las tasas locales que: “...resulta admisible una mayor intervención de la potestad de ordenanza en aquellos ingresos, como las tasas que aquí se recurren, en los que se evidencia, de modo directo e inmediato, un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras impositivas”.

45. STC 185/1995, de 14 de diciembre, FJ III.

46. Ferreiro Lapatza, J. J., “La hacienda local: antecedentes históricos y situación actual: el marco constitucional”, en VV.AA. (Ferreiro Lapatza, J.J., coord.), *Tratado de derecho financiero y tributario local*, Marcial Pons, 1993, p. 49.

47. Como exige la STC 179/1985, de 19 de diciembre.

48. Función que también cumple el principio de reserva de Ley como señaló la STC 233/1999, de 1 de diciembre, FJ XVIII.

49. Orón Moratal, G., “Artículos 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171 y 172”, *cit.*, p. 1110 y p. 1143.

Tras analizar el régimen de determinación de cada uno de los aspectos relativos a la cuantificación de las principales tasas vinculadas con las infraestructuras portuarias nos pronunciaremos, en el apartado de conclusiones, respecto a si se cumplen o no las exigencias del principio de reserva de Ley.

III. LA CUANTIFICACIÓN DE LAS TASAS EN EL TRLPEMM

III.1. Consideraciones previas

Conviene aclarar que no se efectuará un análisis detallado de todos los elementos de cuantificación previstos en el TRLPEMM, sino que nos centraremos en aquellos más relevantes para enjuiciar cómo se compatibiliza la necesidad de que la concreción de los elementos esenciales del tributo se efectúe por Ley, con la atención a las particularidades de cada puerto, considerando el modo en que participan las Autoridades Portuarias en su cuantificación y analizando los aspectos con los que se pretende alcanzar la finalidad de autofinanciación.

La sección 1ª del capítulo II, título VII del TRLPEMM regula disposiciones comunes relativas a las tasas, entre las que se encuentran algunos preceptos referidos a su cuantificación. Ya se ha hecho referencia en el apartado II.2 al artículo 163 TRLPEMM y a su alusión al principio de equivalencia indicando que, en el supuesto de cesión de la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público portuario, el criterio para su cuantificación debe ser la utilidad que se deriva para el beneficiario de la utilización de las mismas.

Así se hace en el artículo 164 TRLPEMM cuando se concreta, respecto a cada tasa, los elementos a considerar para fijar su importe y se refiere a la utilidad para el usuario que, en el caso de la tasa de ocupación, se fijará tomando como referencia el valor de mercado del bien ocupado. Por su parte, para la cuantificación de la tasa de actividad, se tomará como referencia la utilidad derivada del aprovechamiento del dominio público para el usuario. Por último, en las tasas de utilización se atiende a la utilidad que se deriva de la utilización de las infraestructuras portuarias teniendo en cuenta los costes directos e indirectos asociados a la dotación y mantenimiento y los necesarios para garantizar su adecuado desarrollo y los servicios inherentes a la misma. Tanta es la preocupación por autofinanciar los costes de mantenimiento del servicio, que se vuelve a incurrir en la confusión entre criterio de utilidad para el usuario y criterio del coste de prestación del servicio. Por otro lado, la prestación de servicios generales está asociada tanto a la utilización comprendida en la tasa que lleva ese nombre como en las tasas de ocupación y de actividad; sin embargo, únicamente se hace referencia a los costes asociados a la prestación de los servicios en el supuesto de las tasas de utilización.

El artículo 165 TRLPEMM regula la posibilidad de que se establezcan bonificaciones en las tasas portuarias, alterando el principio general establecido en el artículo 18 LTPP en virtud del cual, en materia de tasas, “no se admite beneficio tributario alguno, salvo a favor del Estado y los demás Entes públicos territoria-

les o institucionales o como consecuencia de lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales”. La propia LTPP permite una excepción cuando indica que esta prohibición se efectúa sin perjuicio de la posibilidad de que se atienda a la capacidad económica de los obligados a pagarlas.

Nada se opone a que el TRLPEMM pueda establecer, para las tasas portuarias, una configuración diferente a la que se establece, con carácter general, en la LTPP, divergencia que está justificada por la conveniencia de ajustar la cuantificación de las tasas a la estrategia y política comercial o de ordenación territorial de cada puerto, o al fomento de finalidades como el uso más eficiente de las infraestructuras o la eficiencia energética y el respeto medioambiental.

III.2. La tasa de ocupación

III.2.1. Base imponible y tipos de gravamen

La base imponible de la tasa de ocupación es el valor del bien del dominio público ocupado, según el 175 TRLPEMM, que concreta los criterios para la determinación del valor en función de que se trate de terrenos, aguas del puerto u obras e instalaciones. Las Autoridades Portuarias participan en el procedimiento de fijación, formulando la propuesta de valoración de los terrenos y aguas del puerto, acompañada de una memoria económico-financiera, que remiten al Ministerio con competencias en fomento para su aprobación, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda, mediante Orden Ministerial.

El artículo 177.2 TRLPEMM se refiere a la posibilidad de variación de los valores aprobados mediante Ley (de Presupuestos Generales del Estado u otra que se apruebe al efecto) a pesar de que la fijación inicial se efectúe mediante Orden Ministerial. Por otra parte, los elementos que permiten modificar los valores no están relacionados con alteraciones del valor del suelo tomado como referencia sino con las variaciones en los costes o en las condiciones de la demanda, que deben ser evaluadas con arreglo a la eficiencia económica y buena gestión empresarial, criterios que abundan en la idea de que la utilidad obtenida con la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público portuario (medida en relación con los ingresos o los resultados de explotación) hubiera sido un criterio más adecuado para la cuantificación de la tasa de ocupación que el valor de mercado del dominio público ocupado. En la configuración vigente se utiliza un modelo híbrido, en el que la cuantificación de la utilidad se efectúa tomando como referencia el valor de mercado, mediante Orden Ministerial y las eventuales modificaciones, se efectúan mediante Ley, considerando variaciones en la utilidad que se deriva de la utilización.

Se trata, por otra parte, de una medida extraordinaria de revisión del valor, regulándose en el artículo 177.3 TRLPEMM un procedimiento ordinario que permite que se revise cada 5 años y exige que se haga al menos cada 10 años y siempre que se apruebe o modifique la delimitación de los espacios y usos por-

tuarios. Además, si por causas imputables a la Autoridad Portuaria, no se utiliza este procedimiento ordinario, tampoco podrá hacerse uso del extraordinario.

Los tipos de gravamen se regulan en el artículo 176 TRLPEMM que establece porcentajes distintos en función del tipo de actividad prevista en el título de otorgamiento. Se aplica el tipo del 5,5% para actividades portuarias relacionadas con el intercambio entre modos de transportes, con el desarrollo de servicios portuarios o con otras actividades comerciales, pesqueras y náutico-deportivas. El 6,5% para actividades auxiliares o complementarias de las actividades portuarias, incluidas las logísticas. Y el 7,5% para usos vinculados a la interacción puerto-ciudad. El criterio de diferenciación en el tipo aplicable, más que a la diferente utilidad percibida por la ocupación, parece estar vinculado con el carácter más o menos esencial para el funcionamiento del puerto de la actividad realizada. El artículo contiene también otros criterios para supuestos particulares como la ocupación de vuelo o subsuelo de terrenos o espacios sumergidos, utilización de obras e instalaciones, el uso consuntivo de materiales o construcción, reparación o el desguace de buques o embarcaciones.

III.2.2. Las bonificaciones sobre la tasa de ocupación

El artículo 181 TRLPEMM regula las bonificaciones que se aplican en la tasa de ocupación y que deben reflejarse en las condiciones de la concesión o autorización. Su contenido y condiciones de aplicación se regulan en el artículo 181 TRLPEMM, sin que las Autoridades Portuarias tengan ningún margen de determinación.

Cuatro de las bonificaciones previstas en el artículo 181 TRLPEMM están vinculadas a la realización de inversiones por parte del concesionario, con la finalidad de incentivar la colaboración público-privada en el desarrollo de las infraestructuras portuarias y ajustar el importe de la tasa a la utilidad neta que se percibirá con la ocupación, teniendo en cuenta el coste de las inversiones asumidas.

En concreto, según el apartado a) se aplican bonificaciones cuando los sujetos pasivos realizan obras de relleno, consolidación o mejora de los terrenos, con el límite del 75%. Su aplicación no se extenderá en el supuesto de prórrogas, sin perjuicio de que se pueden establecer nuevas bonificaciones por inversiones a realizar durante la prórroga de la concesión.

Por su parte, el apartado b) del artículo 181 TRLPEMM prevé la aplicación de una bonificación en el supuesto de realización de inversión consistente en la urbanización y comercialización de zonas de actividades logísticas. Se aplicará, por tanto, cuando se conceda autorización para la realización de actividades logísticas que exija la previa urbanización de los terrenos ocupados en virtud del título concesional. La bonificación se establece en función de la relación entre la inversión y el valor del terreno, con el límite del 50%.

El apartado g) prevé la aplicación de una bonificación del 30% cuando el objeto de la concesión consista en una terminal de vehículos en régimen de mercancía y el concesionario vaya a ejecutar inversiones consistentes en la cons-

trucción de almacenes o silos verticales que permitan un almacenamiento superior a la superficie de la concesión.

Por último, el apartado h) prevé una bonificación máxima del 75% en los supuestos en que el objeto de la concesión consista en una terminal de manipulación de mercancías o en una terminal de pasajeros y el concesionario deba realizar obras de atraque o amarre (muelles, pantalanes, duques de alba...) así como obras de dragado de primer establecimiento. La bonificación se establece en función de las inversiones realizadas y su proporción con el valor de la superficie y puede aplicarse simultáneamente con la bonificación relativa a la obra de relleno, consolidación o mejora regulada en el apartado a), con el límite conjunto del 75%.

Relacionada también con la realización de obras, aunque con la finalidad de evitar que el concesionario tenga que asumir el coste de la tasa durante el tiempo de su ejecución en el que no puede rentabilizarse la ocupación, el apartado f) del artículo 181 TRLPEMM regula la aplicación de una bonificación del 95% cuando el concesionario realice obras de relleno, consolidación mejora del terreno, superestructuras o instalaciones, que tengan un plazo mínimo de ejecución de tres meses y una superficie mínima de 1.000 metros, durante el periodo de ejecución de las obras, con una duración máxima de dos años.

El artículo 181 TRLPEMM regula también otras dos bonificaciones que se aplican a actividades de interés social o cultural. En concreto, se aplica una bonificación del 50% para el referido tipo de actividades realizadas por órganos o entidades de las Administraciones Públicas⁵⁰ y otra de idéntica cuantía a las corporaciones de derecho público cuya actividad se encuentre vinculada con la actividad portuaria, como es el caso de las cofradías de pescadores, por citar un ejemplo significativo.

Además de las bonificaciones a las que nos acabamos de referir, que resultan procedentes cuando concurren las circunstancias previstas en el artículo 181 TRLPEMM y se concretan en el título concesional, el artículo 182 TRLPEMM regula otras dos que denomina “singulares”, aplicables cada año siempre que la Autoridad portuaria las proponga en el plan de empresa y se acaben aprobando mediante Ley de Presupuestos Generales del Estado o en otra Ley aprobada con esa finalidad⁵¹. Una de ellas tiene como finalidad impulsar la competitividad de los puertos españoles y su adaptación a las condiciones existentes en los mer-

50. Conviene tener en cuenta que el artículo 169 TRLPEMM establece la exención para órganos y entidades de las Administraciones Públicas que se sitúen en el dominio público portuario para llevar a cabo determinadas actividades como control oficial de mercancías, vigilancia, seguridad pública, protección del medio ambiente, represión del contrabando, etc.

51. Como recuerda Orón Moratal “Artículos 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171 y 172”, *cit.*, p. 1116, para esta otra Ley no es necesaria la autorización legal, que sí que resulta exigible según el artículo 134.7 CE para modificar los tributos por Ley General de Presupuestos.

En este caso, el TRLPEMM actúa como Ley tributaria que prevé la modificación de la tasa por Ley de Presupuestos y como ley general o ley codificadora en materia de puertos cuando señala que la modificación de la tasa podrá hacerse mediante otro tipo de Ley.

cados internacionales y puede resultar de aplicación sobre concesiones de terminales marítimas de mercancías, con el máximo anual del 30%. La otra pretende impulsar la realización de la descarbonización de la economía y la adaptación al cambio climático y puede proponerse también con una cuantía máxima del 30% para ocupaciones en las que el objeto concesional sea la fabricación industrial de elementos que se destinen a instalaciones eólicas marinas.

Con esta segunda también se impulsa la competitividad de los puertos como recintos de fabricación de componentes de este tipo de infraestructuras, que podría ser efectuada en otros lugares y, al mismo tiempo, se favorecen las actividades de transporte marítimo de los bienes fabricados. Desde esta perspectiva, permitir la bonificación a las actividades de fabricación industrial relacionada con las instalaciones eólicas, tanto terrestres como marinas, hubiera tenido una potencialidad de aplicación muy superior, al estar más consolidadas las instalaciones de energía eólica terrestre. Por otra parte, la bonificación solo se aplicará a las actividades de fabricación de elementos de las instalaciones eólicas marinas pero la eventual ocupación por parte de las líneas de evacuación de eólica marina que transcurran por el dominio público marítimo o terrestre del puerto devengará la tasa, sin que resulte posible aplicar en ese supuesto ninguna bonificación.

La mayor parte de las Autoridades Portuarias han establecido bonificaciones sobre la tasa de ocupación para determinadas terminales, bien fijando un porcentaje fijo de bonificación, bien supeditando su aplicación a un tránsito mínimo, o aplicando escalas graduales que depende del volumen de mercancías anuales gestionadas por la terminal. Sin embargo, la aplicación de bonificaciones para la realización de actividades de fabricación de elementos de instalaciones eólicas marinas es excepcional⁵².

Por otra parte, si se analizan las bonificaciones aprobadas en los últimos años puede constatarse que a pesar del carácter anual de las bonificaciones singulares, reforzado en el último apartado del artículo 182 TRLPEMM en el que se señala que no deben reflejarse en el título concesional y que su aplicación un ejercicio no genera derechos a percibirla en el futuro, existe estabilidad en la estructura de bonificaciones que aprueban las Autoridades Portuarias cada año, de modo que su contenido suele reproducirse en las siguientes anualidades.

III.3. La tasa de actividad

III.3.1. Base imponible y tipos de gravamen

En el supuesto de la tasa de actividad, exigida por el ejercicio de actividades comerciales industriales y de servicios en el dominio público portuario que

52. Las Autoridades Portuarias de Bilbao y de Sevilla han aprobado una bonificación del 20% con esta finalidad.

estén sujetas a autorización⁵³, la base imponible y el tipo de gravamen se regulan en los artículos 187 y 188 TRLPMM.

La base imponible se mide en unidades físicas representativas del volumen de actividad. En el supuesto de servicios y actividades de manipulación de carga es el número de unidades manipuladas, que puede ser medido en toneladas, en contenedores, vehículos, etc. Respecto a los servicios al pasaje se utiliza el número de pasajeros y de vehículos embarcados y desembarcados en régimen de pesaje. En relación con los servicios técnico-náuticos, el número de unidades de arqueado bruto (GT) de los buques a los que se ha prestado servicio o el número de servicios prestados. En el resto de actividades, tanto en el caso de servicios y actividades portuarios, como auxiliares y en el caso de actividades vinculadas a la interacción puerto-ciudad, se considera el número de unidades representativas de la actividad, o en su defecto, si la medición no es posible, el volumen de negocio desarrollado.

El tipo de gravamen se fija por la Autoridad Portuaria y, en este supuesto, ni se aprueba por Ley ni mediante norma reglamentaria, lo que resulta muy cuestionable desde la perspectiva del principio de reserva de Ley, a pesar de que la Ley concrete criterios o límites máximos o mínimos⁵⁴.

El apartado b) del artículo 188 TRLPMM establece los límites máximos y mínimos de la cuota íntegra anual que resulte de aplicar, sobre la base imponible, el tipo de gravamen que fije la autoridad portuaria. En los supuestos de las actividades distintas a las vinculadas con la interacción puerto-ciudad⁵⁵ el límite máximo será el mayor de los tres siguientes. El primero, el 100% de la cuota líquida anual de la tasa de ocupación del dominio público. El segundo, la cantidad que resulte de aplicar los tipos de gravamen que concreta el TRLPMM para las principales unidades que miden el volumen del tráfico portuario (toneladas de granel sólido, toneladas de granel líquido, contenedores, vehículos...). Frente a lo que ocurre con otros importes establecidos en el TRLPMM, como las cuantías básicas de las tasas de utilización, a las que nos referimos con posterioridad, respecto a las que no se prevé ningún mecanismo de actualización automático, en relación con los tipos máximos de la tasa de actividad, el artículo

53. Orón Moratal defiende que se trata de una figura tributaria con naturaleza impositiva. Orón Moratal, G., "Artículos 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191 y 192", en VV.AA. (Petit Lavall, M^a. V^a., et. al. dirs.), *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y normativa de desarrollo*, Tirant lo Blanch, 2023, p. 1151.

54. Han cuestionado esta libertad excesivamente amplia en la cuantificación de la tasa de actividad Orón Moratal, G., *Op. ult. cit.*, p. 1156 y 1157; Pita Grandal, A. M^a., "La tasa de actividad", en Pita Grandal (Dir.), *Estudios sobre financiación de los puertos*, Marcial Pons, Madrid, 2017, p. 81 y Guervós Maíllo, M., "Tasas portuarias por ocupación y por prestación de servicios o realización de actividades", en J. M^a Lago Montero (dir.), *Tasas portuarias por usos y servicios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013, p. 231.

55. Previstas en los números a), b), c) y e) del artículo 187 TRLPMM, que se refieren, como hemos tenido ocasión de mencionar, a servicios y actividades de manipulación de carga, servicios al pasaje, servicios técnico-náuticos y resto de actividades y servicios portuarios y auxiliares y complementarias.

lo 188 TRLPEMM establece que se actualizarán anualmente en la proporción equivalente al 75% de la variación interanual del IPC. En tercer lugar, un porcentaje del importe neto anual de la cifra de negocio del 6%. Se indica, en este sentido que, en su defecto, será el volumen de negocio desarrollado en el puerto al amparo de la autorización, pero creemos que esta debe ser la regla general, de modo que el importe neto anual de la cifra de negocio global de la empresa solo deberá considerarse cuando la empresa opere exclusivamente en el puerto en el que se ha recibido la autorización. Para el supuesto de actividades vinculadas con la interacción puerto-ciudad la única referencia máxima es la cifra de negocio, que se establece en el 8% del importe neto anual de la cifra de negocio o volumen de negocio desarrollado en el puerto.

Para la fijación del límite mínimo se atiende también al tipo de actividad. En las actividades distintas a las vinculadas con la interacción puerto-ciudad el límite mínimo de la cuota íntegra anual será el mayor de los siguientes (se considera el mayor, aunque se trate del límite mínimo). El primero, el 20 % de la cuota líquida anual de la tasa de ocupación del dominio público en el que se realice la actividad. En segundo lugar, para aquellos supuestos en que se utilice como base imponible el volumen de tráfico, la cuota no podrá ser inferior al resultado de aplicar el tipo que se fije al volumen mínimo comprometido en el título que habilita la ocupación del dominio público. En tercer lugar, cuando la actividad se realice sin ocupación privativa del dominio público, un uno por ciento del importe de la cifra anual de negocio, que debe ser interpretado como aquel vinculado a la autorización. Este límite mínimo referenciado a la cifra de negocio, se aplica únicamente cuando la actividad no implique la ocupación del dominio público mientras que el límite superior fijado tomando idéntica referencia tenía carácter general. Para el supuesto de actividades vinculadas con la interacción puerto-ciudad la única referencia mínima es la cifra de negocio. El artículo 188 TRLPEMM indica que la cuota íntegra que se establezca como consecuencia de las revisiones que se produzcan durante el periodo de vigencia no será inferior al 2%. Resulta evidente que este límite se aplicará también al importe fijado inicialmente en el momento de otorgamiento de la concesión. La referencia a las revisiones que se produzcan entendemos que quiere poner de relieve que el límite opera durante todo el periodo de vigencia. Del mismo modo, el límite máximo se deberá aplicar en cada una de las anualidades.

El artículo 189 TRLPEMM establece el procedimiento de cuantificación de la tasa e indica que se fija por las Autoridades Portuarias en el momento de otorgamiento de la autorización y licencia. El artículo 24.1 TRLPEMM configura a las Autoridades Portuarias como organismos públicos y el artículo 24.2 TRLPEMM señala que se ajustarán en la realización de sus actividades al ordenamiento privado, salvo en el ejercicio de las funciones de poder público. Por su parte, el artículo 26 TRLPEMM les atribuye la función de “Recaudar las tasas por las concesiones y autorizaciones otorgadas”. Aunque hubiera sido conveniente que se hubiera referido también a la función de liquidar las tasas portuarias, a la que

se alude en algunos artículos del mismo texto legal⁵⁶, no se suscita ningún reparo respecto a la atribución de las funciones tributarias relativas a la liquidación de las tasas portuarias a las Autoridades Portuarias. Sin embargo, el artículo 189 TRLPEMM no regula un procedimiento de liquidación, consistente en cuantificar la cuota aplicando los elementos de cuantificación fijados en la norma, sino que lo sustituye por un procedimiento en el que se determinan los referidos elementos (base imponible o tipo de gravamen) cuando, como elementos esenciales del tributo, deberían venir fijados por Ley, sin perjuicio de la eventual colaboración reglamentaria en algunos aspectos de su concreción.

La determinación de los referidos elementos de cuantificación se efectúa en el momento en que se otorga la autorización y licencia y no son revisables, salvo que su importe no se fije en función de la cifra o volumen de negocio, supuesto en el que los tipos de gravamen pueden ser variados mediante Ley (General de Presupuestos del Estado o de otro tipo), en función de variaciones de costes o condiciones de demanda, que estarán justificadas en una memoria económica específica. Repárese que los tipos se fijan en un acto administrativo de concesión pero se requiere Ley para su modificación.

III.3.2. Las bonificaciones de la tasa de actividad

El artículo 245 TRLPEMM regula bonificaciones aplicables a las tasas de actividad y a las tasas de utilización. Nos referiremos en este apartado, exclusivamente, a aquellas que afectan a la primera.

Con la finalidad de incentivar las mejores prácticas ambientales, las letras b) y c) del artículo 245.1 TRLPEMM regula una bonificación aplicable a la tasa de actividad para quienes presten el servicio de manipulación de mercancías o a los titulares de concesiones o autorizaciones de terminales de manipulación de mercancías, del 15% con carácter general o del 20% a la parte de la cuota que se corresponda con la manipulación de graneles sólidos o líquidos. También se aplica a los titulares de actividades pesqueras, náutico-deportivas o de reparación, transformación o desguace de barcos, supuestos en los que procede el porcentaje del 15%.

Para que resulte de aplicación, el titular de la autorización, concesión o licencia debe tener suscrito un convenio con la Autoridad Portuaria en materia de buenas prácticas ambientales, en el que se establecen las instrucciones técnicas y operativas a aplicar, cuyo cumplimiento debe poder ser verificado mediante un sistema de gestión ambiental que se base en las guías de buenas prácticas am-

56. Por citar algunos, el artículo 214 TRLPEMM se refiere a la liquidación de la tasa de mercancía (T-3), el artículo 245 TRLPEMM a la liquidación de las bonificaciones en las tasas de actividad y utilización o el artículo 191 TRLPEMM alude a que la liquidación de la tasa de actividad, que se efectuará anualmente, sobre estimaciones el primer año o sobre datos del ejercicio anterior, los sucesivos, regularizando al final de cada ejercicio con los datos reales.

bientales aprobadas por Puertos del Estado⁵⁷. Además, se requiere que el titular se encuentre inscrito en el registro EMAS (sistema europeo de gestión y auditoría ambiental) o tenga un sistema de gestión ambiental de acuerdo con la norma UNE-EN-ISO-14001, certificado por una entidad acreditada por ENAC.

Por su parte, el apartado 2 del artículo 245 TRLPEMM regula una bonificación para incrementar la calidad de los servicios y sus letras b) y c) son las aplicables en relación con la tasa de actividad. Según la primera de ellas, corresponde una bonificación del 15% cuando el prestador del servicio portuario o el titular de la concesión o autorización de la terminal marítima de mercancías o estación marítima tenga en vigor una certificación de servicio que se base en las referencias de calidad aprobados por la Autoridad Portuaria y verificados por Puertos del Estado, emitida por una entidad acreditada por ENAC de acuerdo con la norma UNE-EN 45011 de certificación de producto. La letra c) se refiere a una bonificación aplicable respecto al servicio de manipulación de mercancías o a las terminales marítimas de mercancías en las que se preste el citado servicio, que resulta de aplicación cuando se superen por encima del 30% los niveles mínimos de productividad establecidos en el Pliego de Prescripciones Particulares de la concesión. Su cuantía es igual al porcentaje de aumento de la productividad, considerando los valores medios del ejercicio, con el máximo del 50%.

Las referidas bonificaciones se aplican sin que las Autoridades Portuarias participen en su cuantificación, aunque sí que lo hacen fijando las instrucciones técnicas y operativas para las buenas prácticas ambientales así como las referencias de calidad o estableciendo los niveles mínimos de productividad que se tienen en cuenta para la aplicación de las bonificaciones para incentivar la calidad en la prestación del servicio.

III.4. Las tasas de utilización

III.4.1. La tasa del buque (T-1)

Las tasas de utilización están directamente relacionadas con el uso del dominio público portuario y de sus infraestructuras por parte de los tráficos del puerto. Más concretamente, la tasa del buque se exige por la estancia en el puesto de fondeo o amarre y la utilización de las aguas y obras e instalaciones del puerto que permiten el acceso a los mismos. Al igual que ocurría con la tasa de ocupación y actividad, las tasas de utilización y, entre ellas, las del buque, incluyen la prestación de servicios comunes que son titularidad de la Autoridad portuaria, de los que se benefician los usuarios sin necesidad de solicitud⁵⁸.

57. Pueden consultarse en:

<https://www.puertos.es/es-es/medioambiente/Paginas/Gu%C3%ADa-de-Buenas-Practicas-Ambientales.aspx>.

58. La utilización del dominio público marítimo terrestre va ligada a la recepción de estos servicios que, como señala González Ortiz, D., únicamente podrán recibirse si se utilizan las aguas de la

Los elementos para determinar la cuota íntegra de la tasa del buque se concretan en los artículos 197 y ss. TRLPMM, y su importe varía en función de que se exija por el acceso y estancia en la zona I o interior de las aguas portuarias (artículo 197), por el atraque en la zona II y en diques exentos en Zona I (artículo 198) o por el fondeo en la zona II o exterior de las aguas portuarias (artículo 199).

Para la determinación de la cuota íntegra se consideran diversos elementos que permiten modular la distinta intensidad en la realización del hecho imponible. En concreto, se atiende a la capacidad o volumen del buque, medido en su arqueado bruto, que se determinará en función del valor que conste en el Certificado Internacional de Arqueo de Buques o, en su defecto, con la fórmula prevista en el artículo 203 TRLPMM⁵⁹. En segundo lugar, se atiende al tiempo de la estancia, que se cuantifica con carácter general en periodos de hora o fracción, con un mínimo de tres horas y un máximo de 15 horas, por cada escala de 24 horas. El tercer factor a considerar es la cuantía básica B o S, resultando aplicable la primera con carácter general y la segunda en el supuesto de transporte marítimo de corta distancia.

Las cuantías básicas que se aplican en la actualidad se regulan en el artículo 202 TRLPMM. La Ley 33/2010, de 5 de agosto, por la que se modificó la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general, fijó un importe básico de la tasa del buque en 1,50 (la B) y 1,3 (la S), importes que se redujeron a 1,43 y a 1,20, respectivamente, cuando se incorporaron al TRLPMM. El artículo 202 TRLPMM prevé que los valores de las cuantías básicas puedan ser revisados por Ley de Presupuestos Generales del Estado u otra que se apruebe con esa finalidad, considerando factores como la evolución de los costes o las necesidades relacionadas con la competitividad del puerto o de la economía. La evolución de los costes portuarios, logísticos o del transporte estará asociada a la evolución de precios, entre los que tendrán una incidencia destacada algunos costes como los combustibles o los salarios vinculados a la evolución de los precios en general. Sorprende que no se haya actualizado la cuantía básica desde la aprobación del TRLPMM hasta la actualidad, cuando la variación del índice de precios al consumo en España entre ambas fechas⁶⁰ ha sido del 27,7 %, con carácter general y del 23,7% para la actividad de transporte⁶¹. Las Autoridades Portuarias han

zona de servicio del puerto y sus instalaciones, por lo que resulta coherente su inclusión: “Artículos 194, 195, 196, 197, 198 199, 200, 201, 202, 203 y 204”, en VV.AA. (Petit Lavall, M^a. V^a., et. al. dirs.), *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y normativa de desarrollo*, Tirant lo Blanch, 2023, p. 1175. Por su parte, Aneiros Pereira, J. califica esta inclusión como peculiar: “Las tasas de utilización de las instalaciones portuarias en los puertos de interés general”, en VV.AA. (Pita Grandal, A^a. M^a, dir.), *Estudios sobre la financiación de los puertos*, Marcial Pons, Madrid, 2017, p. 99.

59. Para la cuantificación se utiliza la centésima parte del arqueado bruto medido en GT aunque se considera un mínimo de 100 GT.

60. Entre septiembre de 2011 y julio de 2024.

61. <https://www.ine.es/varipc/index.do>.

podido encajar una ausencia de actualización de las cuantías básicas debido, esencialmente, al aumento de tráficos⁶² y también a la posibilidad de aplicar los coeficientes correctores regulados en el artículo 166 TRLPEMM, a los que nos referiremos en el apartado III.4.5.

La cuota íntegra es el resultado de multiplicar los factores relacionados (arqueo bruto, tiempo de estancia, cuantía básica y coeficientes correctores) por unos coeficientes adicionales establecidos en el TRLPEMM que, con carácter general, tienen en cuenta la intensidad del uso⁶³ de las instalaciones portuarias en función del tipo de buque y uso y lugar de atraque, así como si el lugar en que se atracó o fondea está otorgado en concesión o no lo está.

También se aprecia, en relación con algunos de los coeficientes adicionales, una finalidad de incentivo de determinados tráficos o actividades. En este sentido, a los buques de crucero turístico se les aplica un coeficiente adicional al relativo al tipo de atraque, del 0,7 con carácter general, que se reduce al 0,56 cuando realicen escala en su puerto base o al 0,5 cuando pertenezcan a una misma compañía de cruceros y realice, al menos, 12 escalas como puerto base u 8 escalas si el tráfico es estacional. También tienen un coeficiente específico adicional los buques que realicen la carga o descarga por rodadura que, con carácter general es del 0,9, aunque cuando está integrado en un servicio marítimo regular es del 0,6. Se aplica, asimismo, un coeficiente adicional del 0,25 a los buques integrados en servicios marítimos interinsulares en un mismo archipiélago. Por último, para favorecer la reducción de emisiones, a los buques que utilicen combustibles alternativos para su propulsión en alta mar o durante su estancia en puerto utilicen electricidad o combustibles alternativos para sus motores auxiliares se les aplica un coeficiente adicional del 0,5⁶⁴.

En el supuesto de la cuota que se exige por el fondeo en la zona II o exterior de las aguas portuarias, el tiempo de estancia se mide por días naturales de estancia y se aplican coeficientes específicos para buques en reparación y para buques que utilicen como combustible el gas natural licuado (siempre que no se trate de buques que se encarguen de transportar este tipo de combustible).

El artículo 201 TRLPEMM regula un coeficiente adicional decreciente en función del número de escalas, aplicable, a solicitud de los interesados, cuando el conjunto de buques que prestan servicio marítimo a un determinado tipo de

62. El arqueo bruto de los buques que atracaron en los puertos españoles de interés general aumentó en un 31,57% en el referido periodo, pasando de 1.900 millones de GT a 2.500 millones GT. https://www.puertos.es/es-es/estadisticas/Paginas/CuadroMando_anual.aspx.

63. Gil Rodríguez se refiere a que la finalidad de estos coeficientes es modular la cuantía de la tasa del buque en función de la intensidad del uso. Gil Rodríguez, I., "Tasas portuarias de utilización", *cit.*, p. 271.

64. La aplicación de esta bonificación debería reconsiderarse para aquellos buques que a partir del 1 de enero de 2035 (o del 1 de enero de 2030 si España decidiera adelantar su aplicación) deban conectarse a un suministro de electricidad desde tierra y utilizarlo para toda la demanda de electricidad en el puerto de atraque, según establece el artículo 6 del Reglamento UE 2023/1805 de 13 de septiembre de 2023, relativo al uso de combustibles renovables y combustibles hipocarbónicos en el transporte marítimo.

tráfico y estén operados por una misma compañía naviera o por un conjunto de ellas que formen parte de un servicio marítimo regular. El coeficiente puede llegar a ser del 0,3 para aquellos servicios marítimos regulares que realicen más de 366 escalas en un puerto. Se incentiva, de este modo, el servicio, el número de escalas y su regularidad.

Como se ha mencionado con anterioridad (apartado III.3.2.), el artículo 245 TRLPEMM en sus apartados 1 y regula bonificaciones para incentivar mejores prácticas medioambientales y para incrementar la calidad en la prestación de los servicios, que también resultan aplicables en todos los puertos estatales a la tasa del buque cuando se cumplen las condiciones previstas en el referido artículo.

En concreto, según el artículo 245.1.a) TRLPEMM, cuando los buques acrediten el cumplimiento de condiciones de respeto al medio ambiente que mejoren las exigidas por la legislación nacional e internacional aplicable y la compañía naviera o el armador tenga suscrito un convenio con la Autoridad Portuaria en materia de buenas prácticas ambientales, se aplicará una bonificación del 5%. El convenio contendrá las instrucciones técnicas que deben ser aplicadas, basadas en las guías de buenas prácticas ambientales aprobadas por Puertos del Estado. Además, el armador deberá disponer un sistema de gestión ambiental que permita verificar el cumplimiento de los compromisos adquiridos y acreditar que cumple con las exigencias previstas en normas y convenios internacionales mediante un certificado expedido por una entidad de certificación acreditada. Por su parte, la bonificación prevista para incrementar la calidad en la prestación de los servicios se regula en el apartado 2.a) del artículo 245 TRLPEMM en términos similares a los exigidos para la tasa de actividad. El armador debe tener una certificación de cumplimiento de los referenciales de calidad aprobados por Puertos del Estado o de los específicos aprobados por la Autoridad Portuaria y validados por Puertos del Estado, validada por una entidad acreditada por ENAC. La cuantía de la bonificación es del 5% de la tasa del buque.

Adicionalmente, los apartados 3, 3 bis, 4 y 5 regulan bonificaciones aplicables a la tasa del buque, a la tasa de la mercancía y a la tasa del pasaje, ajustadas a las particularidades de cada puerto, que se proponen por la Autoridad Portuaria en el Plan de Empresa para su aprobación en Ley de Presupuestos Generales del Estado. Al afectar conjuntamente a las tres citadas tasas de utilización nos referiremos a ellas, de forma global, en el apartado III.4.4.

III.4.2. La tasa del pasaje (T-2)

La tasa del pasaje se exige por la utilización por parte de los pasajeros, de su equipaje y de los vehículos que embarquen o desembarquen como pasajeros, de las instalaciones del puerto, así como la prestación de servicios comunes, titularidad de la Autoridad Portuaria.

Su cuantificación se regula en el artículo 208 TRLPEMM y resulta de multiplicar la cuantía básica de la tasa (P) por los coeficientes establecidos por cada Autoridad Portuaria en aplicación del artículo 166 TRLPEMM y por los coeficien-

tes adicionales que diferencian entre tipo de viaje o tráfico o de elemento de transporte.

Además, existen reducciones adicionales que, en el supuesto de la tasa del pasaje, se expresan en forma de porcentaje a aplicar sobre el coeficiente en lugar de aplicar coeficientes sucesivamente⁶⁵. En concreto, cuando se trata de atraques y estaciones marítimas otorgadas en régimen de concesión el porcentaje que se aplica es el 50% y si la estación marítima está otorgada en régimen de concesión, pero los atraques no lo están, el 75%. Asimismo, en el supuesto de servicios marítimos regulares de pasajeros, procederá un porcentaje del 80%, compatible con los anteriores. Por último, a los servicios marítimos interinsulares se aplican reducciones adicionales, incompatibles con la relativa al servicio marítimo regular de pasajeros.

En determinados supuestos previstos en el artículo 209 TRLPEMM (navegación en aguas de zonas de servicio del puerto, viajes turísticos locales) la tasa, salvo renuncia expresa del sujeto pasivo, se exige mediante método simplificado teniendo en cuenta los datos estadísticos de pasajeros de los últimos dos años y aplicando una bonificación del 30% de la cuota.

La cuantía básica de la tasa del pasaje se establece en el artículo 210 TRLPEMM en 3,23 euros. En el momento de aprobación del TRLPEMM se fijó en 3,40 euros y fue reducida a 3,23 euros por la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 2014. La Ley General de Presupuestos del Estado u otra que se apruebe con esta finalidad, puede, según el artículo 210 TRLPEMM, revisarlo en función de la evolución de los costes portuarios, logísticos y del transporte, así como de los productos transportados. Esta última referencia parece una reiteración de la fórmula tipo prevista para otras tasas porque resulta evidente que en el supuesto de la tasa del pasaje los “productos” transportados son los pasajeros y sus equipajes y vehículos.

A pesar de las variaciones en el índice de precios de consumo producidas desde 2014⁶⁶, la cuantía básica de la tasa de pasaje se ha mantenido inalterada y nuevamente las Autoridades Portuarias han podido encajar el crecimiento de gastos a pesar de la congelación del importe de la tasa del pasaje debido al aumento del tráfico de pasajeros⁶⁷ y por la posibilidad de modular el importe de las tasas mediante la aplicación de los coeficientes correctores previstos en el artículo 166 TRLPEMM. En el futuro, si se reduce o revierte la tendencia de crecimiento producida en los últimos años, será necesario reconsiderar esta de-

65. El resultado es el mismo, pero sería deseable que se mantuviese una homogeneidad en la regulación de las distintas tasas.

66. El general ha aumentado el 23,9% y el del grupo transporte el 19,3%.

67. El número de pasajeros que embarcaron y desembarcaron en puertos estatales de interés general en 2014 fue de 21.620.030 mientras que en 2022 la cifra ascendió a 24.812.724, habiéndose producido un aumento del 14,76%. En el caso de vehículos embarcados y desembarcados por los pasajeros la cifra ha pasado de 4.229.215 a 6.249.199, resultando un incremento del 47,76%. Pueden consultarse las cifras en:

https://www.puertos.es/es-es/estadisticas/Paginas/CuadroMando_anual.aspx.

cisión que ha permitido aumentar la competitividad de los puertos españoles a costa de reducir ingresos que podrían haberse dedicado a la financiación de mejoras en las infraestructuras.

En relación con la tasa del pasaje no hay bonificaciones reguladas por la Ley distintas de los coeficientes o reducciones particulares aplicables ya mencionados y sí que resultarán de aplicación las bonificaciones previstas en los apartados 3, 3 bis, 4 y 5 que se analizarán, de forma conjunta, en el apartado III.4.4.

III.4.3. La tasa de la mercancía (T3)

La tasa de la mercancía se exige por la utilización de las instalaciones del puerto por las mercancías que entran, salen, se transbordan o se encuentran en tránsito y de sus elementos de transporte. Más concretamente, se devenga por la utilización hasta un periodo máximo de cuatro horas, si se trata de operaciones de tránsito terrestre, de operaciones de entrada y salida marítima o de tránsito marítimo o tráfico interior, en las que los elementos rodantes que transportan las mercancías forman parte del transporte marítimo. En caso contrario, el plazo máximo es de 48 horas. Si la utilización es más prolongada se exige la tasa por utilización especial de la zona de tránsito (T-6).

La cuantificación sigue una pauta similar a las tasas del buque y del pasaje, de modo que la cuota íntegra es el resultado del producto de la cuota básica de la tasa de la mercancía (M) por los coeficientes correctores del artículo 166 TRLPEMM y por coeficientes específicos que tienen en cuenta aspectos como el tipo de mercancía o si la terminal marítima o estación está en régimen de autorización y concesión, entre otros.

El artículo 214 TRLPEMM regula la cuota íntegra aplicable en terminales o instalaciones marítimas que no estén en régimen de concesión o autorización, previendo la aplicación de un régimen de estimación simplificada y un régimen por grupos de mercancías. En el primero, aplicable para mercancías transportadas en determinados elementos de transporte, los coeficientes específicos se establecen en función del elemento o vehículo utilizado para el transporte de la mercancía. En el segundo, se suma el resultado que resulta de la aplicación de un coeficiente específico por tonelada de mercancía transportada, que es distinto en función del grupo al que pertenece la mercancía de entre los definidos en el anexo III de la Ley, con el resultado de aplicar el coeficiente correspondiente por tonelada de envase, embalaje, elemento o vehículo de transporte utilizado.

En los territorios insulares las mercancías y sus elementos de transporte en tránsito marítimo con origen o destino en otro puerto de interés general del mismo archipiélago están exentas mientras que en el resto de supuestos se consideran como una operación de desembarque aunque, como diremos a continuación, el artículo 216 TRLPEMM les aplica un coeficiente reductor.

Si se trata de operaciones de transbordo se aplican coeficientes reductores adicionales del 50% si se produce entre buques atracados o del 30% si se efectúa entre buques abarloados. También tienen una reducción del 50% las mercancías y sus elementos de transporte en operaciones de tránsito terrestre.

El artículo 215 TRLPEMM establece las cuotas aplicables en el supuesto de mercancías en terminales marítimas en régimen de concesión o autorización, que consisten en un porcentaje de las calculadas para las que no lo están en aplicación del artículo anterior, distinto en función de que el atraque esté otorgado en régimen de concesión o autorización o no lo esté.

Adicionalmente, el artículo 216 TRLPEMM establece otros coeficientes reductores. En relación con las operaciones de tránsito marítimo⁶⁸ se regula un coeficiente del 0,25, que favorece la utilización de los puertos españoles como plataforma logística. Se aplica, asimismo, un coeficiente del 0,8 en los supuestos de transporte marítimo de corta distancia de carácter regular, que se reduce al 0,6 cuando la carga y descarga del buque se realice por rodadura. También resulta aplicable un coeficiente del 0,2 a los servicios marítimos interinsulares en un mismo archipiélago, incompatible con la anterior⁶⁹. Por último, se aplica un coeficiente reductor del 0,5 a las mercancías y sus elementos de transporte que salgan o entren en la zona de servicio del puerto mediante transporte ferroviario.

La cuantía básica de la tasa de mercancía, fijada en el artículo 217 TRLPEMM, es de 2,65 euros. La redacción inicial del TRLPEMM la fijó en 3,10 euros, manteniendo el importe que tenía en la Ley 33/2010, de 5 de agosto. La Ley 22/2013,

68. Que, según se definen por el anexo II del TRLPEMM, son aquellas en las que las mercancías o sus elementos de transporte son “descargadas de un buque al muelle, y posteriormente vuelven a ser cargadas en otro buque, o en el mismo en distinta escala, sin haber salido de la zona de servicio del puerto”.

69. El TJUE, en la sentencia de 4 de febrero de 2010 (asunto C-18/09), condenó a España por incumplimiento del principio de libre prestación de servicios en el transporte marítimo, al mantener el sistema de exenciones y bonificaciones previsto en la Ley 48/2003 y, entre ellas, una bonificación del 80% al transporte interinsular, a pesar del requerimiento de la Comisión, en el que entendía que el sistema establecido gravaba la prestación del mismo servicio con tasas diferentes, concediendo una ventaja al tráfico marítimo interno frente al intracomunitario y al tráfico marítimo interno e intracomunitario frente al llevado a cabo entre un Estado miembro y un país tercero. Según la Comisión, esta distinción no dependía de los costes sino, exclusivamente, de los lugares de destino y origen de los buques, por lo que era incompatible con el Derecho comunitario y, más concretamente, con el artículo 1 del Reglamento n° 4055/86.

El artículo 216 c) TRLPEMM incorpora el coeficiente de 0,2 que estableció la Ley 33/2010, de 5 de agosto, equivalente a una bonificación del 80% y Gil Rodríguez, I., “Tasas portuarias de utilización”, en VV.AA. (Lago Montero, J. M^a. dir.), *Tasas portuarias por usos y servicios*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2013, p. 271 y 284, considera que se vulnera el principio comunitario de libre prestación de servicios en el transporte marítimo.

Los reproches que se hacían a la regulación de la Ley 48/2003 no deben ser trasladados, de forma automática, al coeficiente del TRLPEMM. En relación con la Ley 48/2003 se censuraba la ausencia de justificación de las diferencias de tasas y tanto la Ley 33/2010 como el TRLPEMM justifican el coeficiente del 0,2, en este supuesto, teniendo en cuenta la necesidad de potenciar la cohesión de los territorios insulares y de evitar los costes adicionales y los efectos para el desarrollo económico de las islas menores derivados de la doble insularidad. Y, tanto la Comisión Europea en los distintos expedientes de valoración de ayudas de Estado como la propia normativa europea, consideran justificadas las diferencias de trato derivadas de la ultraperifericidad y la insularidad. Cortés Marín, J. M., “Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n° 36, 2010, p. 580, considera que la Ley 33/2010 puso fin al incumplimiento y garantizó su plena conformidad con el principio de libre prestación de servicios.

de 23 de diciembre, de presupuestos generales del Estado para 2014, la bajó a 2,95 euros. Y la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales para 2018, la bajó nuevamente, para establecerla en la actual cifra de 2,65. En relación con la cuota básica de la tasa de la mercancía, no únicamente no se ha aumentado su importe para compensar el aumento de precios y costes, sino que se ha reducido, teniendo en cuenta el aumento del tráfico de los puertos españoles⁷⁰ y las cuentas de resultados globales de los puertos estatales de interés general, que permitían un ajuste para incrementar su competitividad global aunque a cambio de reducir ingresos que hubieran permitido acometer mejoras en las infraestructuras.

III.4.4. Las bonificaciones del artículo 245, apartados 3, 3 bis, 4 y 5 TRLPEMM

El artículo 245 TRLPEMM permite establecer bonificaciones en las tasas del buque, del pasaje y de la mercancía con las que particularizarlas y adaptarlas, en los términos que sugiere el artículo 13.4 RIS, a la estrategia económica y la política de ordenación territorial propias de cada puerto.

En concreto, el apartado 3, permite aplicar una bonificación adicional no superior al 40% sobre las tres principales tasas de utilización (T-1, T-2 y T-3) con la finalidad de incentivar la captación, fidelización y crecimiento de tráficos y servicios marítimos que coadyuven al desarrollo de la zona de influencia de los puertos o de España en su conjunto.

La finalidad que justifica la aplicación de esta bonificación adicional es muy genérica y la referencia al desarrollo de España en su conjunto puede parecer no alineada con la posibilidad de establecer una medida particular en cada uno de los puertos, si no que más bien exigiría un incentivo de tipo general. También apunta en este sentido la exigencia de que para su aplicación, la Autoridad Portuaria deba calificar el tráfico como sensible, prioritario o estratégico cuando esta calificación, en el supuesto de tráficos que favorezcan el desarrollo de España en su conjunto, no parece que debiera estar radicada en esa sede.

La aparente contradicción se puede justificar, al menos parcialmente, reparando que las bonificaciones establecidas por las distintas Autoridades Portuarias, en ocasiones atienden necesidades de transporte de industrias que claramente están ubicadas en el entorno del puerto⁷¹ mientras que en otras van dirigidas a sectores comerciales o industriales estratégicos en el ámbito nacional pero geográficamente dispersos respecto a los cuales distintos puertos españoles

70. Los puertos españoles en 2022 movieron 561,7 millones de toneladas, cifra que fue un 22,64% superior al volumen de tráficos de 2011 (458 millones de toneladas). Pueden consultarse las cifras en:

https://www.puertos.es/es-es/estadisticas/Paginas/CuadroMando_anual.aspx.

71. Un ejemplo significativo es la bonificación del 40 % aplicable en el Puerto de Castellón para el embarque de productos cerámicos y para el desembarque de determinadas materias primas de la industria cerámica, muy concentrada territorialmente en la provincia.

pueden posicionarse competitivamente ofreciendo la logística para el transporte marítimo de la producción o para la importación de las materias primas⁷².

El artículo 13.4 del RIS no hace referencia a una posible diferenciación en las tasas por el tipo de mercancía, pero sí alude a que la diferenciación puede efectuarse por categorías de usuarios y concediendo bonificaciones a tipos concretos de mercancías se está beneficiando a los usuarios pertenecientes a los sectores comerciales o industriales relacionados con las mismas. Sin embargo, sí que exige que los criterios que se utilicen para establecer las diferencias de tasas sean objetivos, no discriminatorios y coherentes con el Derecho de la competencia y, en particular, con las normas de ayudas estatales. Y, en este sentido, puede resultar cuestionable que las bonificaciones se establezcan exclusivamente en relación con el embarque o desembarque de determinadas mercancías, como se hace en alguna ocasión con la finalidad de proteger a los sectores productivos locales⁷³.

El artículo 245.3 TRLPEMM permite que las bonificaciones se establezcan de forma diferenciada para los distintos tráficos y servicios marítimos y las diferentes Autoridades Portuarias han establecido algunas sobre mercancías concretas en función de su partida arancelaria y otras que se aplican sobre todas las mercancías que utilizan determinados servicios, como el transporte de contenedores o el transporte rodado (ro-ro, ro-pax, ro-con), de modo que se fomenta un uso más eficiente de las infraestructuras ferroviarias. Más excepcional resulta la aplicación de bonificaciones sobre la tasa de transporte a las mercancías que acceden al recinto portuario mediante tráfico ferroviario⁷⁴, a pesar de que también encuentra reflejo en la estructura tarifaria general y de que tendría un impacto positivo en el comportamiento ambiental y en la eficiencia energética del transporte.

También se permite que las bonificaciones pueden escalarse en función del volumen de tráfico o del crecimiento respecto al año anterior, posibilidad de la que han hecho uso diversas Autoridades Portuarias como fórmula para incenti-

72. En este sentido, pueden citarse sectores como la industria siderúrgica, los materiales de construcción, la industria de la madera y del papel o la agricultura, que cuentan con bonificaciones en la mayor parte de los puertos estatales. Sobre las bonificaciones aplicadas en la tasa de la mercancía en relación con los sectores siderúrgico y de la producción de papel y pasta puede verse García López, A. M. y Pardo Rodríguez, A., "La tasa de mercancía en la Ley de Puertos. Aplicación a sectores económicos estratégicos", *Papeles de Economía Española*, n.º. 131, 2012, pp. 164-178.

73. Aunque normalmente no se diferencia y la bonificación en la tasa de mercancía se suele aplicar a todos los movimientos, en ocasiones se limita al embarque o desembarque en función de que se trate del producto acabado producido por la industrial local o de la materia prima que utiliza. Así ocurre, de nuevo, en el puerto de Castellón, respecto a la bonificación aplicable en la tasa de mercancía de productos cerámicos (al embarque) y de sus materias primas (al desembarque). Los productores de cítricos están reclamando una medida similar para evitar que la bonificación se aplique a la importación de los productos.

74. Se establecen bonificaciones en este sentido en diversas Autoridades Portuarias como A Coruña, Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz, Bilbao, Huelva, Málaga, Sevilla, Tarragona y Valencia, pero están menos generalizadas que las aplicables sobre el tráfico rodado o sobre el transporte mediante contenedores.

var y fidelizar las operaciones. En estos supuestos, se aclara que se liquidarán al final del ejercicio, en función del crecimiento real producido.

Esta liquidación al final del ejercicio puede presentar dificultades cuando se apliquen los límites máximos que pueden alcanzar las bonificaciones anuales. Tanta es la preocupación por el principio de autofinanciación que el TRLPEMM establece tres límites al importe de las bonificaciones a conceder. En primer lugar, el plan de empresa debe acordar el límite conjunto o importe máximo de bonificaciones a aplicar en el ejercicio. En segundo lugar, el importe de las bonificaciones concedidas no podrá ser superior al 20 por ciento de la recaudación anual conjunta por las tasas del buque, del pasaje y de la mercancía del último ejercicio. Se fija, por tanto, el límite teniendo en cuenta la recaudación del ejercicio anterior, que puede diferir con la del ejercicio en curso. En tercer lugar, en la cuantificación de las bonificaciones se debe respetar el artículo 163 TRLPEMM, que hace referencia al principio de equivalencia del importe de las tasas y del conjunto de ingresos de las Autoridades Portuarias.

La aplicación de estos límites implica que las bonificaciones establecidas en el artículo 245 TRLPEMM puede que resulten aplicables únicamente durante una parte del año, cuando se alcance alguno de ellos. Es habitual en medidas de incentivo que operan sobre el gasto público, como las subvenciones, que su aplicación esté condicionada a las disponibilidades presupuestarias y, por tanto, a la existencia de crédito, pero en incentivos tributarios como las bonificaciones, resulta una fórmula extraña. Podría equipararse a la modificación de la tasa en mitad del ejercicio en la que las condiciones del cambio de régimen están ya previstas en el momento de su aprobación inicial. No obstante, para que sea admisible y por aplicación del principio constitucional de seguridad jurídica y el de transparencia que establece el RSP, los usuarios de las infraestructuras portuarias deben poder conocer el importe de la bonificación que les resultará aplicable y, por tanto, debe ofrecerse una adecuada publicidad si se supera alguno de los límites y las bonificaciones dejan de ser aplicables.

Enlazando con el supuesto que planteábamos, de liquidación de las tasas al final del año para considerar el aumento de tráfico respecto al año anterior, en el supuesto de que durante el ejercicio se alcanzara el límite, las consecuencias deberían ser la aplicación de la bonificación por las operaciones realizadas hasta ese momento, por lo que los límites se superarán igualmente.

El establecimiento de límites a las bonificaciones puede generar inseguridad en los operadores portuarios y ofrecer como resultado diferencias de trato entre operaciones idénticas. Sería deseable que el principio de autofinanciación y los límites sobre la recaudación global se consideraran, exclusivamente, en el momento del establecimiento inicial de la bonificación, en función de estimaciones razonables que tuvieran en cuenta datos del ejercicio anterior actualizados con la previsión de la evolución. Es posible que, si no se cumplieran las previsiones, pudiera cerrarse algún ejercicio con desviaciones, pero el principio de autofinanciación podría ser igualmente respetado de modo plurianual. Por otra parte, el límite del 20% se debería ser aplicado sobre la previsión de recaudación del ejercicio curso en lugar de hacerse sobre la recaudación del ejercicio anterior.

Con el régimen actual puede ocurrir que un ejercicio en el que se aumenten considerablemente los tráficos no puedan seguir aplicándose bonificaciones por haberse superado el 20% del ejercicio anterior, aunque su importe siga siendo inferior a la quinta parte de la recaudación del ejercicio en curso. Y, al contrario, que, en una situación de descenso de los ingresos, no resulte de aplicación el referido límite.

Si se analiza el uso que se ha efectuado por parte de las Autoridades Portuarias del artículo 245.3 TRLPEMM se observa una cierta inercia en el establecimiento de las bonificaciones, de modo que las que afectan a sectores económicos tradicionales se mantienen a pesar de que descienda su relevancia económica, dificultándose así que sectores emergentes puedan beneficiarse de ellas. Por otra parte, también se aprecian los efectos de la competencia entre los distintos puertos, que se refleja en estructuras de bonificaciones de las tasas similares sobre tráficos o servicios en los que compiten o pretenden competir. Por citar tan solo un ejemplo, sorprende que se aplique de forma generalizada una bonificación en la tasa del buque y en la tasa del pasaje para los cruceros turísticos que suele ser del importe máximo posible (el 40%) a pesar de que hay puertos en los que el volumen de pasajeros de cruceros turísticos es inexistente o residual. Son precisamente aquellos puertos con mayor volumen de cruceros turísticos, los que establecen bonificaciones más reducidas que pueden estar escaladas con la finalidad de desestacionalizar las maniobras de estos cruceros.

El apartado 3.bis del artículo 245 TRLPEMM, añadido por el Real Decreto-ley 26/2020, de 7 de julio, considera que los tráficos regulares de pasaje o de carga rodada entre la península y Baleares, Canarias, Ceuta y Melilla se consideran sensibles, prioritarios o estratégicos para el desarrollo económico y social de España en su conjunto, por lo que no requieren de una declaración de cada Autoridad Portuaria al respecto. Además, se añade que la bonificación aplicada a estos tráficos no computa en el límite global del 20%.

Resulta una medida razonable, con la finalidad de facilitar la cohesión territorial mediante la conexión marítima de los territorios insulares y periféricos españoles y la práctica totalidad de las Autoridades Portuarias han establecido bonificaciones en la tasa del buque, en la de la mercancía y en la del pasaje para estos tráficos, aunque tratándose de una medida de alcance general que no depende de las particularidades de cada puerto o territorio, cabe plantearse si no resultaría más adecuado que este incentivo se incorporara mediante un coeficiente a la tarifa general y fuera de común aplicación en todo el territorio nacional⁷⁵.

El apartado 4 del artículo 245 TRLPEMM permite la aplicación de bonificaciones en la tasa del buque y la de la mercancía, con la finalidad de potenciar

75. Debe reconocerse que, en particular respecto al pasaje, no todas las Autoridades Portuarias se ven igual de afectadas y mientras hay algunas, especialmente de la cornisa cantábrica, que no han establecido bonificación a la tasa del pasaje porque no tendría sentido ante la ausencia de líneas regulares de pasajeros, otras con un tráfico intenso como Málaga o Almería aplican escalados que reducen considerablemente su aplicación en una parte de las operaciones.

y consolidar el papel de España como plataforma logística internacional. Las bonificaciones en la tasa del buque pueden aplicarse en los supuestos en que el buque atraque en una terminal de contenedores en régimen de concesión o autorización. Respecto a la tasa de la mercancía, la bonificación se puede aplicar a las mercancías que entran, salen o se encuentran en tránsito en una terminal de contenedores en régimen de concesión o autorización.

La bonificación puede alcanzar el 60% y el límite se fija en función de la proporción de contenedores en régimen de tránsito marítimo respecto al total de contenedores. Las bonificaciones son incompatibles con las que puedan establecerse en aplicación del apartado 3 del artículo 245 TRLPEMM para los mismos tráficos.

Se pretende favorecer la operación con contenedores en tránsito, pero la bonificación puede ser aplicada a cualquier escala de buque o entrada o salida de mercancía en la terminal. Distintas Autoridades Portuarias tienen establecida esta bonificación y, en algunos casos, su aplicación se limita a buques que embarquen o desembarquen más del 50% de los contenedores en régimen de tránsito marítimo internacional⁷⁶ o a los contenedores que se encuentren en tránsito⁷⁷. Por otra parte, conviene recordar que el artículo 216 TRLPEMM aplica un coeficiente del 0,25 a la tasa de mercancía para las operaciones en tránsito marítimo, por lo que puede cuestionarse si resulta necesaria y adecuada esta bonificación adicional.

Ya para concluir con el análisis del artículo 245 TRLPEMM, su apartado 5 regula la posibilidad de establecer bonificaciones sobre la tasa del buque, la tasa del pasaje y la tasa de la mercancía, en consideración a la condición de insularidad de Baleares, la ultraperifericidad de Canarias (además de su insularidad) y el especial aislamiento de Ceuta y Melilla. Aunque se indique en este apartado que “se aplicarán” las siguientes bonificaciones en lugar de “se podrán aplicar” como se indica en los apartados anteriores, se trata de bonificaciones que requieren ser propuestas por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, concretando las condiciones de aplicación y límite conjunto y deben aprobarse por Ley de Presupuestos u otra distinta. Por otra parte, no se limita al pasaje o carga rodada ni a las líneas de transporte regular, como en el caso de las bonificaciones previstas en el artículo 245.3.bis TRLPEMM.

Las distintas Autoridades Portuarias afectadas han hecho uso de esta posibilidad, aunque con distintos porcentajes. En el supuesto de la tasa del buque, la bonificación puede ascender hasta el 40% cuando sea de aplicación la cuantía básica S (transporte marítimo de corta distancia), sin que pueda compatibilizarse con el coeficiente corrector para buques que utilicen carga o descarga por rodadura, aunque el importe no puede ser inferior al que resultaría con aplicación del coeficiente reductor general. A la tasa del pasaje se le puede aplicar una bonificación de hasta el 45% a los pasajeros y hasta el 60% a sus vehículos, in-

76. AP Las Palmas.

77. AP Las Palmas y Tenerife para determinados códigos arancelarios.

compatible con la prevista por el artículo 208 e) TRLPEMM para servicios marítimos interinsulares en un mismo archipiélago, aunque el importe resultante no puede ser inferior al que resultaría de la aplicación del referido coeficiente. Por su parte, a la tasa de la mercancía se le puede aplicar una bonificación máxima del 40%, únicamente a mercancías en régimen de entrada y salida marítima (no a las que se encuentren en tránsito), bonificación que es incompatible con los coeficientes del artículo 216 b) TRLPEMM (del 0,8 a mercancías en servicios de transporte marítimo de corta distancia que se reduce al 0,6 para carga y descarga por rodadura), sin que el resultado pueda ser inferior al que resultaría de la aplicación de este coeficiente.

Tanto la finalidad de la bonificación como la regulación de las incompatibilidades con coeficientes cuya aplicación está regulada en el TRLPEMM sugieren nuevamente que una regulación general e integrada en la estructura de las tarifas podría resultar más adecuada.

III.4.5. Coeficientes correctores del artículo 266 TRLPEMM

El sistema portuario de titularidad estatal se encuentra integrado por puertos con distinto volumen de tráfico, servicios a prestar y estructura de costes diferentes condicionadas, entre otros aspectos, por el importe de la financiación soportada para asumir inversiones recientes y las amortizaciones, que dependen no solo del valor de los activos sino también de su antigüedad. Sin embargo, sus ingresos están sometidos a una regulación común, sin perjuicio de la modulación que puede realizarse mediante las bonificaciones que pueden proponerse por cada Autoridad Portuaria. Con la finalidad de poder ajustar el volumen de ingresos a la referida estructura de costes el artículo 166 TRLPEMM regula la posibilidad de aplicación de coeficientes reductores en las tres principales tasas de utilización (tasa del buque, tasa del pasaje y tasa de la mercancía).

La aplicación de los coeficientes está relacionada con el principio de rentabilidad que, como ya hemos tenido ocasión de mencionar, debe entenderse como concreción del principio de suficiencia financiera en la medida en que no tiene como finalidad la obtención de un beneficio empresarial que permita retribuir la inversión establecida sino generar recursos que permitan realizar nuevas inversiones y asumir las amortizaciones de la deuda asumida para financiar las ya realizadas. Por otra parte, el objetivo de rentabilidad anual se fija para el conjunto del sistema portuario, pero sirve como referencia del objetivo de rentabilidad de cada Autoridad Portuaria en sus planes de empresa⁷⁸ y va a condi-

78. El objetivo de rentabilidad anual para cada Autoridad Portuaria se acuerda entre cada una de ellas y Puertos del Estado en el marco de la elaboración del plan de empresa. En esta fijación, además del objetivo de rentabilidad anual, deben tenerse en cuenta aspectos como la previsible evolución de la demanda, las necesidades inversoras específicas de cada Autoridad Portuaria, su posición competitiva o su carácter extrapeninsular.

cionar también, como ahora veremos, el importe de los coeficientes correctores que pueden establecerse en aplicación del artículo 166 TRLPEMM⁷⁹.

Los coeficientes del 166 TRLPEMM van a permitir incentivar la competencia entre puertos, de modo que aquellos que tienen una mayor actividad y volumen de ingresos, pueden reducir el importe de sus tasas aumentando así su competitividad. En sentido contrario, permitirán aumentar a aquellos puertos con menos tráfico o mayores costes el importe de sus tasas, aunque a costa de incidir, negativamente, en sus tráficos, pudiendo producir un “Efecto Mateo” en el que salen beneficiados los que más tienen⁸⁰.

Los coeficientes se proponen por cada Autoridad Portuaria en el plan de empresa, lo que implica que se acordarán con Puertos del Estado, y el Ministerio con competencias en fomento los remitirá al Ministerio con competencias en Hacienda para su incorporación al proyecto de Ley de Presupuestos y su aprobación definitiva, tras su tramitación (DA 22^a). Por otra parte, las Autoridades Portuarias no son libres para efectuar la propuesta y deben ajustarse a las condiciones que establece el artículo 166 TRLPEMM.

Como restricciones generales, los coeficientes serán como máximo de 1,3 y, aunque puede haber un coeficiente distinto para cada una de las tres tasas (T-1, T-2 y T-3), la diferencia entre ellos no podrá ser mayor que 0,3. Existen, además, unas condiciones vinculadas con la rentabilidad. En este sentido, si se propone algún coeficiente menor que la unidad, la rentabilidad media de los tres ejercicios anteriores deberá ofrecer un resultado positivo con la aplicación de los coeficientes propuestos. Se limita, por tanto, la propuesta de coeficientes inferiores a la unidad en situaciones de resultados positivos. Por otra parte, solo puede proponerse algún coeficiente mayor que la unidad en los supuestos en que la rentabilidad media de los tres ejercicios anteriores, aplicando los nuevos coeficientes propuestos, no supere el objetivo de rentabilidad anual establecido para el conjunto del sistema portuario⁸¹, con lo que se evita que los resultados de una Autoridad Portuaria sean superiores al objetivo general de rentabilidad anual debido a la aplicación de los coeficientes. Tampoco podrá proponerse ningún coeficiente corrector inferior a 0,7 si la rentabilidad media de los tres años anteriores, mediante la aplicación de los coeficientes que se proponen,

79. También se utiliza a los efectos del cálculo de las cantidades a recibir por compensaciones por el Fondo de Compensación Interportuario (FCI), regulado en el artículo 159 TRLPEMM.

80. Sin perjuicio de los mecanismos de solidaridad y compensación entre las distintas Autoridades Portuarias para atender a sus necesidades de gestión y a la realización inversiones regulados en los artículos 159 y 159 bis del TRLPEMM (Fondo de Compensación Interportuario y Fondo Financiero de accesibilidad terrestre portuaria).

81. Como ha sido señalado con anterioridad (apartado II.2), este objetivo se fija por el artículo 156.3 TRLPEMM, que establece que será del 2,5 % y que puede ser revisado por la Ley de Presupuestos o por alguna otra Ley, aunque se ha mantenido de forma estable en el tiempo. La Disposición Adicional primera de la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, fijó este objetivo en el 3 %, se rebajó al 2,5 % por la Ley 33/2010, de 5 de agosto, porcentaje que se incorporó al texto refundido y, desde entonces, se ha mantenido sin modificar.

fuese inferior al objetivo de rentabilidad anual para el conjunto del sistema portuario. Además, el artículo 166 TRLPEMM establece que los coeficientes correctores a establecer en los supuestos en que se haya suscrito un convenio de normalización financiera⁸² serán necesariamente superiores a la unidad e inferiores a 1,30.

La rentabilidad anual no solo puede verse afectada por el cambio de coeficientes correctores y el TRLPEMM considera la posibilidad de que se modifiquen las cuantías básicas de las tasas de utilización o los tipos de gravamen de la tasa de ocupación, señalando que en ese supuesto se tendrá también en cuenta la incidencia que dichos cambios hubieran tenido para el cálculo de la rentabilidad media. Sin embargo, no se tienen en consideración otros factores que también inciden en la rentabilidad, como la modificación de las bonificaciones en las tasas de utilización que pueden proponer las Autoridades Portuarias en aplicación del artículo 245 TRLPEMM, restringiendo así su capacidad de propuesta.

Por último, el artículo 166.2 TRLPEMM señala que mediante Orden del Ministro de Fomento se desarrollarán criterios generales de aplicación a las propuestas de coeficientes correctores que tengan en cuenta principios como la contribución del puerto a la competitividad de su área de influencia, la autosuficiencia económica de cada Autoridad Portuaria y la garantía de leal competencia interportuaria. Desarrollo que, salvo error por nuestra parte, todavía no ha sido efectuado, a pesar de los años transcurridos desde que la Ley 33/2010, de 5 de agosto, introdujera esta previsión.

IV. CONCLUSIONES

A lo largo del trabajo ha sido analizado el régimen previsto en el TRLPEMM respecto a la configuración de las tasas por utilización de las infraestructuras portuarias con la finalidad de constatar cómo se recogen los principios de autonomía de gestión, autosuficiencia y reserva de Ley.

La autonomía funcional de las Autoridades Portuarias se encuentra en la línea de la evolución de los órganos gestores de los puertos en la mayoría de los países europeos y se encuentra muy condicionada por la capacidad de coordinación de Puertos del Estado. Cuando se analiza cómo se regula esta autonomía y su incidencia en la capacidad de influir en la diferenciación de los ingresos, se observa que en algunos aspectos se limita en exceso, como ocurre cuando se condiciona la aplicación de los coeficientes correctores del artículo 166 TRLPEMM a la rentabilidad obtenida en los tres años anteriores, sin permitir ajustes que deriven de cambios en las bonificaciones aplicables a propuesta de cada Autoridad Portuaria, cuando sí que se considera el efecto que pueden tener las modificaciones efectuadas sobre las cuantías básicas o los tipos de gravamen regulados con carácter general. Por otra parte, la capacidad de intervención de

82. Regulados en el artículo 160 TRLPEMM.

las Autoridades Portuarias está plenamente justificada en aquellos aspectos relacionados con la estrategia y las condiciones económicas o de ordenación territorial propias de cada puerto, pero en la regulación de los aspectos relacionados con objetivos prioritarios estatales o con la vertebración del territorio nacional mediante el transporte marítimo, el margen de determinación de las Autoridades Portuarias resulta excesivo.

Respecto al principio de autosuficiencia, a pesar de la insistencia con la que se defiende en el TRLPEMM, las Autoridades Portuarias no se autofinancian si se considera que en su estructura de costes no tiene en cuenta los de adquisición o utilización de dominio público marítimo que gestionan cuya ocupación o utilización ceden a terceros a cambio de tasas. Las tasas de ocupación, de actividad y de utilización son tasas mixtas, que incluyen la utilización de bienes de dominio público y la recepción de servicios generales asociados a los mismos. El principio de equivalencia, entendido como repercusión de los costes, tiene sentido respecto a la prestación de servicios, pero en los supuestos de utilización de dominio público debería atenderse al valor del bien o a la utilidad que le supone para el usuario. Sin embargo, este segundo aspecto se obvia en la regulación de los principios de cuantificación de las tasas portuarias y se proyecta el criterio de repercusión del coste de prestación del servicio para la totalidad de las tasas vinculadas a las infraestructuras, considerando en este supuesto el coste que implica la cesión de las mismas. En lugar de aludir a la rentabilidad, sería más adecuado indicar que la cuantificación de las tasas vinculadas a la utilización del dominio público portuario deberá cubrir los costes de la puesta a disposición de las instalaciones y servicios asociados más una cantidad adicional relacionada con el valor o utilidad de las instalaciones que se gestionan, que es la que permite atender parcialmente a su mejora o ampliación. Debería eliminarse, en consecuencia, la referencia al rendimiento razonable cuando se alude al principio de equivalencia como principio para la cuantificación de las tasas portuarias.

Por otra parte, no resulta conveniente llevar la preocupación por la autofinanciación hasta el extremo de fijar límites, alcanzados los cuales las bonificaciones dejan de ser aplicables en el ejercicio. La autosuficiencia debería considerarse como objetivo plurianual y las bonificaciones acordadas en función de la estimación contenida en el plan de empresa deberían aplicarse durante todo el ejercicio, sin perjuicio de que circunstancias extraordinarias pudieran justificar un cambio legislativo a mitad del mismo.

Respecto al cumplimiento del principio de reserva de Ley, en el que concurren dificultades derivadas de la necesidad de favorecer la participación de las Autoridades Portuarias, que no tienen capacidad reglamentaria ni representan intereses primarios, conviene efectuar una referencia diferenciada para cada tipo de participación de las Autoridades Portuarias en la determinación de los elementos de cuantificación.

En relación con la tasa de ocupación, participan en el procedimiento de fijación de la base imponible, definido en el artículo 175 TRLPEMM como el valor del bien del dominio público ocupado. El artículo 177 TRLPEMM se refiere al

procedimiento para la determinación del valor de los terrenos y las aguas del puerto. Se aprueban por Orden del Ministerio de Fomento, previo informe del Ministerio de Economía y Hacienda y de Puertos del Estado y a propuesta de cada Autoridad Portuaria. La propuesta debe incluir una memoria económico-financiera y debe someterse a información pública durante un plazo no inferior a 20 días.

El propio artículo 175 TRLPEMM se refiere a los criterios a utilizar para la valoración, señalando respecto a los terrenos, que se dividirá en áreas funcionales y se asignará a cada una de ellas, un valor que tendrá como referencia el de otros terrenos municipales con similares usos y condiciones, teniendo en cuenta el aprovechamiento que les corresponda. Se señalan también otros criterios que deben ser tenidos en consideración como el grado de urbanización de la zona o las infraestructuras de transporte. El valor de las aguas del puerto se atribuye por referencia a los terrenos del área funcional en el que se integren, teniendo en cuenta aspectos como las condiciones de abrigo, profundidad y localización, sin que puedan exceder el valor de los terrenos de referencia, salvo que se otorguen en concesión para su relleno, en cuyo caso, el valor será el de los terrenos de simular utilidad. Respecto a las infraestructuras, superestructuras e instalaciones, el artículo 175 TRLPEMM también incorpora criterios de valoración, que se remiten al valor inicial o a una tasación pericial en función de que hayan transcurrido menos o más de 5 años desde su construcción⁸³.

Teniendo en cuenta que la Ley concreta los criterios de valoración y que la aplicación del principio de reserva de Ley admite mayor flexibilidad en las tasas que en otras figuras tributarias⁸⁴ la concreción de la base imponible de las tasas de ocupación mediante Orden Ministerial resulta suficientemente respetuosa con las exigencias del referido principio.

No obstante, conviene recordar que el artículo 19 de la LTPP señala que: “El importe de las tasas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público se fijará tomando como referencia el valor de mercado correspondiente o el de la utilidad derivada de aquélla”. Como señala Orón Moratal, atribuir un valor de mercado a un bien que no está en el mercado, por ser de dominio público puede ser problemático⁸⁵. Esta afirmación es especialmente

83. Criterios similares a los establecidos por el artículo 1 de la Orden FOM/818/2004, de 24 de marzo, de definición de conceptos, condiciones, escalas y criterios para la aplicación de las tasas portuarias y sus bonificaciones, de acuerdo con lo previsto en la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general y que se recogen en el citado artículo 175 TRLPEMM.

84. La STC 233/1999, de 16 de diciembre (FJ 9º) señaló que la rigidez de la reserva de Ley, justificada por los principios de autoimposición y de coactividad, es mayor en los impuestos pero menos intensa en las tasas, que obedecen a la idea de equivalencia, en los que «se evidencia, de modo directo e inmediato, un carácter sinalagmático que no se aprecia en otras figuras impositivas». También en la STC 102/2012, de 8 de mayo, se señala que «la intensidad con la que opera aquella reserva de ley es diferente en cada tributo y en cada uno de los elementos esenciales del mismo».

85. Orón Moratal, G., “Artículos 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171 y 172”, *cit.*, p. 1112.

cierta en el supuesto de las aguas del dominio público marítimo, donde ni siquiera hay referencias de valor de bienes similares como sí que puede haberlas respecto al dominio público terrestre. En consecuencia, creo que la utilización del criterio de la utilidad derivada del aprovechamiento especial como criterio de cuantificación sería más adecuado y podría estar directamente definido por la Ley, con referencia a la cifra de negocios o a la cuenta de resultados.

Por otra parte, en cuanto a los coeficientes correctores y bonificaciones que pueden ser aplicadas respecto a la tasa de ocupación y a las tasas de utilización (T-1, T-2 y T-3) con cuantías distintas en cada puerto para ajustarse a las circunstancias particulares, diversos artículos del TRLPEMM señalan que su importe y condiciones de aplicación se acordarán de forma motivada en el plan de empresa y se incluirán en la Ley de Presupuestos Generales del Estado o en aquella que eventualmente se apruebe con esta finalidad.

Atendiendo al tenor literal de la Ley puede parecer que la aprobación se efectúe mediante el plan de empresa y que la Ley se limite a dar publicidad a la bonificación establecida, y lo cierto es que, en la práctica generalidad de las ocasiones, la tramitación parlamentaria respetará la propuesta de bonificación o de coeficiente corrector al igual que ocurre con otros elementos de cuantificación que puedan incorporarse respecto a otras tasas estatales, cuyas cuantías se actualizan anualmente en la Ley de Presupuestos del Estado a propuesta del correspondiente departamento ministerial. Pero ello no significa que el poder legislativo no tenga capacidad plena de intervenir sobre su cuantía durante el procedimiento de tramitación de la Ley. En relación con los coeficientes correctores así se desprende de la Disposición adicional vigésima segunda TRLPEMM, que indica que las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado acuerdan la propuesta de coeficientes correctores, que se eleva al Ministerio de Fomento para que lo remita, si procede, al Ministerio de Economía de Hacienda para su incorporación al Proyecto de Ley de Presupuestos Generales del Estado u otra específica. Redacción de la que se infiere que, a partir del momento en que se incorpora al proyecto de Ley, el contenido de la propuesta es susceptible de ser enmendado durante la tramitación parlamentaria. En similar sentido, también respecto a los coeficientes correctores, el artículo 166.3 TRLPEMM distingue entre la propuesta de los mismos, que se efectúan por las Autoridades Portuarias, y los definitivos que se establecerán con carácter anual en la Ley de Presupuestos Generales del Estado o en la que se apruebe con esta finalidad. Y esta distinción entre propuesta y coeficiente corrector definitivo solo tiene sentido si durante la tramitación parlamentaria puede ser susceptible de modificación. Idéntica interpretación debe hacerse respecto a las bonificaciones que se proponen por las Autoridades Portuarias, se acuerdan en el Plan de Empresa y se acaban aprobando por Ley, normalmente la de Presupuestos Generales del Estado⁸⁶.

86. Entiendo que la referencia que se contienen en el artículo 37.1 TRLPEMM, que establece que para la integración en los presupuestos Generales del Estado del presupuesto consolidado de los

Interpretado del modo en que proponemos, la participación de las Autoridades Portuarias en la fijación de coeficientes correctores y bonificaciones para ajustar la cuantía de las tasas por infraestructuras a las particularidades de los puertos de competencia estatal que gestionan cumplen con las exigencias del principio de reserva de Ley, al incorporarse la propuesta a un proyecto de Ley, para su posterior tramitación parlamentaria.

Sin embargo, respecto a la tasa de actividad se llega a la conclusión contraria. El artículo 188 a) TRLPEMM establece los criterios que deben ser tenidos en cuenta para la fijación de su tipo de gravamen de forma muy genérica y alude a los condicionamientos propios de la actividad y su situación competitiva, el interés para el puerto y para la captación de nuevos tráficos o la consolidación de los existentes de la actividad que va a desarrollarse, la inversión a realizar o las previsiones razonables de resultados de la actividad. Considerando estos criterios, las Autoridades Portuarias, en el momento de otorgar la autorización o licencia, fijan el tipo de gravamen y la cuota que resulta de su aplicación. Este procedimiento de determinación de los elementos esenciales del tributo necesarios para su cuantificación no se ajusta al principio de reserva de Ley que el artículo 31.3 CE exige para las prestaciones patrimoniales de carácter público y contraviene también los principios de transparencia que se exigen en el RSP según el cual, las tasas deben ser transparentes, fácilmente identificables y no discriminatorias. Para favorecer la libre competencia, cualquier operador económico debería poder conocer, *a priori*, al margen del procedimiento de autorización, el importe que le resultará exigible como tasa de actividad por realizar una actividad económica en el dominio público portuario.

Teniendo en cuenta el carácter genérico de los criterios a los que alude el artículo 188 TRLPEMM y la necesidad de atender a las circunstancias concurrentes en cada caso puede pensarse que resulta compleja una mayor determinación o concreción en su configuración normativa. Sin embargo, sería posible ofrecer una regulación más respetuosa con el principio de reserva de Ley que considerase magnitudes como la cifra de negocios o el resultado de explotación, comunes a cualquier tipo de actividad, y que previese bonificaciones relacionadas con actividades de interés para el puerto.

puertos del Estado, se deberán respetar, íntegramente, los planes de empresa acordados se refiere, exclusivamente, a su contenido presupuestario consistente en la previsión de ingresos y gastos, que se integran en el presupuesto consolidado pero no implica que no puedan alterarse otros aspectos también incorporados al mismo como son los coeficientes correctores o las bonificaciones, sin perjuicio de las modificaciones presupuestarias futuras que podría implicar sobre los planes de empresa una enmienda de los coeficientes correctores o bonificaciones que alterase las previsiones de ingresos, similar a la que se podría producir si en el procedimiento de tramitación parlamentaria se modificaran preceptos tributarios y la modificación afectara a la previsión de ingresos.

En contra, Orón Moratal considera que los coeficientes correctores y las bonificaciones que se incluyen en dichos planes de empresa también deben respetarse y que la incorporación a la Ley de Presupuestos de los coeficientes correctores y de las tasas son un acto formal. Orón Moratal, G., "Artículos 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171 y 172, *cit.*, p. 1116.

BIBLIOGRAFÍA

- ALGUACIL MARÍ, M. P., “Acerca de la flexibilidad de la reserva de ley en materia tributaria”, *Civitas Revista española de derecho financiero*, nº 101, 1999, pp. 5-34.
- ALONSO SOTO, R., “La liberalización de los servicios portuarios en España”, *Revista General de Derecho de los Sectores Regulados*, nº. 2, 2018, versión online en https://www.iustel.com//v2/revistas/detalle_revista.asp?id_noticia=420926&d=1.
- ANEIROS PEREIRA, J., “Las tasas de utilización de las instalaciones portuarias en los puertos de interés general”, en Pita Grandal, A^a. M^a (dir.), *Estudios sobre la financiación de los puertos*, Marcial Pons, Madrid, 2017, pp. 89-122.
- BÁEZ MORENO, A., “Fundamento y ámbito de la reserva de ley en materia tributaria. Algunas reflexiones críticas al hilo de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español”, *Crónica tributaria*, nº 133, 2009, pp. 59-82.
- BAIRD, A. J., “Public goods and the public financing of major European sea-ports”, *Maritime Policy & Management*, vol. 31, nº. 4 2004, pp. 375-391. <https://doi.org/10.1080/0308883042000304890>.
- BANDARA, Y. M., NGUYEN, H. O. Y CHEN, S. L., “Influential factors in the design of port infrastructure tariffs”, *Maritime Policy & Management*, 2016, vol. 43, nº7, pp. 830-842. <https://doi.org/10.1080/03088839.2016.1173735>.
- BELLO PAREDES, S., “La reserva de ley en el ámbito tributario local: una reflexión en torno a la Ley de Tasas Estatales y Locales y de Reordenación de las Prestaciones Patrimoniales de Carácter Público”, *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, nº 280-281, 1999, pp. 415-433. <https://10.24965/real.vi280-281.9033>.
- CORTÉS MARÍN, J. M., “Jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, nº. 36, 2010, pp. 579-640.
- COSCULLUELA MONTANER, L., *Administración Portuaria*, Tecnos, Madrid, 1973.
- Christodoulou A., et. al., “Inclusion of Shipping in the EU-ETS: Assessing the Direct Costs for the Maritime Sector Using the MRV Data”, *Energies*, 2021, vol 14, 13, nº. 3915. <https://doi.org/10.3390/en14133915>.
- CUBERO TRUYO, A., “La doble relatividad de la reserva de ley en materia tributaria. Doctrina constitucional”, en VV.AA. (Escribano López, F., coord.), *Derecho Financiero Constitucional: Estudios en Memoria del Profesor Jaime García Añoveros*, Civitas, 2001, pp. 217-263.
- DE LANGUEN, P. et al., *The infrastructure investment needs and financing challenge of European ports*, ESPO, 2018.
- DUCRUET, C., JOLY, O. Y LE CAM, M., “Europe in global maritime flows: Gateways, forelands, and subnetworks”, en Pain, K. y Van Hamme, G., *Changing Urban and Regional Relations in a Globalizing World*, Edward Elgar Publishing, 2014, pp. 164-180.

<https://doi.org/10.4337/9781782544654.00016>.

FERREIRO LAPAZA, J. J., “La hacienda local: antecedentes históricos y situación actual: el marco constitucional”, en VV.AA. (Ferreiro Lapatza, J.J., coord.), *Tratado de derecho financiero y tributario local*, Marcial Pons, 1993, pp. 13-57.

FABRA VALLS, M., “Artículo 156. Autofinanciación del sistema portuario”, en VV.AA. (Petit Lavall, M^a. V^a, et. al. dirs.), *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y normativa de desarrollo*, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 1029-1061.

Fageda, X. y GONZALEZ-AREGALL, M., “What drives European port traffic? The role of competition”, *International Journal of Shipping and Transport Logistics*, vol. 10, n^o 5/6, 2018, p. 618-641.

<https://doi.org/10.1504/IJSTL.2018.10016540>.

GARCÍA LÓPEZ, A. M. y PARDO RODRÍGUEZ, A., “La tasa de mercancía en la Ley de Puertos. Aplicación a sectores económicos estratégicos”, *Papeles de Economía Española*, n^o. 131, 2012, pp. 164-178.

GIL RODRÍGUEZ, I., “Tasas portuarias de utilización”, en VV.AA. (Lago Montero, J. M^a. dir.), *Tasas portuarias por usos y servicios*, Thomson Reuters Aranzadi, Navarra, 2013, pp. 249-311.

GONZÁLEZ ORTIZ, D., “Artículos 194, 195, 196, 197, 198 199, 200, 201, 202, 203 y 204”, en VV.AA. (Petit Lavall, M^a. V^a, et. al. dirs.), *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y normativa de desarrollo*, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 1163-1183.

GUERVÓS MAILLO, M., “Tasas portuarias por ocupación y por prestación de servicios o realización de actividades”, en VV.AA., (J. M^a Lago Montero, dir.), *Tasas portuarias por usos y servicios*, Aranzadi, Cizur Menor, 2013, pp. 199-247.

HARALAMBIDES, H. E., et al., “Port financing and pricing in the European Union: theory, politics and reality”, *International journal of maritime economics*, n^o. 3, 2001, pp. 368-386.

<https://doi.org/10.1057/PALGRAVE.IJME.9100026>.

HERRERO DE LA ESCOSURA, P., “Las tarifas portuarias: naturaleza y régimen”, en VV.AA., *Tasas y Precios Públicos en el ordenamiento jurídico español*, Marcial Pons, Madrid, 1991, pp. 527-550.

KIRVAL, L. Y ÇALIŞKAN, U. Y., “Influence of the European Union (EU) on International Maritime Organization (IMO) about the Market-based Measures on Emissions”, *International journal of environment and geoinformatics*, vol. 9, n^o. 3, 2022, pp. 146-153.

<https://doi.org/10.30897/ijegeo.1047467>.

LAGOUVARDOU, S., y PSARAFTIS, H. N., “Implications of the EU Emissions Trading System (ETS) on European container routes: A carbon leakage case study”, *Maritime transport research*, 2022, vol. 3, n^o. 100059.

<https://doi.org/10.1016/j.martra.2022.100059>.

- LOZANO SERRANO, C., “Calificación como Tributos o Prestaciones Patrimoniales Públicas de los Ingresos por Prestación de Servicios”, *CREDEF*, núm. 116, 2002, pp. 611-678.
- MARTÍN QUERALT, J., “El régimen jurídico de los precios públicos en el Derecho español”, en VV.AA., *Tasas y precios en el ordenamiento jurídico español*, Marcial Pons, 1991, pp. 379-400.
- Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, *Informe de gestión del sistema portuario de titularidad estatal 2022*, Madrid, 2023.
- NAVAJAS REBOLLAR, M., *Régimen Jurídico Administrativo de los puertos*, Marcial Pons, Barcelona, 2000.
- NOTTEBOOM, E. y WINKELMANS, W., “Reassessing public sector involvement in European seaports”, *International Journal of Maritime Economics*, n.º.3, 2001, pp. 242-259.
<https://doi.org/10.1057/PALGRAVE.IJME.9100008>.
- ORÓN MORATAL, G., “Artículos 162, 163, 164, 165, 166, 167, 168, 169, 170, 171 y 172”, en VV.AA. (Petit Lavall, M^a. V^a, et. al. dirs.), *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y normativa de desarrollo*, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 1097-1119.
- “Artículos 183, 184, 185, 186, 187, 188, 189, 190, 191 y 192”, en VV.AA. (Petit Lavall, M^a. V^a, et. al. dirs.), *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y normativa de desarrollo*, Tirant lo Blanch, 2023, pp. 1147-1.161.
- PITA GRANDAL, A. M^a., “La tasa de actividad”, en VV.AA: (Pita Grandal, A^a M^a, dir.), *Estudios sobre financiación de los puertos*, Marcial Pons, Madrid, 2017, pp. 71-88.
- RUIZ HIDALGO, C., “Las tasas portuarias y la potestad tarifaria de las Autoridades Portuarias de los puertos de interés general”, *Crónica Tributaria*, 142, 2012, pp. 113-127.
- TRÍAS PRATS, B., *El régimen económico de los servicios portuarios en los puertos estatales*, Iustel, Madrid, 2011.
- WIEGMANS, B.W., et al., “Investments in container terminals: Public private partnerships in Europe”, *International journal of maritime economics*, n.º. 4, 2002, pp.1-20.
<https://doi.org/10.1057/PALGRAVE.IJME.9100029>.

EL RÉGIMEN URBANÍSTICO DE LOS PUERTOS DEPORTIVOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

María José Fabregat Aragonés

Abogada especialista en Derecho Urbanístico y Profesora Sustituta de Derecho Administrativo.

Universitat Jaume I

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. II. LA PLANIFICACIÓN DE LOS PUERTOS DEPORTIVOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. II.1. La ordenación estructural. II.1.1. El Plan de Infraestructuras Portuarias de la Comunidad Valenciana. II.1.2. Los planes especiales de ordenación portuaria. II.2. La ordenación funcional: delimitación de los espacios y usos portuarios (DEUP). II.3. La consideración urbanística de los puertos de la Generalitat. III. EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN O MODIFICACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DE LOS PUERTOS DEPORTIVOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA. III.1. Competencias para formular y aprobar los planes de ordenación estructural del sistema portuario de la Generalitat. III.2. Competencias para formular y aprobar el plan de ordenación funcional de delimitación de los espacios y usos portuarios (DEUP) de la Generalitat. III.3. La evaluación ambiental y territorial estratégica en la tramitación de los planes de ordenación estructural de los puertos deportivos en la Comunidad Valenciana. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN

La Constitución Española en el número sexto, del apartado 1º, del artículo 148, establece la posibilidad que las Comunidades Autónomas asuman compe-

tencias en la materia de puertos de refugio y los puertos deportivos, salvo que desarrollen actividades comerciales, pues, en tal caso, se trataría de competencias exclusivas del Estado en virtud de lo dispuesto en el número 20 del apartado 1º del artículo 149 de la misma Constitución.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, en su artículo 49.1.15ª otorga a la Generalitat Valenciana la competencia exclusiva en materia de transporte marítimo y puertos, no obstante, recordemos que ello debe ser sin perjuicio de las competencias exclusivas del Estado en materia portuaria dispuestas en el antes indicado artículo 149.1.20ª de la Constitución.

La regulación de la materia portuaria cuya competencia ha sido asumida por la Generalitat Valenciana viene regulada en la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat, teniendo la misma por objeto, tal y como se establece en su artículo 1.1, el siguiente;

*“establecer la organización portuaria de la Generalitat y regular la planificación, la construcción, la gestión, la explotación y la disciplina en materia de puertos de conformidad con lo dispuesto en el Estatut d’Autonomia”.*¹

El presente artículo se centrará en la regulación de la planificación portuaria, tanto en su ordenación estructural mediante los Planes de Infraestructuras Portuarias y los Planes Especiales, como funcional mediante el instrumento de Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (DEUP), así como en la coordinación entre dicha ordenación portuaria y la planificación urbanística regulada en el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.

II. LA PLANIFICACIÓN DE LOS PUERTOS DEPORTIVOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Como señala CARBALLEIRA RIVERA: *“Es bien sabido que todo puerto, con independencia de la vocación que tenga, constituye un centro atractor de gran poder que incide y mediatiza gran parte de las potencialidades de un determinado espacio territorial. Los puertos fueron siempre plataformas para la realización de actividades e intercambios y en este sentido podemos destacar como uno de sus efectos más sobresalientes el reconocido poder de influencia que tienen sobre la ordenación del territorio, el medio ambiente y los sectores económico y laboral”*².

1. Art. 1.1 de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat.

2. CARBALLEIRA RIVERA, Mª, T., “Puertos Deportivos”, en *Ordenación del litoral*, AA.VV., Coord. Carballeira Rivera Mª. T., Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2001, pág. 257.

Por lo que respecta a la ordenación del sistema portuario de los puertos deportivos de la Generalitat Valenciana, la misma no se encuentra regulada en el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje, sino en su propia ley sectorial, Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat, en concreto, en su Capítulo II. En el mismo se regula la ordenación estructural y funcional del sistema portuario de los puertos deportivos de la Generalitat Valenciana, disponiéndose instrumentos de planeamiento tanto de ámbito supramunicipal como municipal³, que deberán coordinarse con la planificación urbanística, asimismo, tanto de ámbito supramunicipal como municipal⁴.

II.1. La ordenación estructural

La ordenación estructural del sistema portuario de los puertos deportivos de la Generalitat Valenciana, se encuentra regulada en los artículos 7 y 8 de la Sección 1ª, del Capítulo II de la antes citada Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat. En los mismos se establecen dos clases de instrumentos de planificación portuaria: el Plan de Infraestructuras Portuarias de la Comunidad Valenciana y los Planes Especiales de Ordenación Portuaria.

Con carácter general, el primero de ellos tiene el carácter de Plan de Acción Territorial de carácter sectorial, por lo tanto, forma parte de la propia ordenación territorial de la Comunidad Valenciana con una función urbanística de carácter estructural (red primaria). Y los segundos, también tienen el carácter propio de los instrumentos de ordenación estructural dentro del recinto portuario, si bien, pueden establecer determinaciones propias de ordenación pormenorizada o de detalle, o en su caso, disponer que la misma sea establecida a través de los denominados instrumentos de Delimitación de los espacios y usos portuarios (DEUP), a través de los cuales se establecerá la ordenación de los distintos espacios y usos dentro del recinto portuario.

II.1.1. El Plan de Infraestructuras Portuarias de la Comunidad Valenciana

Conforme lo dispuesto en el artículo 7 de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat, este Plan de Infraestructuras Portuarias de la Comunidad Valenciana es un instrumento de planeamiento en el que se ordena estructuralmente el sistema portuario de la Comunidad Valenciana en su conjunto, donde se recogerán los objetivos a alcanzar dentro del plazo de vigencia que en el mismo se establezca. Y ello en relación con la consideración de tramos de costa que sean homogéneos y, asimismo, con la política territorial de la Generalitat Valenciana, a través de sus Planes de Acción Territorial.

3. Artículos 7 y 8 de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat.

4. Artículo 15 de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat.

Dicho Plan tiene la naturaleza de los Planes de Acción Territorial de carácter sectorial previstos en el artículo 16 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana. Por tanto, siendo su finalidad, como señalan HERVÁS JUAN, J. y OLIVA MARTÍ, J.J.: “(...) desarrollar la estrategia territorial y en su caso completar o modificar detalles de la estrategia territorial como consecuencia de un análisis territorial de mayor detalle respecto de su ámbito. Pueden modificar las determinaciones de los planes de ámbito municipal, así como ordenar la adaptación de éstos a sus nuevas previsiones fijando plazos con este fin”⁵.

De modo que, el alcance del Plan de Infraestructuras Portuarias de la Comunidad Valenciana es de vital importancia, pues tiene como objetivo el “concretar y completar los objetivos, principios, criterios y propuestas de la Estrategia territorial”⁶ teniendo en consideración tramos de costa homogéneos.

Según considera C. REQUENI RODRIGO⁷, los Planes de Acción Territorial, incluyéndose en los mismos el citado Plan de Infraestructuras Portuarias de la Comunidad Valenciana, ostentan cuatro características principales, siendo éstas las siguientes:

- 1) Son instrumentos de ordenación y, por tanto, disposiciones de carácter general, siendo susceptibles de recurso indirecto con motivo de aspectos de contenido y de aplicación de los mismos.
- 2) Las previsiones tanto legales como reglamentarias dispuestas en los Planes de Acción Territorial se vinculan con los objetivos y criterios establecidos en las demás disposiciones normativas que puedan verse afectadas por su aplicación siendo éstas, entre otras, el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana, la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, la Ley 11/1994, de 27 de diciembre, de espacios naturales protegidos de la Comunidad Valenciana, las Directivas Europeas.
- 3) Son instrumentos de desarrollo, exigiéndose por tanto un cierto grado de concreción en su normativa.
- 4) Su ámbito de aplicación es supramunicipal, por lo que, regularán aspectos que tienen incidencia no solo del tramo de la costa de un municipio en concreto sino de varios de ellos, siempre y cuando tales tramos de costa que sean homogéneos.

5. HERVÁS MÁS, J. Y OLIVA MARTÍ, J.J., “Infraestructura verde y paisaje. Instrumentos de ordenación en la LOTUP”, *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 66.

6. HERVÁS MÁS, J. Y OLIVA MARTÍ, J.J., “Infraestructura verde y paisaje. Instrumentos de ordenación en la LOTUP”, *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana*, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 67.

7. REQUENI RODRIGO, C., “Los Planes de Acción Territorial en la Comunidad Valenciana”, *Urbanismo en la Comunidad Valenciana, Homenaje a José Luis Lorente Tallada*, Editorial 2008.

II.1.2. Los planes especiales de ordenación portuaria

Los Planes Especiales de Ordenación Portuaria se encuentran regulados en el artículo 8, Sección 1ª, Capítulo II de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat, y son instrumentos de planeamiento de la ordenación estructural del sistema portuario, los cuales se llevarán a cabo con carácter excepcional y siempre que sea necesaria la reordenación integral del puerto.

Dichos Planes Especiales, conforme lo establecido en el precitado artículo 8 de la Ley de Puertos de la Generalitat, se tramitarán de acuerdo con lo previsto en la legislación urbanística, siendo ésta, asimismo, el Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Comunidad Valenciana.

II.2. LA ORDENACIÓN FUNCIONAL: Delimitación de los espacios y usos portuarios (DEUP)

Es en la Sección 2ª del Capítulo II, del Título I, de la de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat, en concreto, en sus artículos 9 y siguientes, donde se regula la ordenación funcional del sistema portuario de la Generalitat.

Dicha ordenación funcional de las instalaciones portuarias de la Generalitat se realizará mediante la Delimitación de los Espacios y Usos Portuarios (DEUP), teniendo como fines los siguientes:

- a) Delimitar tanto los espacios de tierra como de agua que sean necesarios para el desarrollo de los usos portuarios, siendo éstos los establecidos en el artículo 19 de la Ley de Puertos de la Generalitat.
- b) Delimitar los espacios de reserva, tanto de tierra como de agua, que sean necesarios para garantizar la posibilidad de un desarrollo futuro de la actividad portuaria.
- c) Delimitar aquellos espacios que puedan ser destinados a usos vinculados a la interacción puerto-ciudad⁸.
- d) Y, delimitar los usos previstos para los diferentes espacios que comprendan las instalaciones portuarias, debiendo justificarse su necesidad o conveniencia⁹.

En caso de que dentro de la zona delimitada se incluyera espacio perteneciente al Dominio Público Marítimo-Terrestre que aún no esté adscrito a la Generalitat, la DEUP deberá integrar las determinaciones establecidas en el artículo 10 de la misma Ley para su consideración como proyecto a los efectos de contar con el informe favorable de la Administración del Estado *“en cuanto a la*

8. Artículo 9.1 de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat.

9. Artículo 9.2 de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat.

*delimitación del dominio público estatal susceptible de adscripción, usos previstos y medidas necesarias para la protección del dominio público, sin cuyo requisito aquellos no podrán entenderse definitivamente aprobados”.*¹⁰¹¹

La aprobación de la DEUP llevará implícita la declaración de utilidad pública de todo aquel espacio que se encuentre incluido en ella, siendo ello, por tanto, título suficiente para la Generalitat a los efectos expropiatorios de los bienes y derechos de titularidad privada, así como para la afectación de los bienes y derechos al uso público portuario que la misma DEUP comprenda¹².

Por lo que respecta a la documentación de la DEUP, en la misma deberán contenerse las determinaciones establecidas en el artículo 10 de la Ley de Puertos de la Generalitat, siendo éstas las siguientes:

1. La delimitación de la zona portuaria, incluyendo las adscripciones y afectaciones demaniales correspondientes.
2. La asignación y ordenación de usos en el ámbito portuario que justifiquen la delimitación pretendida, así como las medidas dirigidas a satisfacer adecuadamente la prestación de los servicios portuarios y a garantizar la seguridad de los mismos.
3. Una prospectiva sobre necesidades de desarrollo futuro¹³.

II.2.1. Los usos permitidos en el dominio público portuario de la Generalitat

La regulación de los usos permitidos en el espacio portuario de la Generalitat contemplado en la DEUP, asimismo, se encuentra en la Ley de Puertos de la Generalitat, en concreto en su artículo 19, en cual se establece que solo se podrán llevar a cabo aquellas actividades, instalaciones y construcciones que sean conformes con los usos portuarios de cada puerto, teniendo la consideración de usos portuarios permitidos los siguientes:

- a) Los usos comerciales, en los que se incluye el tránsito de pasajeros y la carga, la descarga, el transbordo y el almacenamiento de mercancías de cualquier tipo relacionados con el intercambio entre modos de transporte, y otras actividades portuarias comerciales.
- b) Los usos pesqueros, incluyéndose las actividades de acuicultura marina y pesquero-turísticos.
- c) Los usos náutico-deportivos.
- d) Y, los usos complementarios o auxiliares de los anteriores, incluidos los relativos a actividades logísticas y los que correspondan a empresas in-

10. Artículo 9.3 de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat.

11. Artículo 49.2 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas.

12. Artículo 9.3 de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat.

13. Artículo 10 de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat.

dustriales o comerciales cuya localización en la zona de servicio esté justificada por razón del tráfico portuario o por los servicios que prestan a las personas usuarias del puerto.

Asimismo, dentro del dominio público portuario podrán llevarse a cabo aquellos usos que fueren compatibles con los portuarios antes referenciados, siendo éstos los que de forma abierta establece el apartado segundo del artículo 19 de la misma Ley: los culturales, deportivos, educativos, recreativos, certámenes feriales, exposiciones y otras actividades comerciales no portuarias que favorezcan el equilibrio económico y social de los puertos.

No obstante, para permitir estos usos no portuarios el mismo artículo establece que en tal caso sí será necesario que éstos se prevean en la correspondiente DEUP y que, asimismo, se ajusten al planeamiento urbanístico. No siendo necesaria tal previsión en la DEUP respecto de los llamados usos portuarios.

II.3. La consideración urbanística de los puertos de la Generalitat

La ordenación portuaria, tanto su ámbito estructural como el funcional, tiene una gran incidencia en el planeamiento urbanístico de los municipios donde se emplazan tales infraestructuras portuarias. Así, conforme señala el Tribunal Constitucional en su Sentencia nº 226, de fecha 26 de noviembre de 1998, y ésta a su vez citando su Sentencia nº 40/1998, la realidad física del puerto y sobre la actividad en él desarrollada pueden incidir otros títulos competenciales, como el urbanismo y la ordenación del territorio, *“pero lo que no es posible es la concurrencia del mismo título competencial pues entonces —tal y como sostiene el Abogado del Estado— se produce la identidad tanto del objeto físico como del jurídico.”*^{14 15}

De tal modo, como indica el profesor C. PÉREZ GONZÁLEZ: *“La competencia de ordenación del territorio y urbanismo tiene por objeto la actividad consistente en la delimitación de los diversos usos a que pueda destinarse el suelo o espacio físico territorial en el que se incluyen los terrenos adscritos al servicio portuario”*¹⁶

Es la propia Ley de Puertos de la Generalitat la que en su Sección 4ª del Capítulo II de su Título I, establece la consideración urbanística que deben tener los puertos de la Generalitat, debiendo coordinarse las administraciones con competencia concurrente en materia portuaria y ordenación del territorio y ur-

14. Sentencia nº 226 del Tribunal Constitucional, de fecha 26 de noviembre de 1998, Fundamento 2º.

15. Sentencia nº 40/1998 del Tribunal Constitucional, Fundamento 12º.

16. PÉREZ GONZÁLEZ, C.: “La ordenación urbanística de los espacios portuarios”, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2005.

banismo, a los efectos de que en los planes generales y demás instrumentos de ordenación urbanística se prevea la planificación portuaria. Y ello lo es hasta tal punto, que en el propio apartado segundo del artículo 15 de la Ley de Puertos de la Generalitat, a los terrenos incluidos en las zonas portuarias y demás instalaciones se les otorga la calificación urbanística de red primaria en el plan general¹⁷.

Dicha calificación urbanística como de red primaria respecto de las zonas portuarias en los planes generales no es baladí, pues ello conlleva que tales zonas portuarias se integran en el conjunto de infraestructuras, dotaciones y equipamientos, públicos y privados, que tienen un carácter relevante en la estructura urbanística municipal¹⁸.

Para la correcta coordinación entre la planificación urbanística y la ordenación portuaria a los efectos de garantizar la coherencia entre las determinaciones contenidas en éstas, será necesario proceder conforme lo establecido en el párrafo tercero del artículo 15 de la Ley de Puertos de la Generalitat. Así, las administraciones competentes u organismos dependientes de éstas, cuando se lleve a cabo la elaboración de planes urbanísticos que puedan afectar a puertos de la Generalitat ya existentes, deberán notificar a la consellería competente en materia portuaria la apertura de los tramites de información y exposición públicas previstos en el artículo 55 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Generalitat Valenciana, a los efectos de recabar el informe de dicha consellería, el cual será preceptivo y vinculante, y deberá emitirse en el plazo de un mes.

Dicho informe, asimismo, deberá ser emitido por la consellería competente en materia portuaria, con carácter previo a la aprobación definitiva de los planes territoriales o urbanísticos que afecten al sistema portuario de la Comunidad Valenciana¹⁹.

Por otro lado, y debido a la consideración urbanística de los puertos de la Generalitat, son los Ayuntamientos, al ser las Administraciones Públicas con competencia en la gestión urbanística, los que controlarán la ejecución de las obras a realizar en el dominio público portuario. El cual, se limita únicamente, como bien establece el artículo 16.2 de la Ley General de Puertos, a un control preventivo mediante la emisión de un informe por parte de los servicios técnicos del Ayuntamiento del municipio en cuyo término se ubique, que deberá recabarse preceptivamente durante la tramitación de los correspondientes proyectos de obra y que deberá emitirse en el plazo de un mes, transcurrido el cual sin que se haya emitido dicho informe el mismo se entenderá en sentido favorable.

No obstante, y en virtud de lo dispuesto en el artículo 17 de la misma ley, la consellería competente en materia portuaria también ejerce un control sobre

17. Artículo 15.2 de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat.

18. Artículo 24.1 del Texto Refundido de la Ley de ordenación del territorio, urbanismo y paisaje de la Generalitat Valenciana.

19. Artículo 15.3 de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat.

todas aquellas actividades que puedan afectar su dominio público portuario. De modo que, para que la administración pública que sea competente pueda autorizar la actuación que se pretenda realizar en zonas colindantes con el dominio público portuario, deberá recabarse el informe favorable de la consellería competente en materia portuaria, el cual será preceptivo y deberá emitirse en el plazo de un mes. Transcurrido dicho plazo sin que se haya emitido dicho informe el mismo se entenderá en sentido favorable.

No obstante, dicho informe únicamente tendrá el carácter de vinculante en lo que se refiere a los aspectos relacionados directamente con la utilización y protección del dominio público portuario y a la viabilidad de los servicios y actividades portuarias.²⁰

III. EL PROCEDIMIENTO PARA LA ELABORACIÓN Y APROBACIÓN O MODIFICACIÓN DE LOS PLANES DE ORDENACIÓN ESTRUCTURAL Y FUNCIONAL DE LOS PUERTOS DEPORTIVOS EN LA COMUNIDAD VALENCIANA

Debido al cada vez mayor deterioro del medio ambiente y la preocupación social respecto a las cuestiones ambientales, como señala M. ALMENAR MUÑOZ *“es indispensable una eficaz evaluación ambiental del planeamiento para la consecución del desarrollo sostenible de las ciudades y del territorio”*²¹. Extendiéndose dicho fin de desarrollo sostenible a las infraestructuras portuarias debido a su consideración urbanística.

Es por ello, que deben destacarse aquellos elementos existentes en el territorio que inciden en la planificación, y, en consecuencia, que deben considerarse en el proceso de evaluación ambiental estratégica, esto es, los factores, afectaciones legales y riesgos ambientales que deben identificarse desde la fase inicial de la Evaluación Ambiental Estratégica.²²

Así, como señala S. ARNAL GARCÍA la evaluación ambiental en un *“proceso indispensable para la protección del medio ambiente, y, a su vez, como proceso para la incorporación de los criterios de sostenibilidad en la toma de decisiones estratégicas, desde el procedimiento de la evaluación ambiental y territorial es-*

20. Artículo 17.2 de la Ley 2/2014, de 13 de junio, de Puertos de la Generalitat.

21. ALMENAR MUÑOZ, M.: “La tramitación del planeamiento. Especial referencia al procedimiento de evaluación ambiental”. *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana*. Tirant Lo Blanch. Valencia 2016. Pág. 195.

22. ALMENAR MUÑOZ, M.: “La evaluación ambiental estratégica como procedimiento para la planificación sostenible del territorio”, Comunicación oral, Congreso de Derecho Ambiental para una economía verde, A Coruña, 19 y 20 de noviembre de 2015.

*tratégica al fin de garantizar una adecuada prevención de los impactos ambientales concretos que se puedan generar*²³.

En lo referente al procedimiento de elaboración de los instrumentos de ordenación estructural del sistema portuario de la Generalitat, como son el Plan de Infraestructuras Portuarias y los Planes Especiales de ordenación portuaria, es la propia Ley de Puertos de la Generalitat, la que en sus artículos 7 y 8 se remite a la normativa urbanística en lo referente al procedimiento de elaboración de estos. Por lo que, la tramitación del procedimiento para la elaboración y aprobación de tales instrumentos de la ordenación estructural del sistema portuario de la Generalitat deberá ser conforme lo dispuesto en el TRLOTUP, como normativa urbanística de aplicación, en concreto en su artículo 44 en lo referente a las competencias para la aprobación de los planes, y en su Título III referido al *“procedimiento de elaboración y aprobación de planes”*. Todo lo cual se desarrollará a continuación.

III.1. Competencias para formular y aprobar los planes de ordenación estructural del sistema portuario de la Generalitat

Conforme ya se ha indicado en el apartado anterior, es el TRLOTUP el que a través de su artículo 44 regula la competencia para formular y aprobar los instrumentos de la ordenación estructural del sistema portuario de la Generalitat, y ello conforme la remisión a la normativa urbanística que realiza el propio articulado de la Ley de Puertos de la Generalitat en lo referente a la elaboración y aprobación de éstos.

Por lo que respecta a la competencia para formular y aprobar el Plan de Infraestructuras Portuarias de la Generalitat Valenciana, no es baladí recordar que el mismo, como ya se ha expuesto anteriormente, tiene la naturaleza de plan de acción territorial de carácter sectorial²⁴. Por lo que, conforme lo dispuesto en el apartado primero y tercero del precitado artículo 44 del TRLOTUP, el órgano competente para formular dicho instrumento es la Consellería competente en materia de puertos y para su aprobación el propio Consell mediante decreto.

Para que el Plan de Infraestructuras Portuarias de la Generalitat Valenciana se apruebe por el Consell, previamente al trámite de exposición pública de dicho instrumento, el titular de la Consellería competente en materia de puertos²⁵ deberá comparecer ante la comisión de les Corts. Y, asimismo antes de su

23. ARNAL GARCÍA, S.: “Metodología del informe de sostenibilidad ambiental”, Ponencia impartida en la Jornada sobre la Incidencia de la Legislación Ambiental en el planeamiento urbanístico, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, 26 de abril de 2012.

24. Artículo 7 Ley de Puertos de la Generalitat

25. Conforme lo establecido en el párrafo segundo del apartado primero del artículo 44 del TRLOTUP, es el titular de la Consellería competente en materia de territorio el que debe comparecer ante la comisión de les Corts de forma previa a la exposición pública de los planes de acción territoriales.

aprobación definitiva, deberá comparecer ante el Pleno a los efectos de exponer y defender la tramitación y, en su caso, la aprobación de éste.

Por otra parte, en cuanto a la formulación y aprobación de los planes especial de ordenación portuaria, en este caso es el propio artículo 8.1 de la Ley de Puertos de la Generalitat el que no deja duda alguna sobre la competencia para elabora y aprobar los mismos, otorgándosela a la propia Consellería competente en materia de puertos. No obstante, sí se remite al TRLOTUP en todo lo referente a la tramitación de tales planes especiales.

Dicha competencia de la Consellería en materia de puertos lo es al igual que la Consellería competente en urbanismo, ordenación del territorio y paisaje es el órgano competente para formular, tramitar y aprobar los planes especiales que atiendan a sus competencias, al ser planes que afectan a la ordenación estructural del planeamiento municipal²⁶.

Finalmente, debe mencionarse que conforme lo establecido en el apartado segundo del precitado artículo 44 del TRLOTUP, y ello por la remisión a la legislación urbanística que se realiza en los artículos 7 y 8 de la Ley de Puertos de la Generalitat, la Consellería competente en medio ambiente intervendrá como órgano ambiental en la elaboración y tramitación tanto de los instrumentos urbanísticos que afecten a la ordenación estructural del planeamiento como de los instrumentos de la ordenación estructural del sistema portuario de la Generalitat, como son el Plan de Infraestructuras Portuarias de la Generalitat Valenciana y los planes especiales de ordenación portuaria.

III.2. Competencias para formular y aprobar el plan de ordenación funcional de delimitación de los espacios y usos portuarios (DEUP) de la Generalitat

Es la propia Ley de Puertos de la Generalitat la que en su artículo 11 establece el procedimiento de aprobación de las DEUP, así como los organismos con competencias para su aprobación. Así, la aprobación inicial corresponderá a la dirección general que tenga atribuidas las funciones de planificación, gestión y explotación portuaria, y, su aprobación definitiva, a la Consellería competente en materia de puertos.

No obstante, al tratarse el Plan de Infraestructuras Portuarias de la Generalitat Valenciana de un Plan de Acción Territorial de carácter sectorial en materia portuaria, en tal caso, es el titular de la Consellería competente en materia portuaria el que deba realizar dicha comparecencia.

26. Artículo 44.3.c) del TRLOTUP.

III.3. La evaluación ambiental y territorial estratégica en la tramitación de los planes de ordenación estructural de los puertos deportivos en la Comunidad Valenciana

Como ya se ha mencionado en los apartados previos del presente artículo, la Ley de Puertos de la Generalitat, en lo referente al procedimiento de elaboración y aprobación de sus instrumentos de ordenación estructural del sistema portuario, como son el Plan de Infraestructuras Portuarias y los Planes Especiales, se remite íntegramente en su regulación a lo establecido en el TRLOTUP.

En el artículo 46 de la indicada norma se regulan los planes que se encuentran sujetos al procedimiento de Evaluación Ambiental y Territorial Estratégico (en adelante, EATE), el cual, como define M^a. M CUYÁS PALANZÓN “*es el proceso autonómico que integra los criterios y condicionantes ambientales, junto a los funcionales y territoriales, a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan o programa, desde el inicio de los trabajos preparatorios hasta su aprobación*”²⁷. Y ello, a los efectos de poder “*identificar, predecir, interpretar, así como para prevenir, las consecuencias o efectos ambientales que determinadas acciones, planes, programas o proyectos pudieran causar a la salud, el bienestar humano o el entorno*”²⁸.

En concreto, el apartado a) del punto primero del citado artículo, de forma expresa se indica que, entre otros planes, quedan sometidos a la EATE aquellos que para su ejecución tienen que “*ocupar*” el dominio público marítimo terrestres, como también aquellos que se destinen a una finalidad turística. Asimismo, el indicado precepto en su apartado c) del mismo punto primero, dispone que estarán sometidos a la EATE los Planes de Acción Territorial.

Debe significarse que como norma supletoria de aplicación se tomará en consideración la propia norma estatal de regulación de la evaluación ambiental, siendo ésta la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, en vigor desde el día 12 de diciembre del 2013.

Tanto la ley autonómica, el TRLOTUP, como la Ley estatal antes referida, identifican de la misma manera los sujetos o actores que intervienen en el proceso de formulación y de declaración ambiental (órgano promotor, órgano sustantivo y órgano ambiental), cuyas funciones quedan perfectamente definidas en el propio texto de la norma²⁹.

Por lo que respecta a los objetivos de la EATE, los mismos quedan definidos de forma expresa en el artículo 47 del TRLOTUP, siendo éstos las siguientes:

27. CUYÁS PALANZÓN, M^a.M., *Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica*, Atelier, Barcelona, 2007, pág. 267.

28. ALMENAR MUÑOZ, M.: “*La tramitación del planeamiento. Especial referencia al procedimiento de evaluación ambiental*” en *Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana*. Tirant Lo Blanch. Valencia 2016. Pág. 221.

29. Artículos 48 y 49 del TRLOTUP.

- “a) Integrar los criterios y condicionantes ambientales, junto a los funcionales y territoriales, a lo largo de todo el proceso de elaboración del plan, desde el inicio de los trabajos preparatorios hasta su aprobación.*
- b) Asegurar la efectiva participación del público, y de las instituciones y organismos afectados por el plan, en su elaboración, así como la transparencia en la toma de decisiones de planificación.*
- c) Conseguir un elevado nivel de protección del medio ambiente y promover el desarrollo sostenible, en sus dimensiones económica, social y ambiental”.*

De la propia literalidad del citado precepto se desprende que todo plan o proyecto como integrante de la ordenación en el territorio, se genera con una finalidad de cumplir un interés general esencialmente para beneficio directo a los ciudadanos. Por lo que, la protección del medio ambiente como la sostenibilidad en la ejecución y la integración de los criterios ambientales son esenciales en dicha EATE.

Además, como ya se ha expuesto, siendo el interés general el beneficio de la ciudadanía, ésta no puede estar al margen del proceso de elaboración al plan y proyecto. Por lo que, el TRLOTUP prevé distintas fases de información y participación pública, y todo ello como garantía de la efectiva participación del ciudadano en el proceso de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación. Y ello, en virtud de lo dispuesto en el artículo 55 del TRLOTUP, y éste a su vez en referencia al derecho de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos dispuesto en el artículo 23.1 de la Constitución Española.

Respecto al procedimiento a seguir en la EATE, y que es previo a la configuración definitiva del proyecto o plan que deba aprobar tales instrumentos de la ordenación portuaria concluirá con una Declaración Ambiental y Territorial Estratégica, por cuanto el carácter del procedimiento de evaluación a seguir se corresponde con el ordinario y no con el simplificado, al ser tales instrumentos de ordenación portuaria de los de carácter de ordenación estructural. Todo ello, conforme lo dispuesto tanto en el artículo 46.1.c) y Anexo VII del TRLOTUP.

El órgano ambiental que deba emitir la EATE será la Consellería competente en medio ambiente, y una vez emitida la misma el órgano promotor previa la tramitación de la versión definitiva del plan, el cual deberá contener los criterios definidos en la Declaración Ambiental, lo someterá al correspondiente procedimiento administrativo con sus correspondientes informaciones y participaciones públicas. Y una vez finalizado el mismo lo someterá al órgano sustantivo para su aprobación, correspondiendo, como ya se establecido en el apartado precedente al Consell en el caso de que se trate del Plan de Infraestructuras Portuarias y a la Consellería competente en materia de puertos respecto de los Planes Especiales.

IV. CONCLUSIONES

Por todo cuanto se ha expuesto en el presente artículo, puede concluirse que la regulación del dominio público o espacio portuario de la Generalitat Valenciana, a través de los instrumentos tanto de ordenación estructural mediante los Planes de Infraestructuras Portuarias y los Planes Especiales, como funcional mediante el instrumento de DEUP, presentan una especial relevancia y deben coordinarse con el resto de instrumentos de ordenación del territorio, tanto los de carácter municipal como supramunicipal. Y ello, a los efectos de salvar cualquier ambigüedad que pueda derivarse de la no coordinación en la regulación de tales espacios y, asimismo, para garantizar la necesaria calidad de la ordenación y de las infraestructuras de los servicios a implantar en el espacio portuario. Pues, con carácter general, el uso efectivo del mismo será de la ciudadanía.

A mayor abundamiento, el litoral, y fundamentalmente, en la Comunidad Valenciana, es un territorio que tiene un valor esencial en la actividad turística, por lo que, la ordenación del mismo deberá ser plenamente armonizada con los máximos criterios y exigencias de sostenibilidad en todos sus aspectos (ambiental, económica y social), con especial rigor en la ambiental.

En tal sentido, será trascendente que la EATE que debe llevarse a cabo contenga todos aquellos criterios necesarios que concluyan con un desarrollo sostenible, garantizando con ello que la ordenación de dicho espacio portuario sea lo más equilibrada posible en relación a la ocupación del propio espacio respecto a las actividades productivas y de servicios que en el mismo se implanten. Y ello, con la debida armonización respecto al resto del territorio para mantener los recursos naturales preexistentes, la preservación de la flora, la fauna natural y el paisaje, evitando así, fundamentalmente, los efectos negativos derivados de la regresión del propio litoral.

BIBLIOGRAFÍA

ALMENAR MUÑOZ, M.:

- “La tramitación del planeamiento. Especial referencia al procedimiento de evaluación ambiental”. Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana. Tirant Lo Blanch. Valencia 2016. Pág. 195 y 221.
- “La evaluación ambiental estratégica como procedimiento para la planificación sostenible del territorio”, Comunicación oral, Congreso de Derecho Ambiental para una economía verde, A Coruña, 19 y 20 de noviembre de 2015.

ARNAL GARCÍA, S.: “Metodología del informe de sostenibilidad ambiental”, Ponencia impartida en la Jornada sobre la Incidencia de la Legislación Ambiental en el planeamiento urbanístico, Colegio Territorial de Arquitectos de Valencia, 26 de abril de 2012.

- CARBALLEIRA RIVERA, M^a, T., “Puertos Deportivos”, Ordenación del litoral, AA.VV., Coord. Carballeira Rivera M^a. T., Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2001, pág. 257.
- CUYÁS PALANZÓN, M^a.M., “Urbanismo ambiental y evaluación ambiental estratégica”, Atelier, Barcelona, 2007, pág. 267.
- HERVÁS MÁS, J. Y OLIVA MARTÍ, J.J., “Infraestructura verde y paisaje. Instrumentos de ordenación en la LOTUP”, Nuevo Régimen Urbanístico de la Comunidad Valenciana, Ed. Tirant Lo Blanch, Valencia, 2016, pág. 66 y 67.
- PÉREZ GONZÁLEZ, C.: “La ordenación urbanística de los espacios portuarios”, Escola Galega de Administración Pública, Santiago de Compostela, 2005.
- REQUENI RODRIGO, C., “Los Planes de Acción Territorial en la Comunidad Valenciana”, Urbanismo en la Comunidad Valenciana, Homenaje a José Luis Lorente Tallada, Editorial 2008.

SEGURIDAD MARÍTIMA Y PROTECCIÓN PORTUARIA

María Lidón Lara Ortiz

Profesora Contratada Doctora de Derecho Administrativo

Universitat Jaume I

SUMARIO: I. LA SEGURIDAD MARÍTIMA Y LA PROTECCIÓN PORTUARIA COMO ÁMBITOS ESPECÍFICOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA. SUS CARACTERÍSTICAS PARTICULARES. II. ASPECTOS COMPETENCIALES DE LA SEGURIDAD PORTUARIA Y MARÍTIMA. III. MARCO NORMATIVO MULTINIVEL. IV. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA Y DE LA PROTECCIÓN PORTUARIA. IV.1. Procedimiento preparatorio de la planificación: evaluación de los puertos. IV.2. Plan de protección del puerto IV.3. Medidas complementarias de protección del puerto. V. CONCLUSIONES. BIBLIOGRAFÍA.

I. LA SEGURIDAD MARÍTIMA Y LA PROTECCIÓN PORTUARIA COMO ÁMBITOS ESPECÍFICOS DE LA SEGURIDAD PÚBLICA. SUS CARACTERÍSTICAS PARTICULARES

La Constitución Española de 1978 se refiere a la seguridad pública en el artículo 149.1.29^a, y a la seguridad ciudadana en su artículo 104.1. Aunque se tratan de forma separada y con distinta denominación, la doctrina y la jurisprudencia han venido interpretando, con ciertos matices, que estos dos conceptos son sinónimos, entendiendo que se refieren a la actividad dirigida a la protec-

ción de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad ciudadana¹. Partiendo de este concepto genérico de seguridad pública puede afirmarse que la seguridad marítima y la protección portuaria son aspectos específicos que deben considerarse incardinados en el ámbito de la seguridad pública o ciudadana, aunque con ciertas particularidades. En este sentido, se ha destacado que la seguridad portuaria y marítima es un subespacio integrado en una política pública de mayor envergadura y alcance, como es la seguridad en un sentido genérico², lo que hace que las características esenciales de la seguridad pública o ciudadana formen parte de la fisonomía de la seguridad marítima y portuaria. El propio legislador es consciente de estos rasgos comunes cuando en el Preámbulo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, menciona la proximidad conceptual entre la seguridad ciudadana y los conceptos afines a la misma, para indicar que ello no permite que se justifique una intervención expansiva sobre los ciudadanos en virtud de peligros indefinidos, y evitando una discrecionalidad administrativa y una potestad sancionadora genéricas. Como ámbitos de la seguridad pública o ciudadana, la gestión de la seguridad portuaria y de la seguridad marítima deben implicar que cualquier incidencia o limitación en el ejercicio de las libertades ciudadanas, impuesta por razones de seguridad, deba quedar amparado en el principio de legalidad y en el de proporcionalidad en una triple dimensión: primero, mediante un juicio de idoneidad de la limitación para analizar la consecución del objetivo propuesto; segundo, mediante un juicio de necesidad de la misma, entendido como inexistencia de otra medida menos intensa para la consecución del mismo fin; y en tercer lugar, mediante un juicio de proporcionalidad en sentido estricto de dicha limitación, por derivarse de ella un beneficio para el interés público que justifica un cierto sacrificio del ejercicio del derecho. Estas valoraciones que permiten ponderar cada situación para llegar a soluciones justas, en el sentido de ser acordes al principio de legalidad, deben siempre buscar el equilibrio entre la libertad de los ciudadanos e interesados y la seguridad de todos ellos. Ello descansa en el hecho de que, como ha reconocido reiteradamente la jurisprudencia, y se recoge en la fundamentación de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana, los conceptos de libertad y seguridad constituyen un binomio clave para el buen funcionamiento de una sociedad democrática avanzada, siendo la seguridad un instrumento al servicio de la garantía de derechos y libertades y no un fin en sí mismo. Estos rasgos fundamentales y la búsqueda de la intervención ponderada serán siempre los criterios guía en relación con las actuaciones de gestión de la seguridad marítima y de la seguridad portuaria.

1. Así lo refiere el Preámbulo de la Ley Orgánica 4/2015, de 30 de marzo, de protección de la seguridad ciudadana.

2. Carmona Pérez C., "La seguridad y protección portuaria. Un subespacio de políticas públicas de seguridad y gobernanza convergente". *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nº 18, 2017, pp. 81-93, en p. 85.

Al margen de este rasgo común, la seguridad marítima y la seguridad portuaria son dos cuestiones diferentes entre sí, pero confluyentes, debido a que la gestión de los puertos se desarrolla en tierra, aunque se extiende a la interfaz buque-puerto³, pero siempre en contacto con una serie de actividades vinculadas a la navegación marítima, que es el ámbito donde encontramos las particularidades de la seguridad marítima. Así, la seguridad portuaria persigue, como objetivo, que en la gestión portuaria se eviten los riesgos y daños a las personas, al medioambiente y a los bienes, o la minimización de los mismos cuando la supresión total sea imposible⁴. Frente a ello, la seguridad marítima pretende la protección de las personas, del medioambiente marino y de los bienes, cuando los potenciales eventos que los podrían perjudicar ocurren en el mar.

Ambos conceptos siempre se encuentran en evolución, al igual que los potenciales riesgos que pueden ocurrir. A partir de la última década del siglo XX, el ámbito de la seguridad portuaria y marítima se ha desarrollado más rápidamente que en años anteriores, debido a un cambio conceptual de la seguridad colectiva, que tiene su razón de ser en las transformaciones políticas, económicas y sociales producidas en las sociedades democráticas avanzadas⁵, y que ha supuesto un incremento de los potenciales riesgos que podrían afectar al espacio portuario y al marítimo. Estas circunstancias determinan la complejidad del tratamiento de cuestiones que van a influir de forma decisiva sobre su regulación y sobre la gestión de los aspectos de la seguridad en los puertos, y en su caso, en el mar que es lindante con ellos. Adicionalmente, en los dos ámbitos, el portuario y el marítimo, el elenco de riesgos que pueden ocurrir sigue aumentando, a medida que evoluciona la sociedad, y las condiciones en que la misma desarrolla sus actividades. En especial, se generan nuevos riesgos o forma de los mismos, como consecuencia de la aplicación de las nuevas tecnologías, surgiendo nuevos retos como, por ejemplo, los ciberriesgos⁶. La variedad de riesgos conlleva que algunos autores diferencien “seguridades” en plural, más que una sola “seguridad” en singular⁷. De hecho, en otros países, el propio lenguaje di-

3. La interfaz buque-puerto se define en el artículo 2.5) del Real Decreto 1617/2007, como la interacción que tiene lugar cuando un buque se ve afectado directa e inmediatamente por actividades que entrañan el movimiento de personas o mercancías, o la prestación de servicios portuarios al buque o desde el buque.

4. Moreno M., “La seguridad y el medio ambiente para la gestión portuaria”, en Francisco Pinie-la Corbacho (coord.), *Gestión portuaria y logística*, 2009, pp. 138-169, en p. 139.

5. Carmona Pérez C., “La seguridad y protección portuaria. Un subespacio de políticas públicas de seguridad y gobernanza convergente”. *Gestión y análisis de políticas públicas*, N° 18, 2017, pp. 81-93, en p. 82.

6. En relación con la emergencia de nuevos riesgos y nuevas posibilidades tecnológicas para afrontarlos, vid. García de la Vega F.J., “Componente aeroespacial de la seguridad marítima”, *Cuadernos de Estrategia*, n° 140, 2008, pp. 119-143; y también, Caldach Cervera R., “Riesgos, amenazas y escenarios en el enfoque integral de la seguridad marítima española”, *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español*, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de Defensa, 2013, pp- 101-141.

7. Moreno M., “La seguridad y el medio ambiente para la gestión portuaria”, en Francisco Pinie-la Corbacho (coord.), *Gestión portuaria y logística*, 2009, pp. 138-169, en p. 140.

ferencia la seguridad vinculada a riesgos accidentales (por ejemplo, *safety* o *sécurité*), de la seguridad vinculada a riesgos de origen delictivo (por ejemplo, *security* o *sûreté*). La literatura especializada destaca que, frente a lo sencillo que resulta distinguir entre los vocablos ingleses *safety* y *security*, y ocurre lo mismo en francés, “el castellano ofrece una única acepción preferente: seguridad, pero con interpretaciones duales, que han sido ya objeto de una explicación pormenorizada”⁸. Aunque en español se utiliza la misma palabra “seguridad” para abarcar todo ello, muchas voces indican que la distinción de esos dos ámbitos también se halla implícita, pudiéndose diferenciar el aspecto de la seguridad, que se identifica con el ámbito anglosajón “*safety*”, del aspecto de la protección, que se identifica con la acepción de “*security*”⁹. Adicionalmente, la realidad es que, desde el punto de vista jurídico, existen una serie de matices en la regulación y organización de la seguridad en las dos vertientes, siendo determinante el origen del incidente de seguridad y la zona en la que ha ocurrido, de modo que, según los casos, ello determina que se proceda a atender dicho incidente como evento que afecta a la seguridad o que afecta a la protección, pudiendo ser diferente la competencia administrativa para su gestión.

II. ASPECTOS COMPETENCIALES DE LA SEGURIDAD PORTUARIA Y MARÍTIMA

Corresponde al Estado la competencia exclusiva sobre los puertos, resultando así de la doctrina reiterada del Tribunal Constitucional, a partir de la STC 40/1998, de 19 de febrero; ello, no obstante, se debe compatibilizar esta competencia con las competencias tangenciales atribuidas a otras Administraciones públicas o con las funciones asignadas a las Autoridades portuarias. La diversidad de riesgos en el espacio marítimo-portuario determina que las competencias en materia de policía, seguridad y protección se presenten de modo concurrente, y con ello, debido a la atribución de diferentes roles de seguridad a diversas Administraciones y a distintos actores policiales existentes, pues ante una incidencia de seguridad intervienen: Guardia Civil, Cuerpo Nacional de Policía, Policía Portuaria y Agentes de Vigilancia Aduanera, esencialmente¹⁰. En estos casos, la intervención se basa en el artículo 149.1 29ª de la Constitución española. En

8. Martínez Núñez J.F., “Capacidades clave en la seguridad marítima”. *Cuadernos de Estrategia*, nº 140, 2008, pp. 147-168, en p. 147. También pone de relieve esta diferencia conceptual Suárez-Llanos Galán F., “La seguridad marítima en la marina civil”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 140, 2008, pp. 19-45, en p. 20.

9. Martínez Marín J.E., *Propuesta para mejorar la eficacia de la implementación del código de protección de buques e instalaciones portuarias en las instalaciones portuarias*, Universitat Politècnica de Catalunya, 2010, 346 pp., en p. 91.

10. Carmona Pérez C., “La seguridad y protección portuaria. Un subespacio de políticas públicas de seguridad y gobernanza convergente”. *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nº 18, 2017, pp. 81-93, en p. 86

todo caso, debe ser considerado que las autoridades portuarias tienen competencias para afrontar los riesgos generados en la zona portuaria, en base a las competencias que le atribuye el artículo 25 del Real Decreto Legislativo 5/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, y para cuyo ejercicio, ostentan las funciones que le atribuye el artículo 26 del mismo texto legal. Más concretamente, el artículo 26.1.j) del RD-Legislativo 5/2011 atribuye a las Autoridades Portuarias las funciones de “Controlar en el ámbito portuario, el cumplimiento de la normativa que afecte a la admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas, al igual que los sistemas de seguridad y de protección ante acciones terroristas y antisociales, contra incendios y de prevención y control de emergencias en los términos establecidos por la normativa sobre protección civil, y lucha contra la contaminación marina, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros órganos de las Administraciones públicas, así como colaborar con las Administraciones competentes sobre protección civil, prevención y extinción de incendios y salvamento”. De este modo, entre otras funciones, las Autoridades portuarias pueden realizar las evaluaciones, planes y procedimientos de protección de los puertos que gestionan, y efectúan la supervisión del cumplimiento de la normativa de aplicación por los concesionarios, sobre el control de los accesos, así como de otras cuestiones relacionadas con los aspectos anteriores. La complejidad de la materia, la diversidad de riesgos, y los distintos títulos competenciales concurrentes, convierten el ejercicio de esta función en una atribución compleja, que no es desempeñada por las Autoridades portuarias de forma aislada, sino que, como veremos, hay aspectos de estas funciones sobre seguridad portuaria y marítima que confluyen con el resto de competencias atribuidas a diferentes Administraciones públicas, aplicando normativa de diverso origen. A esta complejidad se suma el hecho de que, en algunos aspectos, se han venido ampliando los casos admitidos para la realización de labores de inspección a organizaciones privadas, que tradicionalmente solo han podido desempeñar funciones inspectoras en supuestos absolutamente excepcionales.

En lo referente a la seguridad marítima la Administración General del Estado es titular de las competencias sobre salvamento marítimo y sobre lucha contra la contaminación en la mar¹¹. Estas competencias se basan en el artículo 149.1.20ª de la Constitución española y son ejercidas por el Ministerio de Transportes y Movilidad sostenible, anteriormente Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a través de la Dirección General de la Marina Mercante. Estas competencias son diferentes a las que también incumben al Estado sobre la zona marítimo-terrestre, playas, mar territorial, y recursos naturales de la zona

11. En relación con la seguridad marítima, aporta una visión bastante completa de los aspectos competenciales entre distintos organismos Guerra Pena G., “Administraciones y protección marítima”, *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español*, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de Defensa, 2013, pp- 183-245.

económica y la plataforma continental, ya que estas se basan en el artículo 132.2 de la Constitución española. Para poder proporcionar un servicio público tan singular como es el salvamento marítimo o la lucha contra la contaminación se creó la Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), adscrita al Ministerio de Fomento. Esta sociedad, bajo la supervisión de la Dirección General de la Marina Mercante, ejecuta las operaciones de salvamento y lucha contra la contaminación en la mar. La Constitución española, en su artículo 149.1.23ª, también permite que las Comunidades Autónomas asuman competencia de gestión en materia de protección del medioambiente, y al amparo de la Ley de Costas y su Reglamento de desarrollo, los ayuntamientos pueden asumir las competencias, en los términos previstos por la legislación que dicten las Comunidades Autónomas, con vistas a mantener las playas y los lugares públicos de baño en las debidas condiciones de limpieza, higiene y salubridad. Sin embargo, difícilmente estas competencias podrían atribuirse a los eventos que requieran intervención por comprometer la seguridad portuaria y la seguridad marítima en la zona lindante con los puertos marítimos, ya que tal competencia es residual y afecta más bien a las zonas no portuarias como playas y costas de todo tipo. No obstante, cuando ocurre un incidente de contaminación de cierta entidad, la intervención de diversas Administraciones públicas es posible a través de mecanismos de coordinación y cooperación administrativa, y particularmente, también pueden colaborar diversos organismos específicos, tales como el Ministerio del Interior a través de la Dirección General de Protección Civil y Emergencias, el Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico a través de la Dirección General de Sostenibilidad de la Costa y del Mar, o el Ministerio de Defensa, a través de la Unidad Militar de Emergencias, entre otros. Así por ejemplo, en normativa específica como el Real Decreto 150/2023, de 28 de febrero, por el que se aprueban los planes de ordenación del espacio marítimo de las cinco demarcaciones marinas españolas, se atribuyen ciertas responsabilidades para la protección de la biodiversidad; o en materia de Defensa, corresponde la competencia a diferentes organismos nacionales, no debiendo olvidar que también, en ciertos ámbitos, concurren competencias de otros organismos europeos, como por ejemplo, la Agencia Europea de Seguridad Marítima (*European Maritime Safety Agency*), considerada el órgano técnico que garantiza un nivel elevado, uniforme y eficaz de seguridad marítima, protección marítima, prevención de la contaminación por los buques y lucha contra dicha contaminación, así como lucha contra la contaminación marina causada por las instalaciones de petróleo y de gas, según resulta del Reglamento (UE) 100/2013 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de enero de 2013.

III. MARCO NORMATIVO MULTINIVEL

La consecuencia de que en la gestión de la seguridad marítima y de la protección portuaria confluyan diversas competencias administrativas es que normas de diferente origen deben ser aplicadas de forma concurrente, lo que dota

a su marco jurídico de cierta complejidad. A pesar que, de lo hasta aquí referido, podría entenderse que la regulación de la seguridad marítima y portuaria es una cuestión interna de cada Estado, cierto es que también existen normas internacionales y europeas que inciden en esta materia y que deben ser tomadas en consideración. En este sentido, parte de la regulación nacional existente tiene su base en normativa internacional¹², emanada de la Organización Marítima Internacional (OMI), que adoptó, en la Conferencia de los Gobiernos contratantes del Convenio Internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (introduciendo modificaciones al Convenio SOLAS de 1974), celebrada del 9 al 13 de diciembre de 2002, un conjunto de resoluciones dirigidas a regular la mejora de la protección del transporte marítimo, y que afectan también a las áreas portuarias. Entre ellas, cabe destacar la Resolución 1, sobre enmiendas al Convenio SOLAS que afectan a su capítulo V y XI, y la Resolución 2, por la que se adopta un Código Internacional para la protección de los buques y de las instalaciones portuarias (Código PBIP, de sus siglas: protección de buques e instalaciones portuarias). Estos instrumentos pretenden mejorar la protección de los buques utilizados en el comercio internacional y la protección de las instalaciones portuarias asociadas a los mismos a través de una interfaz buque-puerto e incluyen disposiciones de obligado cumplimiento, como son las enmiendas al Convenio SOLAS y la Parte A del Código PBIP, y otras de carácter no obligatorio, como es la Parte B del Código PBIP, cuya aplicación se recomienda para facilitar el cumplimiento de las citadas disposiciones obligatorias. Estas normas fueron aceptadas en enero de 2003 y entraron en vigor el 1 de julio de 2004 para todos los Gobiernos contratantes del Convenio SOLAS.

Por otra parte, la Unión Europea ha evolucionado hacia un creciente interés por garantizar un marco de seguridad marítima¹³ y también portuaria. En este último aspecto, tiene encomendada la regulación de cuantas medidas sean necesarias para garantizar en todo momento la protección del transporte marítimo contra los actos ilícitos deliberados, en especial el terrorismo, que figuran entre las amenazas más graves contra los ideales de democracia y libertad y los valores de paz, que constituyen la esencia misma de la Unión Europea. La preocupación en este ámbito ha ido creciendo, y más recientemente en las conclusiones del Consejo sobre la revisión de la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea y su plan de acción, de 24 de octubre de 2023, reconoce su relevancia y el hecho de que la situación geopolítica ha ido cambiando en la última década, lo que aconseja la actualización de la de la Estrategia de Seguridad Marítima de

12. Sobre el proceso evolutivo de la formación del derecho internacional del mar se ha destacado que es un proceso “flexible y evolutivo, pudiendo ser muy variados los orígenes de una determinada norma”. En este sentido, Marín Castán F., “Marco jurídico de la seguridad marítima”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 140, 2008, pp. 171-242, en p. 175.

13. Se ha estudiado particularmente esta evolución por Molina Schmid T., “Los asuntos marítimos en el marco de la Unión Europea. Una estrategia de seguridad marítima de la UE”, *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español*, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de Defensa, 2013, pp- 61-97.

la Unión Europea. Este creciente interés también se refleja en la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, de la que resulta que el objetivo de garantizar la seguridad en las aguas portuarias constituye una razón imperiosa de interés general¹⁴. Precisamente, con objeto de desarrollar medidas útiles en la política del transporte marítimo y establecer normas comunes para la interpretación, aplicación y control comunitarios de las disposiciones adoptadas por la citada Conferencia diplomática celebrada en la OMI en diciembre de 2002, la Unión Europea aprobó posteriormente el Reglamento (CE) n.º 725/2004 del Parlamento y del Consejo, de 31 de marzo de 2004, relativo a la mejora de la protección de los buques y de las instalaciones portuarias. Los requisitos establecidos en el Reglamento (CE) n.º 725/2004 han sido directamente aplicados tanto a buques, como a las instalaciones portuarias, por todas las Administraciones que ostentan competencias concurrentes en estos ámbitos. Sin embargo, esta norma no se agota en sí misma, pues constituye solamente un conjunto parcial del total de las medidas necesarias para adquirir un adecuado nivel de protección para las cadenas de transporte ligadas al transporte marítimo y para las personas, infraestructuras y equipamiento contra incidentes relacionados con la protección aplicables a los buques y a la inmediata interfaz buque-puerto. Por ello, con el objeto de conseguir la mayor protección posible para la industria marítima y portuaria, se introdujeron posteriormente medidas de protección adicionales, aplicables al resto de las zonas portuarias, con una extensión variable, en base a la previa evaluación de riesgos que pudieran amenazar la protección portuaria con origen en zonas exteriores y contiguas al puerto, y todo ello sin perjuicio de la normativa específica relativa a la seguridad nacional. Con este fin, la Unión Europea aprobó la Directiva 2005/65/CE del Parlamento y el Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre la mejora de la protección portuaria, para asegurar que las medidas de protección establecidas por el Reglamento (CE) n.º 725/2004 fuesen efectivas, al implantarse, adicionalmente, otras medidas complementarias para la protección de la zona de actividades portuarias. La Directiva 2005/65/CE establece, para cada puerto en el que exista una o varias instalaciones portuarias afectadas por el Reglamento (CE) n.º 725/2004, la obligación de desarrollar y aplicar un plan de protección portuaria, fundamentado en el resultado de una evaluación de riesgos de amenazas de sucesos contra la protección marítima, incluyendo el análisis de riesgos de las instalaciones portuarias. Para ello, se determina la conveniencia de que se realice una detallada división de tareas y prácticas en cada plan de protección portuaria, para mejorar la eficacia de las medidas de protección preventivas y correctoras a adoptar en lo requerido por la directiva. La trasposición de la Directiva 2005/65/CE se produjo en España con el Real Decreto 1617/2007, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo. Esta norma tiene en cuenta que existe una compleja distri-

14. En este sentido, la STJUE Naftiliaki Etaireia Thasou y Amaltheia I Naftiki Etaireia, EU:C:2011:163, apartado 45.

bución competencial en materia de protección portuaria, donde confluyen competencias de diferentes entidades y organismos, que han de ejercerse en coordinación con las que las Fuerzas Armadas tienen atribuidas en relación con la vigilancia y la seguridad de los espacios marítimos en virtud de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional, y que también es necesario, crear estructuras consultivas a nivel local para el asesoramiento en el análisis y la definición de aspectos relacionados con la protección de los buques, de las instalaciones portuarias y de los puertos. Por todo ello, la norma contiene procedimientos y directrices encaminados a lograr la necesaria coordinación entre los agentes involucrados en la aplicación de la normativa, la mejora de la agilidad en la transmisión de información para la adecuada toma de decisiones, la armonización de criterios y métodos aplicables en el diseño del sistema de gestión de la protección del transporte marítimo, su implantación, la verificación de su eficiencia, los mecanismos de mejora continuada, y las labores de supervisión y control de su aplicación. El Real Decreto 1617/2007 no es la única norma que debemos considerar en marco jurídico español, ya que, posteriormente, se aprobó la Ley 8/2011, de 28 de abril, por la que se establecen medidas para la protección de las infraestructuras críticas, y su reglamento de desarrollo mediante el Real Decreto 740/2011, de 20 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de protección de las infraestructuras críticas.

En la práctica, las previsiones de toda la normativa sobre planificación de la seguridad portuaria y marítima se concretan en los planes de seguridad que deben ser elaborados por las Autoridades portuarias en el ejercicio de las competencias previstas en el artículo 26.1.j) 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, y de las funciones que les asigna el artículo 65 del mismo texto legal, conforme al cual se atribuye a la Autoridad portuaria el control en el ámbito portuario del cumplimiento de la normativa que afecte a la admisión, manipulación y almacenamiento de mercancías peligrosas, y de la normativa que afecte a los sistemas de seguridad, incluidos los que se refieran a la protección ante actos antisociales y terroristas, sin perjuicio de las competencias que correspondan a otros órganos de las Administraciones públicas, y de las responsabilidades que en esta materia correspondan a los usuarios y concesionarios del puerto. A tal efecto, y de acuerdo con lo previsto en la normativa internacional y europea, y de conformidad con la legislación vigente sobre prevención y control de emergencias, cada Autoridad portuaria debe elaborar, además del Plan de protección del puerto, un Plan de Emergencia Interior para cada puerto que gestiona y un Plan para la Protección de Buques, Pasajeros y Mercancías en las áreas portuarias contra actos antisociales y terroristas (este último previo informe favorable del Ministerio del Interior y del órgano autonómico con competencias en materia de seguridad pública sobre aquellos aspectos que sean de su competencia), los cuales, una vez aprobados formarán parte de las Ordenanzas Portuarias. Para la elaboración de estos planes de emergencia y de protección no debe olvidarse la existencia de toda una normativa específica en el ámbito de la protección civil, materia que entronca en la seguridad públi-

ca, y en la competencia prevista en el artículo 149.1.29^a de la Constitución española, sin perjuicio de las competencias autonómicas reconocidas en el artículo 148.1.22^a de la Constitución española en esta materia, como pone de relieve la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional¹⁵. En este sentido, resulta aplicable la legislación correspondiente sobre planes de autoprotección, que a nivel nacional tiene su base en el Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia, y que también tiene su traslación y desarrollo en la normativa autonómica cuando así se encuentra traspasada dicha competencia, normativa que debe ser interpretada de conformidad con la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil.

En lo referente a la protección medioambiental, existe también normativa específica, como lo es la asociada a la lucha contra la contaminación marina, destacando el Real Decreto 1695/2012, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Sistema Nacional de Respuesta ante la contaminación marina.

Como se puede apreciar, la diferente naturaleza de la normativa sobre planificación, conlleva la generación de planes que pueden no están armonizados entre sí y que están sometidos a procedimientos de tramitación y homologación administrativa diferentes, con estructuras de dirección de emergencia distintas y ámbitos de actuaciones también distintos, lo que eleva la complejidad en la gestión de las posibles contingencias¹⁶.

IV. PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN DE LA SEGURIDAD MARÍTIMA Y DE LA PROTECCIÓN PORTUARIA

La planificación en el ámbito portuario tiene por objetivo fundamental “conducir la evaluación de las actividades del sector con una perspectiva de visión estratégica compartida por el conjunto de las Autoridades portuarias del sistema portuario de titularidad estatal”¹⁷. Se puede enmarcar en la dimensión de seguridad relacionada con la protección, y que la diferencia de la faceta de seguridad como actividad policial¹⁸. La planificación y la gestión de la seguridad en las

15. En este sentido, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional 133/1990, de 19 de julio (ECLI:ES:TC:1990:133), así como la Sentencia del Tribunal Constitucional 123/1984, de 18 de diciembre (ECLI:ES:TC:1984:123).

16. Díez Basora J.L. y Teva Córdoba J.A., “Visión descriptiva de los planes de contingencia en los puertos de interés general”, *Energía & Minas: Revista Profesional, Técnica y Cultural de los Ingenieros Técnicos de Minas*, N.º. 15, 2019, pp. 76-83, en p. 4.

17. Camarero Orive A., “Planificación portuaria”, en F. Piniella (coord.), *Gestión portuaria y logística*, Universidad Internacional de Andalucía, 2009, pp. 62-71, en p. 65.

18. En este sentido, Moreno M., “La seguridad y el medio ambiente en la gestión portuaria” en F. Piniella (coord.), *Gestión portuaria y logística*, Universidad Internacional de Andalucía, 2009, pp. 138-169, en p. 140.

áreas portuarias se rige por un conjunto normativo que no está integrado en un único cuerpo legal, y cuyas normas confluyentes pretenden regular aspectos diversos: algunas se han dictado para regular la funcionalidad de los Puertos, otras para garantizar la protección civil en general, otras son estrictamente de protección del medioambiente marino, y otras se dirigen a garantizar la seguridad pública de forma general. De entre todas ellas, debemos centrar nuestro análisis, dada su especificidad, en el Real Decreto 1617/2007, de 7 de diciembre, por el que se establecen medidas para la mejora de la protección de los puertos y del transporte marítimo, que determina los aspectos competenciales, procedimentales, directrices básicas, y mecanismos de control posterior en lo referente a la seguridad portuaria y marítima, y se aplica a todo tipo de puertos marítimos, con la excepción de los puertos, bases, estaciones, arsenales e instalaciones navales de carácter militar, que quedan excluidos por aplicación del artículo 3.3 del mismo Real Decreto y por aplicación de la normativa propia que regula las instalaciones de carácter militar.

En el Real Decreto 1617/2007 se regulan diversas medidas, entre las que se concibe como eje principal el plan de protección portuaria, para cuya elaboración se prevé un trámite anterior de evaluación de riesgos, y otras medidas de seguridad complementarias de aplicación posterior.

IV.1. Procedimiento preparatorio de la planificación: evaluación de los puertos

Con carácter previo a la elaboración y aprobación de un plan de seguridad para los puertos se regula un trámite para la evaluación de su protección en el artículo 10 del Real Decreto 1617/2007, cuya realización se encomienda a la respectiva autoridad de protección portuaria, permitiéndose que se realice directamente por la misma o por una organización de protección portuaria reconocida autorizada por ella. Esta evaluación está supervisada por otras autoridades, que intervienen, bien para aprobar la metodología de evaluación utilizada -función atribuida a la autoridad nacional competente para la protección marítima-, bien para supervisar que se realice debidamente -que es una función atribuida al Ministerio de Interior y a las autoridades autonómicas competentes en materia de seguridad pública-. Este procedimiento previo de evaluación se concibe como un procedimiento de especial trascendencia, ya que el contenido de los planes de seguridad dependerá del resultado de esta evaluación, y es un trámite preparatorio de la planificación de la seguridad en el puerto, definido por la propia norma como el fundamento de la elaboración del plan de protección portuaria y de su posterior ejecución, de ahí, su trascendencia. Por ello, debe basarse en el análisis de las características reales de las zonas evaluadas, que son: las distintas partes del puerto, las zonas adyacentes al puerto que tengan una incidencia en la protección del puerto, y las evaluaciones de protección de las instalaciones portuarias que se encuentren dentro de los límites del puerto. La evaluación de los riesgos de las amenazas que pudieran sobrevenir de las zonas

adyacentes al puerto se realizará de forma coordinada con los titulares de dichas zonas y con las Administraciones públicas con competencias en materia de seguridad en dichas zonas. Estas evaluaciones deberán efectuarse teniendo en cuenta, como mínimo, la identificación y evaluación de los bienes e infraestructuras que se deben proteger; la determinación de las posibles amenazas a esos bienes e infraestructuras y de la probabilidad de que se concreten, a fin de establecer medidas de protección y una jerarquización de las mismas; la determinación, selección y jerarquización de las contramedidas y cambios de procedimiento y de su grado de eficacia para reducir la vulnerabilidad; y también, la determinación de los puntos débiles, incluidos los relacionados con el factor humano, en las infraestructuras, políticas y procedimientos¹⁹. Una vez realizada la evaluación previa, la autoridad de protección portuaria remitirá el resultado al Ministerio del Interior para su aprobación, previo informe del comité consultivo de protección del puerto y, en su caso, del informe del órgano autonómico con competencias en materia de seguridad pública. Esta evaluación deberá ser revisada siempre que se registre un suceso que afecte a la protección del puerto por riesgos que no hayan sido previamente evaluados, se detecte un incum-

19. El Real Decreto 1617/2007 ordena que esta evaluación tenga, al menos, el siguiente contenido mínimo: Determinación de todas las zonas del puerto pertinentes para la protección, incluyendo la fijación de los límites del mismo; Determinación de los aspectos relacionados con la protección derivados de la interfaz entre la instalación portuaria y otras medidas de protección del puerto; Identificación del personal portuario que deba someterse a un control de antecedentes o a una habilitación de seguridad debido a su incidencia en zonas de alto riesgo; Subdivisión del puerto, si se considera oportuno, según la probabilidad de sucesos que afecten a la protección marítima; Determinación de las variaciones del riesgo, por ejemplo, la estacionalidad; Determinación de las características específicas de cada subzona, tales como situación, accesos, suministro de energía eléctrica, sistema de comunicaciones, propiedad, usuarios y otros factores considerados pertinentes para la protección; Elaboración de supuestos de amenazas para el puerto; la totalidad del puerto, o bien partes concretas de su infraestructura, carga, equipaje, personas o equipo de transporte en el puerto, pueden ser blanco directo de una amenaza identificada; Establecimiento de las consecuencias concretas de un supuesto de amenaza; Determinación de los posibles efectos colaterales de un ataque a la seguridad; Determinación de las vulnerabilidades de cada subzona; Determinación de todos los aspectos organizativos que sean pertinentes para la protección portuaria en general, incluida la diversidad de autoridades, normas y procedimientos; Determinación de las vulnerabilidades en relación con los aspectos organizativo, normativo y procedimental de la protección global del puerto; Determinación de medidas, procedimientos y actuaciones para reducir las vulnerabilidades críticas; Determinación de las medidas, procedimientos y actuaciones que deberán reforzarse en caso de incremento del nivel de protección; Determinación de prescripciones específicas para tratar problemas clásicos, como cargas, equipajes, combustible, provisiones o personas «sospechosos», paquetes desconocidos o peligros conocidos (p. ej., una bomba); Determinación de medidas, procedimientos y actuaciones para limitar y mitigar las consecuencias; Definición de divisiones de tareas que permitan una correcta y adecuada ejecución de las medidas, procedimientos y actuaciones establecidos; Atención particular, si procede, a la relación con otros planes de protección (p. ej., planes de protección de la instalación portuaria) y otras medidas de protección existentes; Determinación de los requisitos de comunicación para la aplicación de las medidas y procedimientos; Atención particular a las medidas para preservar de su divulgación la información confidencial relacionada con la protección; Determinación de las necesidades de conocimiento de todas las instancias directamente involucradas, así como del público en general, si procede.

plimiento grave o un cambio importante de las amenazas de sucesos que afectan a la protección del puerto y, al menos, cada cinco años desde la fecha de su aprobación. Al revisarse la evaluación, se deberán considerar los posibles cambios de amenazas y la modificación de las circunstancias en las que fue efectuada la anterior evaluación, ya que las nuevas amenazas detectadas deberán ser incorporadas al Plan de protección del puerto, en la revisión del plan.

IV.2. Plan de protección del puerto

Cada autoridad de protección portuaria elaborará un plan de protección del puerto que deberá tener en cuenta los resultados de la evaluación de la protección del puerto correspondiente, realizada según lo dispuesto en el artículo 10, y se ajustará a lo previsto en el artículo 11, ambos del Real Decreto 1617/2007, dando respuesta de seguridad a los riesgos evidenciados en las conclusiones de la evaluación de la protección portuaria. Posteriormente, será el Ministerio de Interior quien proceda a la aprobación del plan de protección del puerto, previo informe del comité consultivo de protección del puerto y, en su caso, del órgano autonómico con competencias en materia de seguridad pública, y siempre que se ajuste a los requisitos establecidos por el Real Decreto 1617/2007, y a las particularidades que deriven de la evaluación previa de riesgos, así como, en su caso, a las indicaciones que resulten de los informes de las autoridades de las zonas adyacentes que pudieran poner de relieve la existencia de riesgos en las mismas por diversidad de causas. Posteriormente, la autoridad de protección portuaria aplicará el plan de protección aprobado en el puerto correspondiente, estableciendo un control interno de su ejecución mediante el procedimiento previsto en el propio plan de protección.

El plan de protección del puerto abordará adecuadamente las peculiaridades de las distintas partes del puerto, integrará los planes de protección de las instalaciones portuarias que se encuentren dentro de sus límites, e incluirán procedimientos de coordinación con otros planes de seguridad o emergencia que deban existir. Además, deberá especificar, los procedimientos que deben seguirse, las medidas que han de aplicarse y las actuaciones que se deben emprender, en cada uno de los niveles de protección, determinados por el artículo 14 del Real Decreto 1617/2007: a) Nivel de protección 1: el nivel en el cual debe mantenerse medidas mínimas adecuadas de protección en todo momento; b) Nivel de protección 2: el nivel en el cual deberán mantenerse medidas adecuadas de protección adicionales durante un período de tiempo, como resultado de un aumento del riesgo de que ocurra un suceso que afecte a la protección marítima; c) Nivel de protección 3: el nivel en el cual deberán mantenerse más medidas concretas de protección que las incluidas en el nivel 2, durante un período de tiempo limitado, cuando sea probable o inminente un suceso que afecte a la

protección marítima, aunque no sea posible determinar el blanco concreto²⁰. Corresponde al Ministerio del Interior determinar los niveles de protección en los que deben operar los puertos. Tras recibir la notificación del nivel de protección fijado por el Ministerio del Interior, el oficial de protección del puerto adoptará de forma inmediata las medidas establecidas en el plan de protección del puerto para tal nivel de protección. La autoridad de protección portuaria podrá, no obstante, adoptar las medidas contenidas en el plan de protección del puerto correspondientes a un nivel de protección superior a aquél en el que está operando, en caso de disponer de información, que pueda considerarse verosímil, acerca de la amenaza de un suceso contra la protección marítima. Las medidas adicionales de protección que adopte en tal caso la autoridad de protección portuaria deberán ser comunicadas al Ministerio del Interior, que las confirmará, modificará o suspenderá de inmediato. No se admitirá en el puerto ningún buque que tenga asignada por su Administración responsable un nivel de protección inferior al nivel de protección en el que está operando el puerto. Si el Ministerio del Interior o la autoridad de protección portuaria acuerdan la aplicación de medidas de otro nivel de protección, podrán exigir al buque que adopte las medidas pertinentes.

No se establecen previsiones específicas para garantizar la seguridad medioambiental ante riesgos de contaminación, y tampoco esto resulta determinado como indicación obligatoria en la evaluación previa. Su inclusión debería plantearse en futuras modificaciones normativas, ya que se ha destacado que “un porcentaje muy significativo de la contaminación marina del transporte marítimo se produce en los puertos, afectando tanto al entorno de estos como de tierra adentro. Así, se calcula que hasta el 70% de la contaminación de los buques penetra hasta 400 km más allá de la costa, lo que a efectos de la península ibé-

20. El plan de protección del Puerto deberá incluir, como mínimo, el siguiente contenido: 1. Definirá todas las zonas pertinentes para la protección portuaria. Dependiendo de la evaluación de la protección portuaria, las medidas, procedimientos y actuaciones podrán diferir en las distintas subzonas. 2. Coordinará las medidas aplicadas a zonas con distintas características desde el punto de vista de la protección. 3. Establecerá, en su caso, medidas variables en función de las distintas partes del puerto, cambios en los niveles de protección e información obtenida de los servicios de inteligencia. 4. Determinará una estructura organizativa que contribuya a la mejora de la protección portuaria. 5. Atribuirá tareas y especificará planes de trabajo en los siguientes ámbitos: requisitos de acceso; documentos de identificación, control de equipajes y carga; enlace con las autoridades competentes en materia de control de la carga, equipajes y pasajeros; procedimientos y medidas para tratar carga, equipajes, combustible, provisiones o personas sospechosos, incluido el establecimiento de una zona segura; procedimientos y medidas para otros problemas y quebras de la protección portuaria; prescripciones de vigilancia de subzonas o de actividades que tengan lugar en las mismas; señalización; comunicación y autorizaciones; notificación de sucesos que afecten a la protección marítima; integración con otros planes o actividades preventivos, indicando específicamente la integración con otras actividades preventivas y de control vigentes en el puerto; integración con otros planes de respuesta y/o incorporación de medidas, procedimientos y actuaciones de respuesta específicos; prescripciones sobre formación y prácticas; organización operativa y procedimientos de la protección portuaria; procedimientos de adaptación y actualización del plan de protección portuaria.

rica implica prácticamente afectar al 60% de su geografía”²¹. Su relevancia no se evidencia sólo por las cifras indicadas, sino porque existen compromisos internacionales y normativa posteriores a la aprobación del Real Decreto 1617/2007 y la Directiva que traspone, como el Pacto Verde Europeo y los demás acuerdos concordantes con el mismo, que ponen en valor la protección ambiental del medio marino.

Estos planes de protección del puerto no tienen una vigencia indefinida, sino que están sujetos a revisión periódica, debiendo ser revisados, al menos, cada cinco años desde su aprobación. Adicionalmente, se deberán revisar cuando el resultado de la correspondiente evaluación de la protección detecte nuevas amenazas de sucesos que afectan a la protección marítima del puerto, o un agravamiento de las amenazas existentes cuando se efectuó la última evaluación de la protección y, cuando se produzca un incumplimiento grave. Las modificaciones producidas como consecuencia de una revisión del plan de protección del puerto deberán ser aprobadas por el Ministerio del Interior, con carácter previo a su implantación, siempre que afecten a los requisitos de acceso al puerto o a cualquier área de acceso controlado; a los requisitos de control de los documentos de identificación, de los equipajes y de la carga; a los procedimientos para tratar situaciones de circunstancias sospechosas en lo relativo a la carga, equipajes, provisiones o personas, incluyendo la designación de zonas protegidas, y el tratamiento de incidentes de violación de la protección del puerto; a los requisitos de vigilancia de zonas, o de las actividades que se realizan en ellas; a las comunicaciones y habilitación de la protección; a la notificación de incidentes de protección; a los requisitos de formación y de realización de ejercicios y simulacros; a la organización operativa para la protección del puerto y los métodos de trabajo; y al procedimiento de adaptación y actualización del plan de protección del puerto.

IV.3. Medidas complementarias de protección del puerto

IV.3.1. Confidencialidad del plan de protección del puerto

El plan de protección del puerto es un documento confidencial, y el propio plan debe contener indicaciones para su divulgación en aquello que debe ser conocido de forma pública, y debe indicar qué partes del mismo son reservadas. En definitiva, se considera una información que afecta a la seguridad pública, y por ello estará protegido mediante procedimientos destinados a evitar que se borre, destruya, altere o se acceda al mismo sin autorización. De hecho, el artí-

21. De-Manuel-López, F., Díaz-Gutiérrez, D., Camarero-Orive, A., y Parra-Santiago, J., “La descarbonización del transporte marítimo y su impacto en la infraestructura portuaria: Competitividad y Gobernanza”, *XVI Jornadas Españolas de Ingeniería de Costas y Puertos*, Universitat Politècnica De València, 2022, pp. 40-51, p. 48

culo 11.11 del Real Decreto 1617/2007, ordena que el plan de protección del puerto se proteja contra el acceso o divulgación no autorizados. Corresponde a la autoridad nacional de protección portuaria habilitar el acceso al plan de protección a aquellos organismos que, previa solicitud razonada, requieran el acceso a la información contenida en el mismo, y tal consulta deberá limitarse a la información estrictamente necesaria para el desarrollo de sus competencias. En este sentido, debe considerarse que el acceso a esta información pública sobre la protección portuaria, debe quedar limitada en los términos que prevé el Real Decreto 1617/2007, siendo uno de los casos cuyo acceso es limitado, según la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, siendo, uno de los casos en que la seguridad pública vence a la transparencia administrativa. Las Autoridades de protección portuaria, así como las entidades y organismos públicos y privados responsables que intervienen en la evaluación de riesgos, en la elaboración del plan y en su aprobación, deberán establecer y aplicar los procedimientos necesarios para asegurar el mantenimiento de la confidencialidad de las materias tratadas en el mismo y de los informes y registros que se generan en relación con la preparación, elaboración y ejecución del plan de protección, contra accesos o divulgación no autorizados. También es confidencial la información resultante de los procedimientos de inspección relativos a la verificación del cumplimiento de la seguridad portuaria como resulta de la Disposición adicional primera de la Orden PCI/1188/2018, de 15 de noviembre, para el establecimiento del sistema de inspecciones del cumplimiento de la normativa sobre protección marítima en el ámbito portuario.

IV.3.2. Declaración de cumplimiento de los puertos

Los puertos deben disponer de una declaración de cumplimiento otorgada por el organismo competente que, conforme a lo previsto en la Disposición adicional primera del Real Decreto 1617/2007, es el organismo público Puertos del Estado. Esta declaración será solicitada por la autoridad de protección portuaria, debiendo justificar el cumplimiento de lo previsto en relación con la evolución de la protección portuaria y el plan de protección de los puertos. Si el organismo competente para el otorgamiento de la declaración detectara el incumplimiento de alguna de las prescripciones de protección establecidas, la autoridad de protección portuaria deberá adoptar las medidas necesarias para su corrección, comunicando a aquélla las mismas, así como el programa de aplicación. Dichas medidas y el programa de implantación correspondiente deberán ser aprobados por la autoridad nacional competente para la protección marítima, que es la Secretaría General de Transportes del Ministerio de Fomento —conforme al artículo 4 del Real Decreto 1617/2007—, con carácter previo a su implantación. La declaración de cumplimiento tendrá vigencia de cinco años desde la fecha de su emisión, y será renovada por períodos sucesivos de cinco años siempre que se compruebe previamente que el puerto cumple los requisitos exigidos por el Real Decreto 1617/2007. La declaración de cumplimiento perde-

rá su validez si se produce un incumplimiento grave, o si se verifica que el puerto ha dejado de estar sujeto al Real Decreto 1617/2007. En estos casos, el organismo público Puertos del Estado, comunicará a la autoridad de protección portuaria la pérdida de validez de la declaración, quien deberá adoptar las medidas correctoras necesarias para solicitar y obtener nuevamente la declaración de cumplimiento.

IV.3.3. Ejercicios y prácticas de protección en los puertos

Con el fin de garantizar la eficaz aplicación del plan de protección de la instalación portuaria, la competencia del personal para desempeñar las tareas de protección que le hayan sido encomendadas y la identificación de las eventuales deficiencias del sistema de protección establecido que deban ser corregidas, el oficial de protección del puerto, oído el comité consultivo de protección del puerto, efectuará la planificación y programación de ejercicios de protección del puerto correspondiente, de conformidad con lo previsto en el plan de protección del puerto, para lo que se solicitará la colaboración de los oficiales de protección de las instalaciones portuarias. Estos ejercicios podrán consistir en un análisis teórico de determinados aspectos de la protección del puerto en base a documentos, planos y otros elementos, o un análisis de la situación física y operativa de determinados aspectos del puerto relacionados con la protección. Adicionalmente, al menos una vez al año y, como máximo, cada dieciocho meses, se realizará una práctica de protección del puerto, con el objeto de verificar la eficacia de la aplicación de lo prescrito en el plan de protección del puerto, para lo que se establecerá la necesaria colaboración y coordinación con los oficiales de protección de las instalaciones portuarias ubicadas en el puerto. Adicionalmente, la autoridad nacional competente para la protección marítima podrá promover la ejecución de ejercicios o simulacros de ámbito nacional.

IV.3.4. Designación y acreditación de los oficiales de protección del puerto

La entidad gestora del puerto correspondiente, como autoridad de protección portuaria —de acuerdo con el artículo 7 del Real Decreto 1617/2007— designará a un oficial de protección del puerto. Si el oficial de protección del puerto y el oficial de protección de la instalación o instalaciones portuarias no concurren en la misma persona, la autoridad de protección portuaria se asegurará de que exista una estrecha colaboración entre ambos. El oficial de protección del puerto, así como el personal con funciones específicas de protección en el mismo, desempeñarán la función de punto de contacto para los asuntos relativos a la protección del puerto para el que han sido designados, y deberán disponer de un adecuado nivel de formación en materia de protección marítima para desempeñar las funciones que tienen atribuidas, y dispondrán de las titulaciones o acreditaciones justificativas de haber recibido la formación requerida para actuar como oficial de protección.

IV.3.5. Control de archivos, informes y registros

Los oficiales de protección de los puertos que hayan sufrido un incidente de protección elaborarán un informe que recoja los hechos ocurridos y el procedimiento seguido desde su inicio hasta su finalización que será remitido, lo antes posible, al oficial de protección del buque que haya podido resultar afectado por dicho incidente y a la autoridad de protección portuaria. Los informes deberán conservarse, al menos, durante los tres años siguientes a la fecha de su emisión. Además, los oficiales de protección del puerto elaborarán registros que conservarán, durante al menos tres años desde su fecha de emisión, sobre actividades e incidentes relativos a la formación del personal, ejercicios y simulacros, amenazas e incidentes de protección sufridos, violaciones de la protección, cambios de los niveles de protección activados, auditorías internas, y mantenimiento, calibración y ensayos de los equipos y sistemas de protección existentes en la instalación portuaria. Todos los informes y registros referidos deberán protegerse contra el acceso o la divulgación no autorizada, y estarán a disposición de la autoridad competente que justificadamente los solicite y tenga derecho a conocerlos, incluyendo los inspectores que realicen inspecciones reglamentarias en los buques, instalaciones portuarias o puertos.

IV.3.6. Suministro de información sobre protección antes de la entrada de un buque a un puerto

Todo buque dedicado a viajes internacionales, ya sean de pasaje, ya sean de carga, así como las unidades móviles de perforación mar adentro, y los buques de pasaje dedicados al tráfico nacional pertenecientes a las Clases A y B, según la definición del Real Decreto 1247/1999, de 16 de julio, sobre reglas y normas de seguridad aplicables a los buques de pasaje que realicen travesías entre puertos españoles, y a sus compañías, cuando solicite escala en un puerto situado en territorio español que albergue una o más instalaciones portuarias, incluyendo las instalaciones náuticas, varaderos o astilleros, deberá remitir, con la debida antelación²², a la autoridad de protección portuaria y a la capitanía marítima correspondiente, la información necesaria sobre la existencia de un certificado válido del buque, indicando el nombre de la autoridad que lo ha expedido, el nivel de protección al que opera el buque en ese momento, el nivel de protección al que haya operado el buque en cualquier puerto anterior donde haya realizado una operación de interfaz buque-puerto, las medidas especiales o adicionales de protección que haya tomado el buque en cualquier puerto anterior donde haya realizado una operación de interfaz buque-puerto, los procedimien-

22. El artículo 19.2 del RD establece que tal antelación, deberá ser: a) Al menos de 24 horas de antelación a la entrada del buque en el puerto; b) A más tardar en el momento en que el buque salga del puerto anterior, si la duración del viaje es inferior a 24 horas; c) Si no se conoce el puerto de escala o si éste se modifica durante el viaje, desde el momento en que ese puerto de escala es conocido.

tos de protección del buque durante cualquier actividad de buque a buque. Las informaciones anteriores se deberán prestar en relación con las últimas diez instalaciones portuarias visitadas por el buque. Se deberá también facilitar cualquier otra información de carácter práctico relacionada con la protección, a excepción del contenido del plan de protección del buque, de acuerdo con las recomendaciones contenidas en la parte B del Código PBIP.

El contenido de dicha información deberá remitirse, por la autoridad de protección portuaria, al oficial de protección del puerto, al oficial de protección de la instalación portuaria en la que el buque pretenda hacer escala²³ y a la correspondiente Comandancia de la Guardia Civil. La autoridad de protección portuaria denegará la entrada al puerto a todo buque respecto del que no se reciba la información requerida, excepto si el buque se encuentra exento del suministro de dicha información debido a que la Dirección General de la Marina Mercante, previa solicitud justificada de la compañía, exima de la obligación de facilitar la información indicada, tratándose de buques dedicados a servicios regulares entre instalaciones portuarias de puertos situados en territorio español, siempre que la compañía explotadora de los servicios regulares confeccione y tenga al día una lista de los buques afectados y la transmita a la capitanía marítima y a la autoridad de protección de los puertos de escala correspondientes, y que por cada viaje realizado se tenga a disposición de la capitanía marítima y de la autoridad de protección portuaria, por si la solicitase, la información requerida. En las mismas condiciones se puede eximir de entregar tal información al buque que preste un servicio regular internacional entre un puerto español y otro de otro Estado perteneciente a la Unión Europea. En este último caso, la Dirección General de la Marina Mercante podrá solicitar a la autoridad competente del otro Estado la concesión de una exención para dicho servicio. Asimismo, y en el caso inverso, la Dirección General de la Marina Mercante será el órgano competente para la concesión de las exenciones solicitadas por otro Estado para los puertos españoles de escala, debiendo emitir informe previo la autoridad de protección portuaria española afectada. La Dirección General de la Marina Mercante elaborará una lista de las compañías y buques que gocen de exenciones, que deberá mantenerse actualizada, y será remitida por la Secretaría General de Transportes a la Comisión Europea y a todo Estado miembro afectado por las líneas regulares de compañías que disfruten de dichas exenciones. Aunque un buque esté exento de entregar la información indicada, la capitanía marítima o la autoridad de protección portuaria podrán, por motivos de seguridad y protección, solicitar que se le facilite la información necesaria antes de la entrada del buque al puerto.

Los supuestos de exención anteriores son similares al de la declaración responsable, pero en estos casos no se indica que realmente se trate de esta figura,

23. El oficial de protección de la instalación portuaria y el del puerto elaborarán respectivamente un informe sobre el procedimiento seguido con cada buque que haya estado sometido a un suceso que afecte a la protección marítima.

de modo que no parece asimilable plenamente que se puedan aplicar a este caso las consecuencias de no tener a disposición de capitania marítima la información, en el caso de que se solicitase, así como en los casos en los que se detectase inexactitud, falsedad, u ocultación, puesto que para estos casos en el artículo 69.4 De la Ley 39/2015 se establece, como consecuencia, un veto temporal en relación con la actividad correspondiente. A mayor abundamiento, apoya la tesis de que no es exactamente una declaración responsable, sino una figura afín, el hecho de que el propio Real Decreto 1617/2007 atribuya otras consecuencias si se incumplen las condiciones para poder obtener esta exención. En relación con ello, el artículo 19.7 del Real Decreto 1617/2007 establece que la capitania marítima y la autoridad de protección portuaria afectada, deben verificar cada seis meses el cumplimiento de las condiciones establecidas para obtener la exención, y si se dejara de cumplir alguna de ellas, se informará a la Dirección General de la Marina Mercante, que dejará sin efecto la exención otorgada a la compañía, dando traslado a la misma de su resolución. Dado que las medidas restrictivas de los derechos individuales no se pueden interpretar extensivamente, conforme a la doctrina del Tribunal Constitucional respecto al artículo 9.3 de la Constitución española, el veto temporal para solicitar nuevamente la exención, no se puede hacer extensiva a este caso, al no estar previsto expresamente.

IV.3.7. Control del acceso a los puertos

El control de acceso a los puertos se efectuará según lo dispuesto en el correspondiente plan de protección, pero no podrán impedir o restringir la actuación de las personas componentes de los Cuerpos o Fuerzas de seguridad del Estado, ni de cualquier otra autoridad con competencias en el área portuaria, siempre que estén debidamente acreditados e identificados, debiendo prestarse la necesaria colaboración e información recíproca entre los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los integrantes de controles de acceso, para el mejor y más eficaz cumplimiento de las funciones de ambos.

IV.3.8. Control de la aplicación de la normativa sobre protección marítima

Adicionalmente, se debe aplicar un sistema de inspecciones que garantice la supervisión periódica de la implantación de los planes de protección de los puertos. Inicialmente, el Real Decreto 1617/2007 atribuye a los Ministros de Fomento y del Interior la competencia para regular, mediante una orden emitida conjuntamente, los siguientes aspectos del sistema de inspecciones: requisitos mínimos de capacidad, funciones y responsabilidades de los inspectores, procedimiento de reconocimiento y acreditación de los inspectores, normas generales de funcionamiento del sistema de inspecciones, plan de formación para los inspectores, procedimiento de tramitación y control documental de los informes correspondientes, procedimientos para garantizar la confidencialidad de la infor-

mación relativa a las inspecciones. Cabe tener en cuenta que la Orden PCI/1188/2018, de 15 de noviembre, para el establecimiento del sistema de inspecciones del cumplimiento de la normativa sobre protección marítima en el ámbito portuario, en su artículo 4.3 estableció que el desarrollo, implantación y aplicación del sistema de inspecciones sobre implantación de los planes de protección de las instalaciones portuarias y de los puertos de competencia autonómica e instalaciones ubicadas fuera de puerto, sujetos a dicha norma, debe ser aprobado por la Secretaría General de Transporte del Ministerio de Fomento (actualmente la Secretaria General de Transportes y Movilidad), en virtud de la competencia atribuida en el artículo 4 del Real Decreto 1617/2007, de 7 de diciembre, a propuesta del Comité Interministerial de Inspecciones de Protección Portuaria. Por su parte, el artículo 6 de la Orden PCI/1188/2018 atribuye al Comité Interministerial de Inspecciones de Protección Portuaria la responsabilidad de adoptar las medidas necesarias para coordinar las actuaciones que deriven del ejercicio de las competencias del Ministerio de Fomento y del Ministerio del Interior en relación con sus funciones y responsabilidades respecto a la normativa de protección marítima para el control y mejora del sistema de inspecciones, atribuyéndole las funciones concretas necesarias para dar cumplimiento a este mandato.

Dada la complejidad competencial y heterogeneidad de los riesgos que pueden darse en las instalaciones portuarias, se diferencian dos niveles de inspección en la Orden PCI/1188/2018: a) Primer nivel de planificación que será llevado a cabo por el Comité Interministerial de Inspecciones de Protección Portuaria; b) Segundo nivel de carácter principalmente operativo en el cual los equipos de inspección realizarán todas las actuaciones inspectoras previamente planificadas por el Comité Interministerial de Inspecciones de Protección Portuaria, y que serán analizadas por el órgano u organismo competente para el desarrollo, implantación y aplicación del sistema de inspecciones.

Si en estos procedimientos de inspección, o en otro momento, se aprecian incumplimientos de la normativa sobre protección portuaria, se aplicará el régimen sancionador previsto en el título IV, libro III del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre; cuando se trate de incumplimientos relativos a la limitación al acceso a la información pública relativa a los puertos, que es confidencial, el título II de la Ley 19/2013, de 9 de diciembre, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno; o, cuando corresponda, las normas reguladoras de la seguridad pública. Existiendo, por tanto, una remisión a la normativa especial de Puertos del Estado y Marina Mercante y a la de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, y a toda la normativa tanto administrativa, como penal, que puede verse afectada en caso de que se comprometa la seguridad pública.

V. CONCLUSIONES

La regulación de la protección marítima y portuaria son dos cuestiones diferentes pero convergentes. En ambos ámbitos, existen algunas dificultades clásicas, como lo es la dispersión normativa, que se puede concebir como un defecto endógeno derivado de la concurrencia competencial en lo referente a la regulación, ordenación y gestión portuaria, y que lo convierten en un sistema complejo. Adicionalmente, el contexto en el que se aprobó el Real Decreto 1617/2007, de 7 de diciembre, adaptando la normativa europea, sobre todo la Directiva 2005/65/CE del Parlamento y el Consejo, de 26 de octubre de 2005, sobre la mejora de la protección portuaria, para asegurar que las medidas de protección establecidas por el Reglamento (CE) n.º 725/2004 fuesen efectivas, ha cambiado enormemente, pues han pasado casi veinte años desde su aprobación. Este marco normativo, por ello, está desactualizado, ya que existen acuerdos y normas posteriores que no se han incorporado a la normativa actual. También la normativa sobre protección portuaria está desfasada en lo relativo a la consideración de riesgos. Cierto es que el procedimiento de evaluación previa y la obligación de revisar periódicamente los planes de protección portuaria, aportan la posibilidad de considerar riesgos actuales en base a las infraestructuras reales y permiten actualizar la planificación de forma quinquenal, pero sería deseable que se incluyeran directrices básicas y comunes desde la consideración de la existencia de nuevos riesgos que no fueron relevantes hace dos décadas, cuando se aprobó la Directiva (UE) 65/2005, que origina la regulación que principalmente determina el contenido de los planes de protección portuaria. Existe actualmente un contexto socio-económico y político muy diferente, habiendo incrementado su relevancia los riesgos de contaminación medioambiental, por la incidencia que pudieran tener en la emergencia climática declarada en España el 21 de enero de 2020, y adicionalmente, han evolucionado los riesgos de carácter tecnológico, incrementándose y sofisticándose los ciber-riesgos, además de haberse modificado el perfil de los riesgos vinculados a ataques terroristas a raíz de los conflictos armados más recientes, y uniéndose otros riesgos vinculados con el acuciante problema de la inmigración ilegal. Todos estos factores aconsejan una revisión de la normativa reguladora de la protección portuaria y marítima, con el propósito de adaptarla al contexto socio-económico y geopolítico actual, y con la finalidad de armonizarla con nuevas normas sectoriales con las que esta materia guarda relación, como por ejemplo, para adaptarla a las conclusiones del Consejo sobre la revisión de la Estrategia de Seguridad Marítima de la Unión Europea y su plan de acción, de 24 de octubre de 2023; al Reglamento de la UE 2024/1689, de 13 de junio de 2024, por el que se establecen normas armonizadas en materia de inteligencia artificial; y para armonizarla con el Pacto Verde Europeo y la normativa concordante con este, entre otras normas.

BIBLIOGRAFÍA

- CALDUCH CERVERA R., “Riesgos, amenazas y escenarios en el enfoque integral de la seguridad marítima española”, *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español*, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de Defensa, 2013, pp- 101-141.
- CAMARERO ORIVE A., “Planificación portuaria”, en F. Piniella (coord.), *Gestión portuaria y logística*, Universidad Internacional de Andalucía, 2009, pp. 62-71.
- CARMONA PÉREZ C., “La seguridad y protección portuaria. Un subespacio de políticas públicas de seguridad y gobernanza convergente”. *Gestión y análisis de políticas públicas*, Nº 18, 2017, pp. 81-93.
- DE-MANUEL-LÓPEZ, F., DÍAZ-GUTIÉRREZ, D., CAMARERO-ORIVE, A., y PARRA-SANTIAGO, J., “La descarbonización del transporte marítimo y su impacto en la infraestructura portuaria: Competitividad y Gobernanza”, *XVI Jornadas Españolas de Ingeniería de Costas y Puertos*, Universitat Politècnica De València, 2022, pp. 40-51.
- DÍEZ BASORA J.L. y TEVA CÓRDOBA J.A., “Visión descriptiva de los planes de contingencia en los puertos de interés general”, *Energía & Minas: Revista Profesional, Técnica y Cultural de los Ingenieros Técnicos de Minas*, Nº. 15, 2019, pp. 76-83.
- GARCÍA DE LA VEGA F.J., “Componente aeroespacial de la seguridad marítima”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 140, 2008, pp. 119-143.
- GUERRA PENA G., “Administraciones y protección marítima”, *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español*, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de Defensa, 2013, pp- 183-245.
- MARÍN CASTÁN F., “Marco jurídico de la seguridad marítima”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 140, 2008, pp. 171-242.
- MARTÍNEZ MARÍN J.E., *Propuesta para mejorar la eficacia de la implementación del código de protección de buques e instalaciones portuarias en las instalaciones portuarias*, Universitat Politècnica de Catalunya, 2010, 346 pp.
- MARTÍNEZ NÚÑEZ J.F., “Capacidades clave en la seguridad marítima”. *Cuadernos de Estrategia*, nº 140, 2008, pp. 147-168.
- MOLINA SCHMID T., “Los asuntos marítimos en el marco de la Unión Europea. Una estrategia de seguridad marítima de la UE”, *Enfoque integral de la seguridad en el espacio marítimo español*, Escuela de Altos Estudios de la Defensa, Ministerio de Defensa, 2013, pp- 61-97.
- MORENO M., “La seguridad y el medio ambiente en la gestión portuaria” en F. Piniella (coord.), *Gestión portuaria y logística*, Universidad Internacional de Andalucía, 2009, pp. 138-169.
- MORENO M., “La seguridad y el medio ambiente para la gestión portuaria”, en Francisco Piniella Corbacho (coord.), *Gestión portuaria y logística*, 2009, pp. 138-169.
- SUÁREZ-LLANOS GALÁN F., “La seguridad marítima en la marina civil”, *Cuadernos de Estrategia*, nº 140, 2008, pp. 19-45.

REFLEXIONES SOBRE EL SERVICIO DE ESTIBA Y DESESTIBA: NOTAS DE SU RÉGIMEN JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

Marta Oller Rubert

Profesora titular de Derecho Administrativo
Universidad Jaume I

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN SOBRE EL SERVICIO DE ESTIBA Y DESESTIBA: LA ACTIVIDAD DE ORDENACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, TOMANDO COMO EJEMPLO LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA. II. MARCO JURÍDICO: EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL SERVICIO DE ESTIBA Y DESESTIBA. III. CAMBIOS EN EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN Y LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ESTIBA Y DESESTIBA: III.1. El Estado garante, el nuevo rol de las Autoridades Portuarias. III.1.1. El Estado garante. III.1.2. El nuevo rol de las Autoridades Portuarias, en especial en la prestación de servicios portuarios básicos. III.2. Las obligaciones de servicio público en la estiba y desestiba. III.2.1. La necesidad de las obligaciones de servicio público en la estiba y desestiba. III.2.2. Las concretas obligaciones de servicio público en el servicio de estiba y desestiba. IV. EL DESARROLLO DEL SERVICIO DE ESTIBA Y DESESTIBA: CONDICIONAMIENTO A LA LIBERTAD DE EMPRESA DE LAS EMPRESAS ESTIBADORAS. V. CONCLUSIONES.

I. INTRODUCCIÓN SOBRE EL SERVICIO DE ESTIBA Y DESESTIBA Y LA ACTIVIDAD DE ORDENACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, TOMANDO COMO EJEMPLO LA ADMINISTRACIÓN PORTUARIA

Las primeras reflexiones previas al análisis del servicio de manipulación de mercancías desde la perspectiva jurídico-administrativa deben dirigirse a recordar la importancia que, a nivel mundial, y en nuestro caso también nacional, tienen estos servicios en el adecuado desarrollo del transporte marítimo¹. En efecto, a largo de los más de 70.000 kilómetros de la costa europea se contabilizan más de 1.200 puertos, que contribuyen con 56.000 millones de euros al PIB de la Unión Europea, ello supone un elevado peso sectorial y una alta contribución al empleo, inversión y crecimiento². Por otro lado, y uno de los principales problemas que ha surgido en nuestro país, si bien no es objeto del mismo en estas reflexiones, es la alta capacidad de presión del colectivo de trabajadores de los servicios de estiba y desestiba principalmente contrarios a las ideas liberalizadoras de la Unión Europea, y que han supuesto un obstáculo importante para la transformación del modelo vigente en España, ya que un paro generalizado de los puertos, podría llegar a producir incluso una grave situación de desabastecimiento nacional³. Sin embargo, la prestación en régimen de libre competencia de los servicios de estiba y desestiba se entiende que es una garantía en cuanto a la eficiencia en su prestación y al aumento de la competitividad de los puertos nacionales: incrementando la calidad de los servicios prestados y disminuyendo sus precios⁴.

Junto a la necesaria puesta en valor del carácter económico del servicio que nos ocupa, debe traerse a colación el relevante papel que la Administración desempeña en la ordenación y regulación de la actividad económica y especialmente en el sector portuario dado su impacto económico, como se ha comentado. Así, en determinados sectores de interés general, la libertad de decisión propia del mercado y el libre ejercicio de actividades económicas requiere de la interferencia de las administraciones públicas, siempre que medie la satisfacción del interés general y que es la situación que se produce en la evolución de la prestación de los servicios portuarios.

Como señala la doctrina, la justificación de esta intervención de los poderes públicos en el caso de los servicios de manipulación de mercancías se basa en:

1. Así, en el Libro Blanco Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible (2011) se reconoce el transporte por barco como indispensable para conseguir los objetivos de fortaleza económica y comercial de la UE. (Bruselas, 28.3.2011 COM(2011) 144 final).

2. TEMAS LABORALES núm.158/2021, p.263.

3. González Laxe, F/López Arranza, A/ I. Nova Cartí “La complejidad del sector de la estiba: un análisis económico-jurídico para el caso español” en TEMAS LABORALES núm.158/2021, pág.248.

4. Alonso Soto, R. “La liberalización de los servicios portuarios en España” en Revista General de Derecho de los sectores Regulados, núm.2, 2018, pág.3.

- Los trabajadores que realizan las labores de estiba y desestiba deben contar con una determinada formación que garantice la correcta realización del servicio y que se garantice la disponibilidad de los mismos cuando sea necesario.
- Asegurar el abastecimiento de mercancías de la sociedad.
- Y, el necesario control de un espacio limitado, como es el dominio portuario, en el que debe desarrollarse esta actividad económica⁵.

A lo anterior debe sumarse el análisis del concepto de “servicio público” de gran arraigo en el ámbito nacional⁶, pero que por el influjo europeo ha evolucionado hacia una noción funcional en la que se apuesta por la libre prestación de los mismos, eso sí, en ocasiones sometida a condicionantes y obligaciones establecidas por los poderes públicos. De esta forma, la categoría jurídica de “servicio público” ha pasado de ser una noción nuclear del Derecho administrativo a considerarse una forma más de prestación, en el marco del escenario de libre mercado y competencia, que choca con el tradicional concepto de servicio público entendido como titularidad y gestión exclusivamente pública⁷. De acuerdo con los postulados de la Unión Europea lo que ha cambiado “es la forma en que los poderes públicos cumplen sus obligaciones con los ciudadanos”. Por lo tanto, como señala la doctrina, no ha desaparecido la noción de “servicio público”, sino que se ha reducido su ámbito de aplicación, como ocurre con los servicios de estiba y desestiba que, adelantamos, aunque tradicionalmente en nuestro país se prestaban al amparo de aquella categoría jurídica, en la actualidad son actividades desarrolladas por empresas privadas en el ámbito y bajo las reglas de mercado y reguladas por el estado, que es quien establece las denominadas obligaciones concretas en su cumplimiento⁸. Estas “obligaciones de servicio público” (en adelante OSP) son imprescindibles en este escenario de liberalización, ya que, si bien el Estado renuncia a la titularidad pública, ello no significa que deja de garantizar la prestación esencial de servicios a los ciudadanos, ante el temor de que el mercado por sí solo no pueda garantizar determinadas prestaciones básicas⁹.

Las tres ideas anteriores van a ser una constante presente en este análisis sobre la prestación actual de este servicio y la garantía en su prestación.

5. Así lo expone Menéndez de la Cruz, C. en “El nuevo escenario de la regulación de la estiba y desestiba portuaria en el ordenamiento español” en Foro, Nueva época, vol.20, núm.1, 2017, pág.331.

6. Entre otros, vid. Fernández, T-R. “Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy” en *Revista de Administración Pública*, núm.150, 1999, págs. 57 y ss.

7. Meilán Gil, J.L. “El servicio público en el contexto constitucional y comunitario” en Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, núm.60, 2005, pág.527.

8. Meilán Gil, J.L. “El servicio público en el contexto constitucional y comunitario” en Anuario da Facultade... cit. pág. 538 y ss.

9. Martín del Moral, A./ de la Torre Martínez, L. “Las obligaciones de servicio público” en *Derecho de la regulación económica* / Santiago Muñoz Machado (dir.), Vol.4, Iustel, 2010, pág.364.

II. MARCO JURÍDICO: EVOLUCIÓN DE LA REGULACIÓN DEL SERVICIO DE ESTIBA Y DESESTIBA

Partiendo de la definición vigente el servicio de manipulación de mercancías que contiene el art.130.1 TRLPEMM incluye: “las actividades de carga, estiba, desestiba, descarga y trasbordo de mercancías, objeto de tráfico marítimo, que permitan su transferencia entre buques, o entre éstos y tierra u otros medios de transporte. Para tener la consideración de actividades incluidas en este servicio deberán realizarse íntegramente dentro de la zona de servicio del puerto y guardar conexión directa e inmediata con una concreta operación de carga, descarga o trasbordo de un buque determinado”. Estas actividades son además detalladas en el art.130.1 TRLPEMM. De esta forma, el sistema seguido en el TRLPEMM es el de una definición en positivo, por lo que quedan excluidas algunas actividades relacionadas con las anteriores —y que se enumeran en el apartado 2 del art.130—, con la consecuencia de que éstas dejan de ser considerados como “servicios portuario básico”, y pasan a la categoría de “servicio comercial”, como ha recogido la Sentencia de la Audiencia Nacional 1186/2023, de 3 de marzo de 2023 (Recurso 561/2018).

Visto lo anterior, damos paso a un recorrido somero sobre la evolución de regulación de esta prestación¹⁰.

En cuanto a la regulación del servicio de estiba en España, la primera norma postconstitucional de referencia desde la perspectiva jurídico administrativa fue el Real Decreto Ley 2/1986, de 23 de mayo, sobre el servicio público de estiba y desestiba, de buques que, al respecto, decía: “tras declarar las actividades portuarias como servicio público de titularidad estatal, (se) permite el acceso a las mismas de las empresas mediante el sistema de contratación administrativa, sistema que combina la garantía para el interés público derivada del control de la actuación de particulares a través del contrato, con la flexibilidad de la actuación empresarial en este ámbito. Precisamente el interés público concurrente en estas actividades determina la posibilidad de establecer requisitos para el acceso a las mismas, y no sólo desde el punto de vista de la solvencia y eficacia empresarial, sino también desde el de la profesionalidad de los trabajadores que desarrollen estas tareas. De ahí la regulación de las Sociedades Estatales que contratan a los trabajadores portuarios para dotarles de la formación profesional práctica adecuada y ponerlos a disposición de las empresas con carácter temporal para aquellos supuestos en los que la plantilla propia de las mismas es insuficiente para el desarrollo de las tareas portuarias”.

Posteriormente, la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante -modificada en 1997- abre la posibilidad a la privatiza-

10. Un tratamiento detallado de esta evolución se puede ver en Ariño Ortiz, G. “El régimen de prestación de servicios en los puertos de interés general” en *La nueva legislación portuaria (Comentarios a la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los puertos de Interés general*, AA.VV, Atelier, 2004, págs. 19 y ss.

ción del servicio de estiba y desestiba -que fue el único servicio portuario que tenía la consideración de servicio público¹¹- al permitir que fuera prestado por privados, incluyendo como principios de la gestión de los puertos la “eficacia en el servicio y la rentabilidad razonable de su explotación”, así como la “autonomía en la gestión” de los organismos portuarios y se posibilita también la denominada “autoasistencia” referida a la situación en la que un buque con los medios técnicos y humanos adecuados, pueda realizar por sí mismos las tareas de estiba y desestiba. Bajo este sistema, la Autoridad Portuaria, que mantiene la titularidad de los servicios, podrá decidir si los presta por gestión directa o indirecta, y en este último caso podrá establecer “obligaciones de servicio público” para garantizar la seguridad, regularidad, continuidad, calidad, precio y condiciones en que puede prestarse el servicio.

Seguidamente la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y prestación de servicios portuarios —en línea con la propuesta de Directivas existentes en aquellos años, que no llegaron a aprobarse— cataloga la actividad de carga y descarga en la categoría de servicios portuarios básicos, esto es pasan a considerarse actividades privadas que tiene carácter comercial, de interés general, prestadas por la iniciativa privada en aparentemente régimen de competencia y confirma la llamada “autoasistencia”, con una clara incidencia en el régimen de los estibadores portuarios y que levantó no pocas polémicas¹² por el diferente régimen que se aplicaba, claramente menos riguroso, que las obligaciones exigidas a las empresas de estibadores¹³. Este cambio de naturaleza de los servicios de estiba y desestiba conlleva una gran trascendencia, pues consagra la iniciativa privada y la libertad de empresa, de forma que la Administración pierde en este ámbito amplitud en cuanto a las decisiones a adoptar, pues el operador que reúna los requisitos necesarios tiene derecho a prestar los servicios de estiba y desestiba, e incluso se prohíbe que se puedan otorgar a determinados operadores derechos exclusivos o especiales incompatibles con los principios de la competencia, desmontando así monopolios que habían funcionado en exclusiva de manera tradicional en este sector¹⁴. Un planteamiento que

11. Acero Iglesias, P. en *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los Puertos de Interés General*. Atelier, Barcelona, 2004, pág. 107.

12. Ariño Ortiz, G. “El régimen de prestación de servicios en los Puertos de Interés General” en AAVV, *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los Puertos de Interés General*. Atelier, Barcelona, 2004, págs. 19 y ss.

13. Odriozola Landeras, A. “A propósito de la Ley 48/2003, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general: su incidencia en el sector de la estiba y desestiba” en *Estudios Financieros*, núm. 24, 2005, pág.8.

14. Horgué, C. “Régimen de prestación de los servicios portuarios en los puertos de interés general. En especial, de los servicios portuarios básicos” en RAP, núm. 134, 2007, pág.293. González Bustos, A. “La liberalización de los servicios portuarios” en *Derecho, eficacia y garantías en la sociedad global liber Amicorum I en honor de María del Carmen Calvo Sánchez*, Atelier, 2013, pág.679.

responde, así, al principio de subsidiariedad que otorga protagonismo al sector privado como titular y prestador de los servicios portuarios¹⁵.

Más adelante, en un intento de ordenar la normativa dispersa en materia portuaria, se promulgó el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de noviembre, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y Marina Mercante (TRLPEMM), que incluía los servicios de estiba y desestiba dentro del conjunto de servicios portuarios, al tiempo que se determina que dichos servicios se consideran servicios públicos básicos. Con todo, de manera similar a la ley de 1992, aunque se pretendía la liberalización de los servicios, se mantuvieron limitaciones en el acceso a la actividad de prestación de servicios portuarios en las actividades de estiba y desestiba, en relación principalmente con los trabajadores que podían realizar este servicio¹⁶.

Con posterioridad, en el año 2014, debido al interés europeo se inició el proceso de adaptación y liberalización, consecuencia del pronunciamiento del Tribunal de justicia de la Unión Europea de 11 de diciembre, tras la denuncia de la Comisión Europea que consideró que la situación del servicio de estiba y desestiba en España vulneraba el derecho de libre establecimiento y que dio lugar a la aprobación del RD-Ley 4/2017, de 2 de febrero, norma que se derogó, al no alcanzar la mayoría parlamentaria necesaria, y posteriormente el RD-Ley 8/2017, de 12 de mayo, que se asienta sobre el principio de libertad de contratación en el ámbito del servicio portuario de manipulación de mercancías¹⁷. Muy brevemente debemos destacar que se sigue exigiendo a los trabajadores que cuenten con una cualificación especializada, conforme a lo que exige el RDL 8/2017, en su artículo 3, para garantizar así la profesionalidad de los trabajadores portuarios¹⁸. Más recientemente, el Real decreto Ley 9/2019, de 29 de marzo modificó diversos aspectos referidos al sector de la estiba, en concreto al régimen de su personal, así clarifica el concepto de centro portuario de empleo, el tipo de contratos que se pueden realizar en dichos centros, y también las ayudas que promueven la jubilación en este sector, siendo también recientemente reformado las tarifas por la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023¹⁹.

15. Un análisis detallado del impacto que la Ley 48/2003 supuso para el ordenamiento administrativo español puede verse en Vázquez-Portomeñe Seijas, J.J. “La inserción sistemática de la ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y financiero de los puertos de interés general, en el ordenamiento administrativo español” en *La nueva legislación portuaria. (comentarios a la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General)*. Atelier, 2004, págs. 295 y ss.

16. Entre otros, en los derogados artículos 143 y ss.

17. Eguínoa de San Román, E. “Consideraciones sobre la reforma del servicio portuario de manipulación de mercancías” en *Revista de Administración Pública*, núm. 211. 2020, págs. 319 a 348.

18. Puetz, A. en “Comentarios a los artículos 130 y 131” en *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y normativa de desarrollo*, Petit Lavall, M^aV/Blasco Díaz, J.L./ Puetz, A/ Oller Rubert, M (dir), Tirant lo Blanch, 2023, págs.937 y 938.

19. La última de las modificaciones de la Ley, en el momento de finalizar este capítulo octubre de 2024, es la dispuesta por la DF 2^a de la Ley 2/2024, de 2 de agosto de creación de la Autoridad

Es un ámbito en el que, además, se observa una clara tendencia hacia la liberalización tanto desde el derecho nacional, como europeo, proceso sobre el que, en cualquier caso, existen posturas diversas y contrapuestas. Así, no pueden obviarse los mandatos europeos, comenzando por el art.49 y siguientes del TFUE que implican un sistema jurídico y económico basado en la libertad de establecimiento y los arts.56 y ss relativos a la libre prestación de servicios, mandatos que implican a los Estados miembros la eliminación de aquellas disposiciones nacionales que limiten dichas libertades²⁰.

III. CAMBIOS EN EL PAPEL DE LA ADMINISTRACIÓN Y EN EL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS DE ESTIBA Y DESESTIBA

III.1. El Estado garante, el nuevo rol de las Autoridades Portuarias

III.1.1. El Estado garante

A principios del s. XXI se inició una corriente renovadora en la disciplina del derecho administrativo. En esta tendencia de modernización en el seno de la Administración pública —que busca tradicionalmente la mayor eficacia en su actuación (art.103 CE)— relaciona Appel aquel concepto “de modernización” con el desarrollo de la política conocida como *New Public Management*, en el sentido de que estas formulaciones se aplican con una intención de pilotaje²¹, esto es, de crear el marco jurídico, las instituciones y los procedimientos adecuados para que no sólo la Administración, sino también otros sujetos, cuando ello sea más eficiente, puedan realizar actividades públicas²²; de esta manera, el Estado

Administrativa Independiente para la Investigación técnica de Accidentes e Incidentes ferroviarios, marítimos y de aviación civil, que, entre otras medidas, modifica en particular el art.82 en su punto 2 sobre la ampliación de las prórrogas de las concesiones en los puertos de interés general. Además, se añade una DT 11ª al TRLPEMM sobre el régimen transitorio aplicable a los títulos concesionales otorgados y a los expedientes de prórroga del plazo concesional.

20. M.P. Canedo Arrillaga “El régimen jurídico de la estiba en España: una visión desde la perspectiva de la competencia” en *Lex Social*, vol.12, num.1. 2022.pág.438.

21. En el mismo sentido A.Musil señala que bajo el lema de *New Public Management* se incluyen diferentes formas de reforma que pueden ser diferentes en cada país, citando así los ejemplos de Gran Bretaña, donde se conoce como “Thatcherism”, Estados Unidos bajo la expresión “Reinventing Government” y Nueva Zelanda con una reforma similar al modelo británico, vid. *Wettbewerb in der staatliche Verwaltung*. Mohr Siebeck. Jus Publicum 134. Tübingen. 2005, pág.38.

22. Schmidt Assmann, E. “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo” en *Innovación y reforma en el derecho administrativo*. J. Barnes (ed). Global Law Press, 2013, págs. 96 y ss.

ya no sólo busca la eficacia en su actuación, sino también la eficiencia²³, sobre todo en los momentos de incertidumbre económica que vivimos en los últimos tiempos e, insistimos, presidido por la competitividad.

El nuevo modelo consiste, pues, en establecer unos objetivos concretos —en este caso la satisfacción del interés general, necesariamente, pues nos referimos a la Administración portuaria— que deben conseguirse y satisfacerse a través de instrumentos flexibles²⁴, es decir de formas de actuación en las que se conjuguen la voluntad de los ciudadanos y la voluntad de la Administración²⁵, si bien no ya todas las “reglas del juego” van a ser de naturaleza jurídico-pública, sino que se percibe la penetración clara del Derecho privado, produciéndose en algunos casos incluso el peligro de la denominada “huida del del Derecho Administrativo²⁶”, que se ha identificado en la creación de entes instrumentales, con funciones especializadas, como las Autoridades Portuarias con funciones gestoras y ejecutoras de la política portuaria²⁷, sometidos a un régimen más flexible de Derecho, abogando que con ello se alcanza de manera más rápida y ágil los objetivos perseguidos.

Las corrientes renovadoras de la disciplina además de vincular este principio modernizador con las tendencias de *management*, nos remiten a las aportaciones de la doctrina alemana presentadas por W. Hoffmann-Riem, bajo el aserto de que el Estado en su evolución y desarrollo ha asumido más tareas y servicios de los que puede prestar de manera satisfactoria²⁸ y para los cuales se apunta

23. Mir Puigpelat O. *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Civitas, 2004, pág.102.

24. I. Appel en *Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge*. Mohr Siebeck. Tübingen. 2005, pág.494.

Para E.Buschor el NPM se dirige hacia una descentralización del Estado y de la Administración, con una amplia delegación de responsabilidad. Por ello esta tendencia es algo más que una reforma de la Administración, sino una reforma del Estado señala, de ello que la cuestión clave sea determinar qué estructuras deben permanecer y cuáles deben desaparecer, vid. “New Public Management-Reformbedarf auf Bundesstufe” en *Vom service public zum Service au Public*. Blindenbacher, Hablützel, Letsch (Hrsg). NZZ Verlag. Zürich. 2000. pág. 64.

25. Nieto Garrido, E. *La privatización de las formas de gestión de las obras públicas*, pág.6.Disponible en: http://www.ciccp.es/imgweb/sede%20nacional/Comisiones/priv_texto.pdf

26. La bibliografía sobre este tema es abundante, entre otras destacaremos por ser pioneras en estas reflexiones, M. Clavero Arévalo “Personalidad jurídica, derecho penal y derecho singular de las Administraciones autónomas” en *Documentación Administrativa*, núm. 58, 1962, págs. 13 a 36; S. del Saz Cordero “La huida del Derecho administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas” en RAP, num.133. 1994, págs. 57 y ss.; M. Sánchez Morón “El retorno del Derecho Administrativo” en RAP, num.206, 2018, págs. 37 a 66.

27. En efecto, según dispone el TRLPEMM Puertos del estado y las Autoridades portuarias son organismo públicos distintos de los organismos autónomos dependientes de la AGE y distintos de las entidades Públicas empresariales dependientes de la AGE, gozando de una naturaleza jurídica atípica que se enmarca dentro de la categoría de “entidades del sector público empresarial estatal”, que, de acuerdo con el art.24 TRLPEMM: “ajustan sus actividades al ordenamiento jurídico privado... salvo en el ejercicio de las funciones de poder público que el ordenamiento le atribuya”.

28. Una exposición amplia sobre la gradación de la responsabilidad se expone en “Verantwortungsteilung als Schlüsselbegriff moderner Staatlichkeit” en *Staaten und Steuern*. Festschrift für Klaus

una nueva concepción del Estado, como un Estado garante²⁹, en el que los poderes públicos intervienen a través de la regulación y control en la prestación de servicios, que se confían al sector privado³⁰, permitiendo ello una pacífica implementación del Derecho privado. No se cuestiona, pues, con estas reflexiones que determinadas tareas públicas deban ser garantizadas por los poderes públicos, lo que se plantea es cómo deben afrontarse los nuevos requerimientos de la sociedad, o de servicios complejos y en continua evolución, caso de los servicios portuarios. En definitiva, se trata de una redefinición de las funciones de la Administración.

Como dice Esteve Pardo: “El Estado garante tiene así un carácter exclusivamente instrumental: no es un fin en sí mismo, sino que pretende ser otro modo y otro medio de realización del Estado social y de cumplir con sus objetivos³¹”. En el caso de las actividades portuarias, el cambio de papel del estado se justifica entre otras cosas, amén de las exigencias liberalizadoras de la Unión, por otras circunstancias materiales como es la sofisticación técnica que ha comenzado a hacerse evidente en diversos proyectos como Estiba + 2022 sobre digitalización de los Puertos y entre cuyos objetivos se incluye la “maximización de los flujos de estiba y desestiba³²”.

III.1.2. El nuevo rol de las Autoridades Portuarias, en especial en la prestación de servicios portuarios básicos

Antes de abordar el nuevo rol que se le asigna a las Autoridades Portuarias dentro de las concepciones del estado garante, es necesario estudiar si existe un marco jurídico que legitime y ampare esta evolución de las mismas. A nuestro juicio, encontramos dicha referencia legal en el artículo 104 del TRLPEMM (2011) que dice: “La actividad portuaria se desarrollará en un marco de libre y leal competencia entre los operadores de servicios en los puertos de interés general” y continúa especificando que “A tal efecto, corresponde a Puertos del Estado promover la competencia en el conjunto del sistema portuario y a las Autoridades Portuarias en sus propios ámbitos territorial y funcional”, refiriéndose en el apartado segundo a la libertad de acceso a la prestación de servicios en los puertos de interés general. Previsión que se desarrolla aún más en cuanto al régimen de prestación de los servicios portuarios, contemplado en el artículo

Vogel zum 70. Geburtstag, Hrsg. Paul Kirchhof et al., Heidelberg: C. F. Müller. 2000, págs. 53 y ss.

29. Barnés Vázquez, J. “Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento” en RANAP, num.40, 2000, pág.35.

30. Schmidt-Assmann, E. “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo” en *Innovación y reforma...* Op.cit, pág.72.

31. “La Administración garante: una aproximación” en RAP, 2015, núm. 197, pág.11.

32. También véase el caso del Puerto de Valencia “CPE de València implanta a pie de muelle una aplicación para digitalizar la estiba” Fuente: <https://puertosymas.com/cpe-de-valencia-implanta-a-pie-de-muelle-una-aplicacion-para-digitalizar-la-estiba/>

109 TRLPEMM, que señala como son las Autoridades Portuarias las que deben adoptar las medidas precisas para garantizar una adecuada cobertura de las necesidades de servicios portuarios.

En el ámbito portuario ese protagonismo lo asume, por lo tanto, la Autoridad Portuaria, cuyo papel también se ha visto afectado. En efecto, el cambio de modelo de los puertos, que han pasado de ser “puertos-herramienta” (*tool ports*) a “puertos domaniales” (*landlords ports*), ha supuesto que las Autoridades portuarias hayan abandonado su papel de prestadoras directas de servicios, para ser supervisoras y coordinadoras de las actividades portuarias, asumiendo la tarea de regular la actividad económica del sector privado que desarrolla los servicios básicos portuarios, en régimen de libre competencia, pudiéndose reservar en caso de ausencia o insuficiencia de la actividad privada, la prestación subsidiaria de servicios. Efectivamente, la doctrina ha defendido la pervivencia de estas administraciones pero no ya como prestadoras de servicios, sino como tuteladoras de los intereses generales y públicos, encomendado a los operadores privados la prestación de los servicios portuarios, llegándose incluso a identificar cuáles serían las principales funciones de las Autoridades Portuarias bajo este contexto liberalizador: “gestionar el dominio público portuario, regular la actividad que se desarrolla en el puerto, fomentar la competencia en la prestación de servicios, garantizar el funcionamiento de los servicios, su actuación como operadores, actuar como árbitro de las disputas entre operadores y promover estrategias competitivas³³. En el ejercicio de estas funciones de aseguramiento, las Autoridades portuarias asumen y deben realizar una importante tarea de control, esto es de comprobación permanente de que la competencia no está siendo falseada, de resolución de conflictos entre operadores y de garantizar los derechos de los usuarios frente a los operadores³⁴.

A las labores de control que deben asumir las Autoridades Portuarias, el legislador suma el Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios, constituido en 2012, como un instrumento para analizar las condiciones de competitividad en relación con los precios y calidad de los servicios portuarios, y acordar las variables de competitividad sobre las que establecer recomendaciones. En este órgano, que cuenta entre sus miembros con el presidente de Puertos del Estado, cuenta con la representación de las Autoridades Portuarias, prestadores y usuarios de los servicios portuarios, representantes de los trabajadores, y un representante de la Dirección General de la Marina Mercante, elabora un informe anual de competitividad, y una guía de buenas prácticas para el seguimiento de las condiciones de competencia.

33. Alonso Soto, R. “La liberalización de los servicios portuarios en España” cit, pág.4.

34. Horgué, C. “Régimen de prestación de los servicios portuarios en los puertos de interés general. En especial, de los servicios portuarios básicos” en RAP, núm. 134, 2007, pág.295.

III.2. Cambios en el régimen de prestación de los servicios de estiba y desestiba

III.2.1. La necesidad de las obligaciones de servicio público en la estiba y desestiba

Si bien desde finales del siglo pasado hemos asistido a los intentos de liberalización del mercado de los servicios portuarios como reflejan el Libro Verde de la Comisión sobre Puertos y las infraestructuras marítimas (1997³⁵), y las propuestas de Directivas sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios de 2001 y 2004 que pretendían la liberalización de los servicios portuarios a fin de que los sistemas nacionales que regulaban los mismos fueran acordes con las libertades que garantiza el Tratado sobre libre establecimiento y la libre circulación de trabajadores de bienes y servicios, entre otras, no se retomó dicho impulso hasta el año 2011 con el Libro Blanco titulado “Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible³⁶”, concretándose finalmente el proceso de revisión de la política portuaria con el Reglamento (UE) 2017/352, el Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero, por el que se crea un marco para la prestación de servicios portuarios y se adoptan normas comunes sobre la transparencia financiera de los puertos³⁷. Resulta, sin embargo, paradójico que la imposición de OSP en el servicio de la estiba y desestiba no proviene en este caso del citado Reglamento europeo, pues las normas del Capítulo II se excluyen de su aplicación, salvo que los estados miembros decidan someterlos a tales disposiciones. No obstante, puesto que los Estados miembros a pesar de la exclusión anterior, siguen estando obligados a garantizar los principios de transparencia y de no discriminación propios del acervo comunitario³⁸ ha sido el legislador español el que, a través del TRLPEMM, ha fijado las obligaciones de servicio público en el servicio de estiba y desestiba, siendo de este modo más exigente en estas cuestiones en relación con el Reglamento europeo 2017/352³⁹.

En cualquier caso, la categorización de los servicios de estiba y desestiba ha evolucionado a la par con los cambios que se han producido en el papel de los poderes públicos, bajo el marco de los postulados liberalizadores europeos, como se ha advertido. En efecto, inicialmente las actividades portuarias estaban

35. Sobre los antecedentes de finales del siglo pasado, vid. I. Zurutuza Arigita “El acceso al mercado de los servicios portuarios: a propósito del nuevo Reglamento (UE) 2017/352” en *Revista de Derecho del transporte*, núm. 20. 2017, págs. 89 a 96.

36. [COM(2011) 144 final de 28.3.2011).

37. DOUE 3/3/2017, L57/1.

38. Puetz, A. “Comentario artículos 130 y 131” en *Comentario...cit*, pág.925.

39. Trías Prats, B. “Servicios portuarios, actividades comerciales y dominio público” en *El Reglamento Europeo de Puertos y su impacto en el sector*. R.Eguinoa de San Román (coord), Atelier, 2017, pág. 42. También E. Eguinoa en *Derecho comunitario y puertos de interés general*, Atelier, 2017, pág. 188.

enmarcadas dentro del concepto clásico de “servicio público”, una noción en la que se distinguen tres rasgos: la continuidad, regularidad e imparcialidad y que son fácilmente observables y exigibles en los servicios de estiba y desestiba, como lo identifica la doctrina⁴⁰, sin que por ello esté vetada la participación de los particulares, pues el modelo clásico de prestación de estos servicios era el de la concesión. En este sentido, el primitivo papel de las Autoridades portuarias como prestadoras directas de este servicio ha mutado a una función de control en el desempeño de los servicios por las empresas estibadoras. La actual calificación del servicio de manipulación de mercancías es la de servicio portuario básico que debe prestarse en régimen de libre competencia, sin embargo dentro de las categorías que se reconocen desde la Unión Europea, se enmarca en la de “servicio de interés económico general” que, de acuerdo con la Comunicación de la Comisión de los servicios de interés general en Europa (1996-2001), “se diferencian de los servicios ordinarios en que los poderes públicos consideran que deben prestarse incluso cuando el mercado puede no tener suficientes incentivos para hacerlo”.

Sobre esta mutación de funciones, a la que se incorpora la regulación de la actividad económica que constituyen los servicios portuarios básicos como el que nos ocupa, recae una importante responsabilidad. Pues debe garantizar su adecuada prestación dentro del marco del libre mercado. En este sentido, dos son los instrumentos fundamentales a los que debemos hacer referencia para asegurar ese fin, de acuerdo con el artículo 110 TRLPEMM: de un lado, los pliegos de prescripciones particulares, aprobados por la Autoridad Portuaria que se adaptan a las necesidades concretas del servicio de manipulación de mercancías y que establecen los requisitos y el procedimiento para conseguir la correspondiente licencia, como título habilitante para el ejercicio de esta actividad económica y por otro lado, las obligaciones de servicio público, que deberán aplicarse de forma que sus efectos sean neutrales en relación con la competencia entre prestadores de servicios portuarios y que trataremos a continuación.

Para explicar con más detenimiento la justificación y alcance de las obligaciones de servicio público en el sector portuario es de relevancia el Informe de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia emitido en este caso para el transporte marítimo de pasajeros y vehículos en la línea Ceuta-Algeciras de 2018⁴¹. Del mismo se desprende la necesidad de que las OSP sean proporcionales al objetivo perseguido, teniendo en cuenta que se tratan de obligaciones que el empresario no asumiría o no lo haría en la misma medida, ni en las

40. Cosculluela Montaner, L. dice: “El servicio público portuario no se reconduce a operaciones de tráfico marítimo en los puertos, sino también a toda esa pluralidad de actividades portuarias complementarias del transporte marítimo y que constituyen una auténtica unidad dogmática reconducida a la categoría de servicio público. Solo así se explican las potestades de la Administración Pública en relación a las operaciones que nos ocupan (actividades de carga y descarga), y especialmente la facultad de prestación directa del servicio por parte de los organismos portuarios incluso en régimen de monopolio” *Administración Portuaria*. Editorial Tecnos. 1973, pág. 200.

41. Disponible en: https://www.cnmc.es/sites/default/files/2247493_8.pdf

mismas condiciones si considerase únicamente su propio interés comercial. Por ello las OSP deben ser aplicadas de forma que no se afecte a la competencia entre prestadores (art.110.1 TRLPEMM).

En el caso de que la prestación del servicio no se realice por los operadores privados de manera adecuada —por lo tanto, incumpliendo con las obligaciones de servicio público— se permite que la Autoridad portuaria, excepcionalmente y previo informe favorable de Puertos del Estado, asuma la prestación directa o indirecta del servicio portuario con el fin de garantizar una adecuada cobertura de las necesidades del servicio (art.109.3 TRLPEMM). Ello no supondrá la extinción de las licencias en vigor, en su caso, ni tampoco impedirá que se soliciten nuevas licencias. No pudiéndose ser el plazo de prestación del servicio por parte de la Autoridad Portuaria superior a cinco años, salvo que subsistan las circunstancias que hayan motivado la asunción de la prestación.

III.2.2. La concretas obligaciones de servicio público en el servicio de estiba y desestiba

Como decíamos, el legislador se ocupa de establecer cuáles son esas obligaciones a imponer por las Autoridades Portuarias y que necesariamente debe aceptar los prestadores para asegurar un servicio de estiba y desestiba de calidad y que garantice los intereses públicos del tráfico portuario y del puerto y el adecuado abastecimiento del mercado. De ello, se ocupa con carácter general el artículo 110 del TRLPEMM, pero deben entenderse y adaptarse al concreto servicio del que se trate y son las siguientes:

- a) Cobertura universal, con obligación de atender a toda demanda razonable, en condiciones no discriminatorias, salvo las excepciones previstas en la ley para los casos de terminales de pasajeros y mercancías de uso particular. Debe señalarse que en el caso del servicio de manipulación de mercancías, la posibilidad prevista de la “autoprestación”, en el art.109.2 y en el art. 133 TRLPEMM, con la ventaja de que se evita la sumisión a las OSP, situación que se ve paliada por la obligación de que dichas empresas incluyan una compensación económica para que las obligaciones de servicio público que recaen sobre los titulares de licencias abiertas al uso general puedan ser atendidas, en particular las de mantener la cobertura universal, la regularidad y la continuidad de los servicios.
- b) Continuidad y regularidad de los servicios en función de las características de la demanda, salvo fuerza mayor. Para garantizar la continuidad en la prestación del servicio, las Autoridades Portuarias podrán establecer servicios mínimos de carácter obligatorio, proporcionales, un aspecto de gran relevancia en el caso de la manipulación de mercancías, puesto que para los operadores económicos la no disponibilidad de poder descargar o cargar sus mercancías supone una pérdida económica de gran relevancia, lo que resta además, en general, competitividad la puerto. Sin embargo, en el caso de la estiba ha de tenerse en cuenta que, aunque las acti-

- vidades son previsibles, no son objeto de prestación regular y/o continua⁴².
- c) Cooperación con la Autoridad Portuaria y la Administración marítima y, en su caso, con otros prestadores de servicios, en labores de salvamento, extinción de incendios y lucha contra la contaminación, así como en la prevención y control de emergencias.
 - d) Colaboración en la formación práctica en la prestación del servicio con los medios adecuados, en el ámbito del puerto en el que desarrolle su actividad.
 - e) Sometimiento a la potestad tarifaria de la Autoridad Portuaria, cuando proceda, en las condiciones establecidas en las prescripciones particulares por las que se rige el título habilitante. Sobre esta cuestión debe criticarse que no responde la exigencia legal al contenido del Reglamento 2017/352, puesto que se desprende de la norma europea el carácter excepcional de la imposición de tarifas, en aras a conseguir unos objetivos concretos, mientras que tal y como se entiende de la redacción del TRLPMM se abre dicha posibilidad a las Autoridades Portuarias cuando la misma tenga como finalidad reparar posibles fallos en el normal funcionamiento del mercado en libre competencia, y no para garantizar una prestación adecuada del servicio como se defiende desde el Reglamento europeo⁴³.

IV. EL DESARROLLO DEL SERVICIO DE ESTIBA Y DESESTIBA: CONDICIONAMIENTO A LA LIBERTAD DE EMPRESA DE LAS EMPRESAS ESTIBADORAS.

En líneas anteriores se ha hecho referencia a cómo la nueva regulación del servicio de estiba y desestiba partía del reconocimiento a la libertad de empresa de los particulares, sin embargo, como se ha venido apuntando no se trata en el ámbito de los servicios portuarios básicos de un derecho de ejercicio absoluto, sino que está sometido a condicionantes.

El primero de ellos es que esa iniciativa privada debe sustentarse en un título habilitante previo⁴⁴ (art.109.2 TRLPEMM), solicitado por los usuarios, la denominada licencia, en donde aparecen reflejados tanto los requisitos de acce-

42. Menéndez de la Cruz, C. en “El nuevo escenario de la regulación de la estiba y desestiba portuaria en el ordenamiento español” cit, pág.330.

43. Ampliamente sobre reglamento (UE) 2017/352, AA.VV. *El Reglamento Europeo de Puertos y su impacto en el sector*. Atelier, 2019.

44. Al respecto debe advertirse que el tenor literal del Reglamento (UE) 2017/352 no hace referencia a este instrumentos: licencia, sino que se refiere al contrato de servicios portuarios de un manera amplia, como una figura relativa a “un acuerdo formal y jurídicamente vinculante o a un acto de efecto jurídico equivalente entre un prestador de servicios portuarios y un organismo gestor del puerto o una autoridad competente, cuyo objeto sea la prestación de uno o varios servicios portuarios, sin

so, como las obligaciones que el operador debe cumplir y que requiere de la tramitación del procedimiento, en el que la discrecionalidad de la Administración es inexistente, convirtiéndose en un otorgamiento reglado. Hay que destacar que respondiendo a los planteamientos del apartado primero del art.109 TRLPEMM en el que se reconoce la libre competencia en la prestación de servicios portuarios, dicha licencia no confiere el derecho a prestar el servicio en exclusiva.

Sin embargo, puede darse el caso de que el número máximo de posibles prestadores sea limitado, si bien para ello es necesario que esa limitación esté fundamentada en 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 (art.111 TRLPEMM). En este caso las licencias deberán otorgarse por concurso, por un tiempo con una vigencia menor a aquellas licencias en las que no hubiere limitación⁴⁵.

Asimismo, con el objeto de evitar situaciones de dominio en el mercado, como advierte la doctrina⁴⁶, existen fuertes restricciones, es el caso del art.121.1 TRLPEMM⁴⁷ que establece que: “Ninguna persona física o jurídica que sea titular de una licencia para prestar un servicio portuario en un puerto podrá tener influencia efectiva en la gestión del titular de otra licencia que preste o vaya a prestar idéntico servicio portuario en el mismo puerto.

Se entiende que existe influencia efectiva en la gestión a que se refiere el párrafo anterior cuando el referido titular de la licencia:

- a) Ostente, en el puerto de que se trate, una cuota de mercado superior al 50 por ciento de la actividad relacionada con la prestación del servicio portuario correspondiente, medida en términos de toneladas de mercancías manipuladas, número de pasajeros y vehículos en régimen de pasaje embarcados y desembarcados, número de unidades de arqueo bruto (GT), número de servicios realizados a buques o cantidad de desechos o residuos recogidos; o
- b) Alcance dicho porcentaje a través de otras licencias en cuyos titulares tenga influencia efectiva.”

En la concesión de las licencias un elemento clave es el pliego de prescripciones particulares que elabora y aprueba la Autoridad Portuaria, y que debe contar con el informe favorable vinculante de Puertos del Estado, en un claro ejercicio de competencias compartidas, y que va a determinar el contenido de la resolución de la Autoridad portuaria, ya que no puede desligarse de dicho infor-

perjuicio de la forma de designación de los prestadores de dichos servicios” (art. 2.12), vid. sobre esta cuestión S. Boboc en “Comentario artículo 109” en *Comentarios...* cit, pág.763.

45. Boboc, S. en “Comentario al artículo 111” en *Comentario...*2023, págs. 775 y ss.

46. Eguinoa San Roman, R *Derecho comunitario...* cit. págs. 190 y 191.

47. Vicente Mampel, C. “Comentario al artículo 121” en *Comentarios...* cit, págs. 850 y ss.

me, como ha señalado el Tribunal Supremo en la Sentencia 1172/2018, de 9 de julio (recurso 278/2017⁴⁸). En el proceso de elaboración de los pliegos ha adquirido un papel relevante la participación en un sentido amplio, esto es tanto del Comité de Servicios portuarios, como de las organizaciones sindicales más representativas del servicio competente, así como de las asociaciones de operadores y usuarios más representativas, cuyos fines guarden relación directa con el objeto del pliego. A ello debe sumarse el derecho, previsto en la Ley 39/2015, de que cualquier interesado pueda también participar, por mor del artículo 129, lo que abre la posibilidad de que aquellos titulares de licencias en vigor para la manipulación de mercancías tengan derecho a ser oídos en la redacción de los pliegos de prescripciones particulares, en tanto puedan resultar afectados por lo que se vaya a disponer en ellos⁴⁹. Sin embargo, en el caso de que la Autoridad Portuaria participe en la sociedad titular de la licencia para la prestación del servicio, la aprobación del Pliego de Prescripciones Particulares del mismo corresponderá a Puertos del Estado.

La ley en su art.113 TRLPEMM describe el contenido de los pliegos, destacando en lo que nos interesa, el apartado e) del art.113.4 TRLPEMM ya que hace referencia expresa a: “(las) Obligaciones de servicio público, de necesaria aceptación por parte de los prestadores del servicio, en especial, las relativas a la continuidad y regularidad del servicio, y las de cooperación con la Autoridad Portuaria en materia de seguridad, salvamento, lucha contra la contaminación, protección del medio ambiente, emergencias y extinción de incendios”. Asimismo, se establece en el apartado n) como causa de extinción de la licencia el incumplimiento de las obligaciones de servicio público, y reforzando la idea que se viene exponiendo sobre la necesidad de respetar la libertad de mercado y la competencia, en la licencia se deben fijar “los criterios de distribución de las obligaciones de servicio público entre los prestadores del servicio, que deberán ser objetivos, transparentes, proporcionales, equitativos y no discriminatorios, entre los que se deberá tomar en consideración la cuota de mercado en cada uno de ellos” (apartado p).

En cuanto a la duración de la licencia -incluidas las prórrogas- es limitada, siendo posible la renovación si el número de prestadores no está limitado. Si el número está limitado será posible la renovación cuando el servicio se preste sobre dominio público portuario otorgado en concesión al titular de aquél, mientras se encuentre vigente dicha concesión y, en el caso de que el prestador no sea el titular de la concesión, mientras exista un contrato en vigor.

En el caso del servicio de manipulación de mercancías el artículo 114 TRLPEMM distingue varios casos⁵⁰: si no hay una inversión significativa, el plazo es

48. Núm. Ecli: ES:TS:2018:3054

49. Gilabert Gascón, A. en “Comentarios al artículo 113” en *Comentarios...* cit. págs. 795 a 797.

50. Como se señala en el Informe de 2022 del Observatorio Permanente de los Servicios Portuarios, el plazo medio de las licencias en el sistemas portuario español es de 12, 4 años, Fuente: Documento de Análisis 2022, pág. Disponible en: https://observatorio.puertos.es/DOC_PUBLICOS/DOCUMENTO%20DE%20AN%C3%81LISIS%202022.pdf (consulta: octubre 2024).

de hasta 6 años, pero cuando se haya producido una inversión significativa en equipos y material móvil, a). si el titular de la licencia tiene otorgada en concesión o autorización de una terminal marítima de pasajeros o de mercancías, con atraque en concesión o autorización el plazo se amplía a 20 años y b). si el titular de la licencia tiene otorgada en concesión o autorización en una terminal marítima de pasajeros o de mercancías, sin atraque en concesión o autorización, el plazo máximo es de 15 años. En otros casos la licencia se podrá otorgar por un máximo de hasta 10 años. En tercer y último lugar, cuando exista una inversión significativa en obras e instalaciones fijas que tengan incidencia en la prestación del servicio, a) el plazo es de 50 años, cuando las obras sean infraestructuras portuarias de abrigo, esclusas, obras de atraque, accesos marítimos o terrestres, obras de relleno o de consolidación y mejora de terrenos en grandes superficies, b). en el resto de los casos de 30 años. Estos plazos se verán reducidos en un 25% si se trata de servicios de manipulación en el que existe una limitación en el número de prestadores.

En cuanto al procedimiento de concesión, previsto en el artículo 115 TRL-PEMM, se diferencian tres modalidades:

1. Que no esté limitado el número de prestadores, en este caso la concesión es directa, siempre y cuando se acredite el cumplimiento de los requisitos fijados en la ley y en las prescripciones técnicas, produciéndose la estimación por silencio positivo, tras el transcurso de los tres meses desde que se realizó la solicitud.
2. Cuando se limite el número de prestadores, el otorgamiento se realizará por concurso cuyas normas se determinarán en el Pliego de bases elaborado y aprobado por la Autoridad Portuaria, previo informe de Puertos del Estado, destacando la mención expresa a que los “criterios de adjudicación, deberán ser objetivos y no discriminatorios”.
3. Cuando la licencia de prestación del servicio esté directamente ligada y de manera indispensable al uso privativo de una determinada superficie del puerto, el otorgamiento de la licencia estará vinculado recíprocamente al otorgamiento del correspondiente título administrativo y serán objeto de expediente único.

V. CONCLUSIONES

El servicio de manipulación de mercancías es un claro exponente de cómo el derecho europeo influye de manera determinante en la evolución del derecho nacional. Así, un servicio que tradicionalmente, en nuestro país, se venía ofreciendo exclusivamente por los poderes públicos ha pasado, a raíz de las políticas liberalizadoras de la UE, a ser un servicio prestado por operadores privados, pero bajo las altas exigencias fijadas por la Administración, singularizadas en las llamadas “obligaciones de servicio público”. Es una manifestación del cambio de rol de la Administración, en este caso de la Administración portuaria, hacia un

papel de garante que pretende que una necesidad tan vital y esencial como es el abastecimiento del mercado, esté asegurado por vía marítima, pero no sólo eso sino que además debe existir una preocupación de los poderes públicos de que tal prestación básica y también de gran trascendencia económica se realice de la mejor manera posible, ofreciendo un servicio de calidad y competitivo.

La legislación vigente nacional ha intentado trasladar las exigencias europeas, pero ha sido a golpe de condena del TJUE que hemos conseguido que la regulación responda a la liberalización en el sector y a la superación de los monopolios en la prestación del servicio de manipulación de mercancías.

BIBLIOGRAFÍA

- AA.VV. *El Reglamento Europeo de Puertos y su impacto en el sector*. Atelier, 2019
- ACERO IGLESIAS, P. *La nueva legislación portuaria. Comentarios a la ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los Puertos de Interés General*. Atelier, Barcelona, 2004.
- ALONSO SOTO, R. “La liberalización de los servicios portuarios en España” en *Revista General de Derecho de los sectores Regulados*, núm.2, 2018.
- APPEL, I. *Staatliche Zukunfts- und Entwicklungsvorsorge*. Mohr Siebeck. Tübingen. 2005.
- ARIÑO ORTIZ, G. “El régimen de prestación de servicios en los puertos de interés general” en *La nueva legislación portuaria (Comentarios a la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los puertos de Interés general*, AA.VV, Atelier, 2004.
- BARNÉS VÁZQUEZ, J. “Una reflexión introductoria sobre el Derecho Administrativo y la Administración Pública de la Sociedad de la Información y del Conocimiento” en *RAnAP*, num.40, 2000.
- BOBOC, S. en “Comentario artículo 109” en *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y normativa de desarrollo*, Petit Lavall, M^a V/Blasco Diaz, J.L/ Puetz, A/ Oller Rubert, M (dir), Tirant lo Blanch, 2023.
- BUSCHOR, E. “New Public Management-Reformbedarf auf Bundesstufe” en *Vom service public zum Service au Public*. Blindenbacher, Hablützel, Letsch (Hrsg). NZZ Verlag. Zürich. 2000. Pág. 64.
- CANEDO ARRILLAGA, M.P. “El régimen jurídico de la estiba en España: una visión desde la perspectiva de la competencia” en *Lex Social*, vol.12, num.1. 2022.
- CLAVERO ARÉVALO, M. “Personalidad jurídica, derecho penal y derecho singular de las Administraciones autónomas” en *Documentación Administrativa*, núm. 58, 1962, págs. 13 a 36;
- COSCULLUELA MONTANER, L. *Administración Portuaria*. Editorial Tecnos. 1973.
- DEL SAZ CORDERO, S. “La huida del Derecho administrativo: últimas manifestaciones. Aplausos y críticas” en *RAP*, num.133. 1994.

- EGUINO DE SAN ROMÁN, R. “Consideraciones sobre la reforma del servicio portuario de manipulación de mercancías” en *Revista de Administración Pública*, núm. 211. 2020.
- EGUINO DE SAN ROMÁN, E. *Derecho comunitario y puertos de interés general*, Atelier, 2017.
- ESTEVE PARDO, J. “La Administración garante: una aproximación” en RAP, 2015, núm. 197.
- FERNÁNDEZ, T.R “Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy” en *Revista de Administración Pública*, núm.150, 1999.
- GILBERT GASCÓN, A. en “Comentarios al artículo 113” en *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y normativa de desarrollo*, Petit Lvall, M^aV/Blasco Diaz, J.L/ Puetz, A/ Oller Rubert, M (dir), Tirant lo Blanch, 2023.
- GONZÁLEZ BUSTOS, A. “La liberalización de los servicios portuarios” en *Derecho, eficacia y garantías en la sociedad global liber Amicorum I en honor de María del Carmen Calvo Sánchez*, Atelier, 2013, pág.679.
- GONZÁLEZ LAXE, F. /A. LÓPEZ ARRANZA/ I. NOVA CARTÍ “La complejidad del sector de la estiba: un análisis económico-jurídico para el caso español” en TEMAS LABORALES núm.158/2021.
- HOFFMANN-RIEM, W. Verantwortungsteilung als Schlüssbegriff moderner Staatlichkeit” en *Staaten und Steuern*. Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, Hrsg. Paul Kirchhof et al., Heidelberg: C. F. Müller. 2000. Págs. 53 y ss.
- MARTÍN DEL MORAL, A. / L DE LA TORRE MARTÍNEZ “Las obligaciones de servicio público” en *Derecho de la regulación económica / Santiago Muñoz Machado* (dir.), Vol.4, Iustel, 2010.
- MEILÁN GIL, J.L. “El servicio público en el contexto constitucional y comunitario” en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, núm.60, 2005.
- MENÉNDEZ DE LA CRUZ, C. “El nuevo escenario de la regulación de la estiba y desestiba portuaria en el ordenamiento español” en *Foro, Nueva época*, vol.20, núm..1, 2017.
- MIR PUIGPELAT, O. *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Civitas, 2004.
- MUSIL, A. *Wettbewerb in der staatliche Verwaltung*. Mohr Siebeck. Jus Publicum 134. Tübingen. 2005.
- NIETO GARRIDO, E. La privatización de las formas de gestión de las obras públicas, pág.6.Disponible en: http://www.ciccp.es/imgweb/sede%20nacional/Comisiones/priv_texto.pdf.
- ODRIOZOLA LANDERAS, A. “A propósito de la Ley 48/2003, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general: su incidencia en el sector de la estiba y desestiba” en *Estudios Financieros*, núm. 24, 2005.
- PUETZ, A. en “Comentarios a los artículos 130 y 131” en *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y nor-*

- mativa de desarrollo*, Petit Lavall, M^aV/Blasco Díaz, J.L/ Puetz, A/ Oller Rubert, M (dir), Tirant lo Blanch, 2023.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. “El retorno del Derecho Administrativo” en RAP, num.206, 2018.
- SCHMIDT ASSMANN, E. “Cuestiones fundamentales sobre la reforma de la Teoría General del Derecho Administrativo” en *Innovación y reforma en el derecho administrativo*. J. Barnes (ed). Global Law Press, 2013.
- TRÍAS PRATS, B. “Servicios portuarios, actividades comerciales y dominio público” en *El Reglamento Europeo de Puertos y su impacto en el sector*. R. Eguinoa de San Román (coord), Atelier, 2017.
- VÁZQUEZ-PORTOMEÑE SEIJAS, J.J. “La inserción sistemática de la ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y financiero de los puertos de interés general, en el ordenamiento administrativo español” en *La nueva legislación portuaria: (comentarios a la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y de Prestación de Servicios de los Puertos de Interés General)*, Atelier, 2004.
- VICENTE MAMPEL, C. “Comentario al artículo 121” en *Comentarios al texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante y normativa de desarrollo*, Petit Lavall, M^aV/Blasco Díaz, J.L/ Puetz, A/ Oller Rubert, M (dir), Tirant lo Blanch, 2023.
- ZURUTUZA ARIGITA, I. “El acceso al mercado de los servicios portuarios: a propósito del nuevo Reglamento (UE) 2017/352” en *Revista de Derecho del transporte*, núm. 20. 2017.

LA TRANSFORMACIÓN AMBIENTAL DEL DERECHO PORTUARIO ESPAÑOL —NUEVAS CLAVES—

Sara Sestero Ródenas

Profesora Asociada Derecho Administrativo
Universitat Jaume I

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN. LA TRANSNACIONALIZACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL Y SU INFLUJO EN EL DERECHO PORTUARIO ESPAÑOL. II. LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LA AUTORREGULACIÓN Y DEL DERECHO INDICATIVO —*SOFT LAW*— EN LA GESTIÓN PORTUARIA DEL MEDIO AMBIENTE. II.1. Guías de buenas prácticas ambientales. II.2. Directrices para la aceptabilidad ambiental de las obras de dragado. III. EL NUEVO LIDERAZGO VERDE DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS: «BEST PRACTICES» Y EL «UPGRADE» MEDIOAMBIENTAL. IV. LA GOBERNANZA EUROPEA SOBRE EL IMPACTO AMBIENTAL DE LOS PUERTOS: ESPECIAL MENCIÓN A LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN MATERIA DE RESIDUOS GENERADOS POR LOS BUQUES IV.1. El origen internacional de la regulación europea y española. IV.2. Las nuevas relaciones de información y comunicación entre las Autoridades Portuarias y los buques. V. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS. BIBLIOGRAFÍA.

I. INTRODUCCIÓN. LA TRANSNACIONALIZACIÓN DEL DERECHO AMBIENTAL Y SU INFLUJO EN EL DERECHO PORTUARIO ESPAÑOL

No se puede llamar a engaño en cuanto a la superación de las previsiones ambientales contenidas en el Derecho portuario español, esencialmente en lo que concierne al Título IV del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado

y de la Marina Mercante (en adelante, TRLPMM)¹. La razón principal reside en la emergencia de un Derecho ambiental distinto en sus formas y origen, que como fenómeno global ha sido conceptualizado bajo el término Derecho ambiental transnacional en alusión a la fórmula anglosajona *Transnational Environmental Law*², que desde 2012 da nombre también a una de las prestigiosas revistas publicadas por la Cambridge University Press.

A caballo entre el Derecho nacional y el Derecho internacional, la transnacionalización del Derecho administrativo ha sido en los últimos tiempos y en el plano general intensamente estudiada, tanto dentro como fuera de nuestras fronteras³. No cabe duda de que, junto con la regulación económica, el ámbito sectorial ocupado por el Derecho del medioambiente constituye su principal sector de referencia. Con todo, y pese a la pujanza de la materia, queda pendiente investigar la transformación y las consecuencias que el fenómeno genera en la dimensión ambiental del Derecho portuario, finalidad a la que sirven las siguientes reflexiones de forma preliminar y a fin de encauzar próximos y deseables análisis en la materia.

Conviene, por tanto, abrir el presente capítulo esbozando las líneas de definición del fenómeno de transnacionalización del Derecho ambiental, en las que se apoyarán las tesis y argumentos sobre el Derecho portuario, que se sostendrán en el núcleo de este estudio.

El discurso sobre la transnacionalización viene a subrayar cómo las actividades y las estructuras organizativas transfronterizas moldean y determinan crecientemente el Derecho ambiental. En ese sentido, el Derecho de origen estatal se ve en cierta medida abocado a la insignificancia, al ser superado por el torrente de normativas indicativas, mecanismos de certificación, redes de cooperación público-privadas, códigos de conducta o intercambios de buenas y mejores prácticas, entre otras tantas fórmulas más o menos informales, que inundan el contexto regulativo, y a las que los sujetos obligados se adhieren, de forma generalmente voluntaria. El resultado de esas dinámicas es cuanto menos paradójico pues, en efecto y salvando el debate profundo sobre la legitimidad jurí-

1. Aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre.

2. Desde un enfoque crítico para con su catalogación y legitimación jurídica, véase DILLING, O. / MARKUS, T., «The Transnationalisation of Environmental Law», en *Journal of Environmental Law*, Volume 30, Issue 2, July 2018, pp. 179-206 (181-182).

3. MIR PUIGPELAT, O., *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho administrativo*, Civitas Ediciones, Madrid, 2004, pp. 36 y ss. MEILÁN GIL, J.L., *Una aproximación al Derecho administrativo global*, Global Law Press, Sevilla, 2011, pp., 17 y ss. GUICHOT, E., «Globalización jurídica y Derecho público. Recientes aportaciones en la doctrina europea», en *Revista de Administración Pública*, núm. 187, Madrid, enero-abril (2012), pp. 305-326. En Alemania, sobre la idea del sistema jurídico relativo a la Sociedad en red, véase: LADEUR, K.-L., «Die Netzwerke des Rechts», en VESTING/AUGSBERG (Eds.), *Das Recht der Netzwerkgesellschaft*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, pp. 372 y ss. En su línea trabaja hoy, AUGSBERG, I., «Global Law Before the State? On canon Law as a Transnational Regime», en *Journal of Law and Society*, Vol. 45, issue S1, July 2018, pp. 270-286.

dica de tales instrumentos⁴, lo cierto es que terminan por hacer avanzar el estado de protección sectorial del medio ambiente⁵, debido a muy diversos motivos que van desde el llamado *greenwashing* y los beneficios de la responsabilidad social asociados a la competitividad, pasando por el llamado efecto espejo (*spill over effect*), hasta la mayor aceptación de los estándares —por lo general más elevados— derivada de la participación y adaptación realizada en el curso de su elaboración. De hecho, debe tomarse como punto de partida que el mismo concepto de Derecho transnacional no responda a una definición nítida, sino más bien a una suerte de «concepto clave» que describe, conecta y advierte sobre una serie de fenómenos regulatorios diversos⁶.

Pese a la tradicional función estabilizadora del Derecho público, es más que probable que la celeridad con la que se producen hoy los cambios tecnológicos, energéticos, y económicos demande —especialmente en el sector del transporte marítimo y los puertos de interés general— una regulación más dinámica y flexible, capaz de enfrentar la nueva generación de retos medioambientales que se le plantean⁷. En ese sentido, parte de los fenómenos vinculados a la transnacionalización bien pueden ser concebidos como una adaptación y diversificación funcional de las estrategias regulatorias, en lo que se ha canalizado como *resiliencia o flexibilización* del Derecho administrativo⁸.

4. FRANZIUS, C., «Autorregulación regulada como estrategia de coordinación», en DARNACULLETA i GARDELLA / ESTEVE PARDO / SPIECKER GEN. DÖHMANN (Eds.), *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Marcial Pons, Madrid, 2015, pp. 226 y 227. En relación a la consecución procedimental de la sostenibilidad, KAHL, W., «Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren», en KAHL, W. (Ed.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2016, pp. 27 y ss.

5. Sirviendo así a la consecución del principio de desarrollo sostenible, del que deriva la cláusula de no regresión o *standstill* del Derecho ambiental, la cual implica que por razones de solidaridad intergeneracional no se pueda retroceder en las medidas de protección del medio ambiente. Al respecto, y a tenor de la evolución del Derecho ambiental como disciplina, puede leerse LOZANO CUTANDA, B., «Derecho ambiental: algunas reflexiones desde el Derecho administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 200, Madrid, mayo-agosto (2016), pp. 409-438 (425-426).

6. En tanto concepto clave, coexiste con otras expresiones y conceptos como la de Derecho global o Pluralismo legal, que con matices abordan un mismo fenómeno. MARKUS, T., *op. cit.* (cita 2), p.182.

7. La globalización y el aumento del comercio internacional les sitúa necesariamente como parte de la estrategia de mitigación del cambio climático, especialmente en lo que a la transición energética ligada a la descarbonización. Esto, junto con el aumento de la tecnificación y la complejidad comercial asociada al transporte marítimo, hacen que las autoridades portuarias, junto con el resto de actores en presencia, se deban hoy a una gestión del riesgo, tanto en lo que a actividades y accidentes potencialmente contaminantes para la calidad del aire o del agua se refiere como, por ejemplo, en lo que a la gestión de los residuos de los buques, o incluso las obras de adaptación comercial del puerto. Un análisis certero sobre estos retos lo ofrece ZAMORA ROSELLÓ, R., «Capítulo XVIII Transporte marítimo y puertos», en MELLADO RUIZ / ALENZA GARCÍA (Eds.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética*, Marcial Pons, Madrid, 2022, pp. 409-429.

8. En general sobre la flexibilización del esquema de fuentes el Derecho administrativo, y lo que el autor denomina «un entramado policéntrico», puede verse SCHMIDT-ASSMANN, E., *La dogmática del Derecho administrativo*, Global Law Press, Sevilla, 2021, pp. 82 y ss. Sobre la necesidad de introducir mayor variedad en el establecimiento de estándares, con miras a la acción cooperativa y al aprendiza-

En el caso particular del Derecho portuario de naturaleza ambiental, asistimos a la emergencia de un Derecho global o transnacional, que si bien enraizado en el Derecho internacional, desplaza la importancia del Derecho estatal clásico, a la vez que se muestra crecientemente *administrativizado* en las formas organizativas y procedimentales que determinan su implementación multinivel a través de una constelación de actores públicos y privados, así como estatales y supraestatales, conectados todos ellos en una nueva gobernanza ambiental del sector portuario europeo y global.

Por su parte, la anunciada reforma del vigente marco jurídico español (TRL-PEMM), que daría lugar al Anteproyecto de Ley de Reforma en diciembre de 2021 y que incluía determinados avances en materia medioambiental⁹, ha sido sensiblemente recortada, dando lugar al actual Proyecto de Ley de modificación del texto, cuya tramitación ha sido aprobada por la Mesa de la Cámara el 10 de septiembre de 2024, sin abordar directamente el desfase presentado por la normativa en lo que al avance de la protección ambiental se refiere¹⁰. Es cierto que el texto vigente supuso, en su momento, una novedad frente al texto legal del año 1992, el cual obviaba el perfil medioambiental de los puertos de interés general. Con todo, la fulgurante acción de los mecanismos internacionales y transnacionales, el desarrollo tecnológico y energético que afecta al transporte marítimo, así como el mayor conocimiento sobre las implicaciones del sector para con el cambio climático, han relativizado la eficacia de este ordenamiento. En ese escenario, la autorregulación del sector y los instrumentos de naturaleza suave han adquirido un nuevo protagonismo, marcando el rumbo de la protección e innovación ambiental de los puertos.

je en la regulación, véase: LADEUR, K.-L., «Towards a Legal Concept of the Network in European Standard-Setting», en VESTING/AUGSBERG (Eds.), *Das Recht der Netzwerkgesellschaft*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013, pp. 305 y ss.

De manera singular, referido a la Gobernanza ambiental, véase ARMITAGE, D., «Resilience and Administrative Law», en *Economy and Society*, 18 (2), pp. 11 y ss. PLUMMER, R. y ARMITAGE, D. «Integrating perspectives on adaptive capacity and environmental governance», en *Adaptive capacity and environmental governance*, Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg: 2010, p. 1-19.

9. Recuperado de: https://www.transportes.gob.es/recursos_mfom/audienciainfopublica/recursos/apl_modificacion_trlpemm_y_lnm_2_diciembre_2021.pdf (último acceso 11 de octubre 2024).

10. Recuperado de: https://www.congreso.es/public_oficiales/L15/CONG/BOCG/A/BOCG-15-A-34-1.PDF (último acceso 11 de octubre 2024).

II. LA CRECIENTE IMPORTANCIA DE LA AUTORREGULACIÓN Y DEL DERECHO INDICATIVO —*SOFT LAW*— EN LA GESTIÓN PORTUARIA DEL MEDIO AMBIENTE

II.1. Guías de buenas prácticas ambientales

Parece sintomático de la superación en la que en su dimensión ambiental ha caído el TRLPEMM, que la principal referencia normativa la constituyan dos textos de naturaleza indicativa promovidos por el Organismo Público Puertos del Estado, entendiéndose que la influencia de cada una de las 28 Autoridades Portuarias españolas integradas sobre el desempeño ambiental de la operativa en el sector es indirecta, y que se desarrolla tanto a través de las ordenanzas de los puertos, como en los pliegos de las licencias y autorizaciones que regulan la actividad las empresas que operan en el puerto, y a través de mecanismos de fomento e incentivo económico (bonificaciones, prórrogas etc.).

En este contexto, primero, en 2011, se editó la *Guía de buenas prácticas en la implantación de sistemas de gestión ambiental*, y posteriormente, en 2015, la *Guía de buenas prácticas en manipulación y almacenamiento de graneles*. En ambos casos, se trata de textos participados y colaborados por una amplia representación de los actores públicos y privados implicados en el sector, cuyo objetivo es el de «proporcionar un marco de referencia común, que permitan sistematizar y armonizar las iniciativas de impulso a un mejor desempeño ambiental de las operaciones en el conjunto del sistema portuario»¹¹.

Sobre ese asunto en concreto, en el plano legislativo, cabe partir de la previsión contenida en el artículo 62.2 TRLPEMM, por el que se exige a las instalaciones portuarias, que desarrollen todo tipo de actividad comercial o industrial la disposición de «medios suficientes» en la prevención y mitigación de cualquier forma de contaminación. En ese sentido, existe una obligación formal de adaptar y garantizar por parte de las autoridades portuarias los estándares de protección, a través de su acción sobre la concesión, supervisión y mantenimiento de las distintas autorizaciones y títulos en general otorgados en su ámbito de competencia. Y esto, hay que subrayar, con independencia de que exista un control sobre el cumplimiento y aplicación de la Guía de buenas prácticas. El Defensor del Pueblo ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto¹², considerando que

11. Recuperado de: <https://www.puertos.es/es-es/medioambiente/Paginas/Guía-de-Buenas-Practicas-Ambientales.aspx> (último acceso 11 de octubre 2024).

12. A propósito de la Queja número 15016646, formulada por la Consejería de Medio Ambiente y Ordenación del Territorio de Andalucía, frente a la Autoridad Portuaria de Almería por razón de la contaminación atmosférica del Puerto de Almería, a tenor del contenido ambiental exigible en las licencias portuarias, más cuando se trata del servicio de carga y descarga de graneles. La recomendación del Defensor del Pueblo se concreta en «realizar una evaluación conjunta de las emisiones a la atmósfera procedentes de manipulación de graneles en el puerto de Almería y de su afección a la calidad del aire, con el fin de comprobar si las medidas previstas en el Plan de Calidad del Aire se han implantado en su totalidad y si son suficientes para corregir la contaminación por partículas y alcan-

al margen del Derecho suave la aplicación diligente del Derecho formal también obliga a que la Autoridad Portuaria exija a los operadores del puerto a realizar su actividad de la «manera menos contaminante posible», en forma de mandato de optimización, y en una clara defensa del principio normativo de sostenibilidad y no regresión.

La mentadas guías se ven reforzadas por el compromiso institucional adquirido mediante la denominada *Estrategia de Transporte Sostenible en Puertos*¹³, la cual constituye una suerte de código de buen gobierno ambiental estructurado en doce líneas de actuación, y que ha sido igualmente promovida por Puertos del Estado¹⁴.

Posteriormente, parte de las Autoridades Portuarias que integran el Organismo Público ha considerado oportuno a título particular, bien para mejorar y difundir los estándares y compromisos medioambientales, como para dar cumplimiento de la NORMA ISO 14001 a efectos de certificaciones, publicar sus propias Guías de buenas prácticas ambientales. Es el caso de los puertos de Avilés, Granada, Tarragona, o de las Bahías de Cádiz y Algeciras¹⁵.

Por último, en lo que a la creciente importancia del *Soft Law* en el ámbito del Derecho portuario se refiere, cabe mencionar por su efecto transversal en la

zar los objetivos de reducción previstos en el Plan; y, en caso contrario, adoptar otras nuevas». La sugerencia fue aceptada por la Autoridad Portuaria, que además recientemente ha implementado en sus instalaciones sensores y cámaras en el marco del proyecto de investigación ACOPIAIA, promovido por Aplicaciones y Proyectos TIC, S.L. (Aptica), para la monitorización de la contaminación del aire. Se trata además de un proyecto financiado por los Fondos *Next Generation*.

13. Recuperado de: https://www.puertos.es/es-es/Documents/Transporte_Sostenible_Puertos.pdf (último acceso 11 de octubre 2024).

Las doce líneas que componen la estrategia son: Impulso al desarrollo de Autopistas del Mar; Impulso al transporte ferroviario con origen y destino en puertos; Mejora de la movilidad de vehículos pesados en el entorno portuario; Impulso a las energías alternativas en el transporte; Mejora de la eficiencia energética e impulso al uso de energías renovables.; Control de las emisiones difusas en la manipulación de graneles sólidos y líquidos; Mejorar la trazabilidad y grado de valorización de los residuos; Valorizar residuos de construcción en rellenos portuarios; Optimizar la respuesta ante emergencias por contaminación marina; Contribuir a mejorar la calidad del agua y sedimentos de los puertos; Contribuir a evitar el vertido de desechos procedentes de buques al mar; Optimizar la gestión y uso del agua en puertos.

14. Cabe mencionar, igualmente la «Guía de Gestión Energética en Puertos», recuperada de: https://www.puertos.es/es-es/Documents/guia_gestion_energetica_puertos_firmada.pdf (último acceso 11 de octubre 2024).

15. A continuación se relacionan las referidas recomendaciones:

— «Buenas prácticas en el entorno portuario» promovido por el puerto de Avilés, se ha recuperado de: https://www.puertoaviles.es/upload/web/parrafos/00669/docs/Buenas_practicas_Junio_20099244.pdf (último acceso 11 de octubre 2024).

— «Guía de buenas prácticas para la manipulación y almacenamiento de graneles sólidos », generada por el Puerto de Granada, recuperada de: <https://www.apmotril.com/docs/Guia-de-buenas-practicas-completa.pdf> (último acceso 11 de octubre 2024).

— «Guía de Buenas Prácticas en el Manejo de graneles sólidos en el Puerto de Tarragona», promovida por la Autoridad Portuaria de Tarragona, recuperada de: https://www.porttarragona.cat/files/docs/Port/Sostenible/Guia_Buenas_Practicas_PortdeTarragona.pdf (último acceso 11 de octubre 2024).

protección ambiental, el desarrollo reciente de recomendaciones en materia de ciberseguridad. En ese aspecto, la opción avanzada en 2019 por la Agencia Europea para la Ciberseguridad (ENISA) ha sido seguida en el ámbito nacional en el año 2020 mediante la denominada «Guía de buenas prácticas para la gestión de riesgos de ciberseguridad en buques e instalaciones portuarias» promovida por el Consejo Nacional de Seguridad Marítima, como forma de sensibilización, preparando con toda seguridad el terreno para próximas reglamentaciones en la materia.

II.2. Directrices para la aceptabilidad ambiental de las obras de dragado

En otro orden de cosas, constituyen un referente en lo que a la protección ambiental en el ámbito portuario se refiere las denominadas «Directrices para la categorización del material dragado y su reubicación en aguas del dominio público marítimo-terrestre» (DCMD). En su última versión, aprobada en 2021 por la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas, puede comprobarse cómo la naturaleza del instrumento de ordenación en cuestión se acerca cada vez más a la normatividad, sin que por ello pueda hablarse todavía de un Derecho formal, a pesar de su aplicación generalizada. Se trata de un documento vivo, que ha ido mejorándose de acuerdo a la experiencia adquirida en su aplicación y al avance del conocimiento científico, y que ha servido asimismo para dar traslación a la práctica nacional de los acuerdos alcanzados en el marco de los Convenios para la protección del medio marino de Londres (1972), Barcelona (1975) OSPAR (1992) y, así como fundamentalmente de las normativas europeas de protección del medio marino y de residuos¹⁶.

— «Guía de Buenas Prácticas Ambientales en el Puerto de la Bahía de Cádiz», recuperada de: <https://www.puertocadiz.com/download/guia-buenas-practicas-medioambientales-de-la-apbc/> (último acceso 11 de octubre 2024).

— Guía de Buenas Prácticas Ambientales, promovida por la Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras, recuperada de: <https://www.apba.es/uploads/files/medio-ambiente/guia-buenas-practicas-ambientales-APBA.pdf> (último acceso 11 de octubre 2024).

16. BUCETA J.L., et al., «Nuevo marco para la caracterización y clasificación del material dragado en España» en *RIBAGUA – Revista Iberoamericana del Agua* 2 (2015), pp. 105-115.

El nuevo marco normativo propiciado por la Directiva marco sobre la estrategia marina (2008/56/CE) y la Directiva marco de residuos (2008/98/CE) que, en ambos casos han sido plenamente transpuestas al ordenamiento jurídico español por la Ley 41/2010 de Protección del medio marino y la Ley 22/2011 de residuos y suelos contaminados, fue determinante a la hora de facultar al Gobierno, para aprobar directrices comunes a todas las estrategias marinas con el fin de garantizar la coherencia de sus objetivos en la ordenación de actividades que se llevan a cabo o pueden afectar al medio marino, como resulta ser el caso de los dragados portuarios. Por ello, se creó la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas, por RD 715/2012 como órgano de coordinación para la elaboración, aplicación y seguimiento de la planificación del medio marino.

Esta a su vez creó en el año 2013 un grupo de trabajo encargado de la elaboración de una propuesta de nuevas directrices que vinieran a sustituir a las Recomendaciones técnicas que desde el año

Lo cierto es que, en el caso de España, ya en el año 1994 se publicarían por parte del Centro de Estudios y Experimentación de Obras Públicas (CEDEX) las «Recomendaciones para la gestión del material dragado en los puertos españoles» (RGMD), que pese a su no normatividad se venían aplicando igualmente en la práctica totalidad de los proyectos de dragado¹⁷. Estas recomendaciones, supusieron el antecedente inmediato y origen de las directrices actuales, aprobadas inicialmente en 2014 y revisadas en 2015 y 2021. Se trata en todos los casos de unos estándares que responden a la negociación entre las partes implicadas, presentes en el grupo de trabajo, en el que CEDEX a través de su Centro de Estudios de Puertos y Costas, ha incorporado los resultados y avances de diversos estudios de investigación sobre el conocimiento de la calidad ambiental de los sedimentos litorales españoles, así como respecto de técnicas analíticas y bioensayos para la más completa caracterización ambiental.

Las directrices se constituyen como el mecanismo para evaluar la aceptabilidad ambiental de las operaciones de dragado, exigible a raíz de las previsiones generales contenidas en el artículo 64 TRLPEMM, y establecen los procedimientos concretos para su adecuada caracterización, sirviendo de guía para establecer el procedimiento de gestión más conveniente, incluyendo los criterios y estudios necesarios para la selección de la zona de reubicación.

III. EL NUEVO LIDERAZGO VERDE DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS: «BEST PRACTICES» Y EL «UPGRADE» MEDIOAMBIENTAL.

En la última década la atención de los temas relativos al cambio climático se ha impuesto en la agenda de los Estados, y en particular de todos aquellos entes públicos y privados que desde una perspectiva multinivel tienen influencia en el sector del transporte marítimo. La reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en el sector portuario es hoy una prioridad en la lucha contra la contaminación ambiental y la mejora de la calidad del aire. Los puertos se están

1994 se venían aplicando a las obras de dragado (RGMD), y cuya revisión y adaptación científica era igualmente una necesidad perentoria. El texto finalmente elaborado fue aprobado en la reunión de la Comisión Interministerial de Estrategias Marinas de abril de 2014 y revisado en junio de 2015 con el título de «Directrices para la caracterización del material dragado y su reubicación en aguas del dominio público marítimo-terrestre» (DCMD). Al resultar tantas y de tan intenso calado las modificaciones sobre las RGMD que se venían aplicando, se decidió abrir un periodo transitorio para evaluar su plena aplicabilidad con el compromiso, tras dicha fase e incorporadas las modificaciones que pudieran resultar necesarias, la hoja de ruta preveía elevarlas a rango normativo (posiblemente mediante Real Decreto). Sin embargo, eso no ha sucedido, ni si quiera tras su última revisión en 2021.

17. Puesto que se trataba de unos estándares consensuados: fueron acordadas por los diferentes órganos de la Administración General del Estado competentes en los procedimientos de aprobación y autorización de las obras de dragado y su vertido en el mar (Puertos del Estado, Dirección General de la Marina Mercante, extinta Secretaría General de Pesca Marítima, extinta Dirección General de Costas, extinta Dirección General de Política Ambiental e Instituto Español de Oceanografía).

transformado en promotores de la transformación y eficiencia energéticas, haciendo las veces de *energy manager*, liderando las políticas económicas y medio ambientales¹⁸. Puertos como el de Vigo, Valencia o Barcelona son hoy modelos de autorregulación y coordinación de la red de actores públicos y privados implicados¹⁹. Las Autoridades Portuarias están facilitando así la transición energética y la implantación de combustibles alternativos como el Gas Natural Licuado (GNL), sin olvidar que lo hacen el marco de los avances del Derecho Internacional y de la Unión Europea.

Es de obligada mención la labor desarrollada por la Organización Marítima Internacional (OMI) que, desde que el Acuerdo de París de 2015 dejara fuera de sus objetivos al sector marítimo, no ha dejado de intensificar el control sobre los buques de las emisiones de gases de efecto invernadero²⁰. La perspectiva de la Unión Europea es algo más transversal y se ha caracterizado por lo que ha denominado crecimiento o economía azul. Si ya en 2011, coincidiendo con la aparición del TRLPEMM, la Comisión Europea publicara unas directrices sobre la aplicación de las Directivas de aves y hábitats en estuarios y zonas costeras en las que se incidía en la idea de equilibrio justo entre protección ambiental y desarrollo del sector portuario²¹, es en 2013 donde el binomio crecimiento y sostenibilidad centra la Comunicación de la Comisión «Puertos: motor de crecimiento»²². La mejora del perfil ambiental de los puertos se articula aquí sobre la promoción y desarrollo de «ecoinnovaciones», que por un lado se trasladen desde el puerto hacia los operadores marítimos²³, y que a la vez constituyan para él mismo un reclamo de competitividad. Por otro lado, la política

18. ZAMORA ROSELLÓ, M.R., «La Gobernanza de la descarbonización marítima: iniciativas desde los puertos», en *Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDA)* Vol. IX Núm. 1 (2018): pp. 1 -43.

19. La Autoridad Portuaria de Barcelona ha firmado la Declaración *One Ocean Summit*, cuyo objetivo es reducir el impacto ambiental que las escalas de los buques suponen en la actividad portuaria. Asimismo, se promueve la creación de Corredores Verdes entre puertos con servicios de cero emisiones. El puerto ha incorporado a sus objetivos del IV Plan Estratégico, la reducción del 50% de las emisiones de los gases de efecto invernadero para 2030 y la neutralidad de carbono en 2050.

20. El Comité de protección del medio ambiente marino de la OMI, en su reunión de junio de 2021, aprobó las enmiendas al Anexo VI del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques (Convenio MARPOL). Estas enmiendas de naturaleza técnica y operativa exigen que los buques mejoren su eficiencia energética a corto plazo y reduzcan así sus emisiones de gases de efecto invernadero. Entraron en vigor el 1 de noviembre de 2022, y se suman a la Estrategia inicial de la OMI sobre la reducción de las emisiones procedentes de los buques acordada en 2018.

De forma complementaria, entraron en vigor el 1 de enero de 2023 las prescripciones para la certificación EEXI y CII. Estas medidas se destinan a que todos los buques calculen su índice de eficiencia energética aplicable a los buques existentes (EEXI) y que informen de su indicador de intensidad de carbono (CII) operacional anual obtenido y de su calificación.

21. Recuperado (último acceso 11 de octubre de 2024): http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/guidance_doc.pdf

22. Bruselas, 23.5.2013 COM(2013) 295 final.

23. Por ejemplo, mejores sistemas de limpieza de gases de escape a bordo, mejor monitorización de la calidad del aire, o incluso avances en infraestructuras adecuadas para el futuro de los buques autónomos. La apuesta por la innovación en el sentido visto ha dado lugar a iniciativas como Ports 4.0, promovida por Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias Españolas.

de la Unión Europea se sustenta en una política de incentivos por parte de los puertos para que los operadores consigan ir más allá de la norma, avanzando en los estándares de protección ambiental.

Sin embargo, entre la complejidad de los equilibrios propios del tablero internacional y la desactivación de la influencia directa de los Estados, son las Autoridades Portuarias —por su conjugación de lo global con lo local— las llamadas a liderar de forma efectiva la descarbonización del sector marítimo, en tanto nexo de conexión más directo con los operadores del tráfico marítimo, de ahí la proliferación de fórmulas y mecanismos basados en la autorregulación. En lo que a medidas de protección ambiental de carácter voluntario se refieren, resulta obligada la mención del Sistema Comunitario de Gestión y Auditoría Ambientales (EMAS). Un sistema único europeo basado en la monitorización y mejora continua del comportamiento ambiental al que se han adherido un número significativo de puertos españoles. En el ámbito de la autorregulación, destaca igualmente la certificación ambiental PERS (*Port Environmental Review System*), diseñada específicamente por y para los puertos desde la Asociación Europea de Puertos Marítimos (EPSO, por sus siglas en inglés).

Esta línea de desarrollo de la auto responsabilidad ambiental está siendo apoyada por el Organismo Público Puertos del Estado, en lo que a *Iniciativas y Proyectos* se refiere²⁴, entre los que puede reseñarse el denominado *INDAPORT: Sistema de indicadores ambientales para el sistema portuario español*, nacido con vocación de ser el primer sistema de indicadores ambientales para puertos²⁵. Se trata de una iniciativa de calado para la generación de información ambiental veraz, capaz de orientar y motivar la toma de decisiones por parte de la Autoridad Portuaria. Otra de las iniciativas innovadoras impulsada desde el organismo público, es el llamado Proyecto HADA (Herramienta Automática de Diagnóstico Ambiental), implantado en los puertos de Huelva, A Coruña, Santander, Bilbao, Barcelona, Tarragona, Valencia y Cartagena una herramienta de diagnóstico y predicción de la calidad del aire, con un sistema de apoyo a la toma de decisiones en caso de episodios de contaminación atmosférica, prestando especial atención al problema de las partículas en suspensión y sedimentables.

Es innegable que el fuerte desarrollo y capacidad de auto organización mostrada por la Asociación Europea de Puertos Marítimos (EPSO, por sus siglas en inglés), desde su creación entre 1974-1993 hasta nuestros días, ha sido determinante en la consolidación del liderazgo medioambiental de los puertos euro-

24. Recuperado de: <https://www.puertos.es/es-es/medioambiente/Paginas/inciativas-y-proyectos.aspx> (último acceso 11 de octubre de 2024).

25. Tanto la norma UNE-EN-ISO 14001, como el Reglamento (CE) no 761/2001 por el que se permite que las organizaciones se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditorías ambientales (EMAS), plantean la necesidad de emplear indicadores ambientales que permitan visualizar la eficacia de la Política Medioambiental puesta en práctica por la organización para tratar de alcanzar los objetivos medioambientales marcados. Recuperado de: <https://www.puertos.es/es-es/medioambiente/Documents/pro24.pdf> <https://www.puertos.es/es-es/medioambiente/Paginas/inciativas-y-proyectos.aspx> (último acceso 11 de octubre de 2024).

peos. De hecho, entre sus objetivos clave figura el empoderar o animar a los puertos a ser proactivos en la defensa y protección del medio ambiente. Sus iniciativas más significativas, aparte de EcoPorts²⁶, son en primer término la promulgación en 1994 del «ESPO *Environmental Code of Practice*»²⁷, germen del más reciente «ESPO *Green guide 2021 a Manual for European Ports towards a Green Future*»²⁸. Incluso cuenta con una base de datos específica referida a todos los puertos integrados donde obran las llamadas «good green practices», cuyo valor cognitivo y capacidad de influencia resulta llamativa. Es igualmente reseñable que entre la relación de prioridades que la asociación mantiene para los próximos cinco años hasta 2029, se vean encabezadas por la descarbonización de los puertos seguida de la reducción de la contaminación. Con todo, no puede dejar de advertirse que estamos ante lo que hoy conocemos como grupo de interés o lobby, lo que debe de ser objeto, por otra parte y dada su enorme influencia, de una mayor consideración en lo que a la legitimización de sus estándares a nivel procedimental y organizativo se refiere.

En el plano nacional, la aprobación del Marco Estratégico del Sistema Portuario de Interés General²⁹ ha incorporado la dimensión social y ambiental en pie de igualdad con la económica. Por su parte, las iniciativas que cada puerto está liderando son incontables. Siendo referentes en nuestro país los puertos de Barcelona y Vigo³⁰, es igualmente cierto que la Fundación Valencia Port, promovida por la Autoridad Portuaria de Valencia, ha creado un centro de investigación aplicada a la que se han sumado empresas, universidades e instituciones del sector, que está generando múltiples soluciones tecnológicas que favorecen la reducción del impacto ambiental portuario³¹.

26. La *European Sea Ports Organisation* (EPSO) iha integrado desde 2011 la iniciativa «Eco-ports», como fórmula de cooperación y generación de conocimiento medioambiental compartido desarrollada específicamente para el aprendizaje y la mejora en el sector portuario. Recuperado en: <http://www.ecoport.com/pers> (último acceso 11 de octubre de 2024).

27. Revisado en 2004, recuperado de: <https://www.espo.be/media/espopublications/ESPOEnvironmentalCodeofPractice2004.pdf> (último acceso 11 de octubre de 2024)

28. <https://circularports.vlaanderen-circulair.be/publication/espo-green-guide-2021-eu/>

29. Orden TMA/1014/2022, acceso al texto completo en: <https://www.puertos.es/es-es/MarcoEstrategico/Documents/Marco%20estrategico%20OCT%202022.pdf> (último acceso 11 de octubre de 2024).

30. Da buena cuenta de ello, ZAMORA ROSELLÓ, R., «La gobernanza de la descarbonización marítima: iniciativas desde los puertos», en *Revista Catalana de Dret Ambiental* Vol. IX, Núm. 1 (2018), pp. 1-43 (25-36).

31. De entre lo múltiples proyectos llevados a cabo en el seno de la fundación, el proyecto NEMO reúne a institutos de investigación, empresas, gobiernos locales y autoridades de 11 de sus Estados miembros, para desarrollar una solución para la integración de nuevos sistemas en la infraestructura existente de medición y mitigación de las emisiones y los niveles de ruido, que faciliten la relación puerto-ciudad. El proyecto NEMO contribuirá a la mejora de la calidad del aire y reducirá el impacto del ruido producido por el tráfico, favoreciendo así la creación de ciudades más sanas. Puede consultarse la información completa de los proyectos sobre sostenibilidad y transición energética en: <https://www.fundacion.valenciaport.com/proyectos/transicion-energetica-y-sostenibilidad/medio-ambiente/> (último acceso 11 de octubre de 2024).

IV. LA GOBERNANZA EUROPEA SOBRE EL IMPACTO AMBIENTAL DE LOS PUERTOS: ESPECIAL MENCIÓN A LA COLABORACIÓN PÚBLICO-PRIVADA EN MATERIA DE RESIDUOS GENERADOS POR LOS BUQUES

IV.1. El origen internacional de la regulación europea y española

La redacción del artículo 63 TRLPEMM que incorpora la principal referencia normativa sobre recepción de residuos en los puertos se apoya en el llamado Convenio MARPOL. El Convenio en cuestión se considera un documento vivo, que en su configuración actual consta de dos protocolos de los años 1973 y 1978, respectivamente. Además, incorpora seis Anexos técnicos con reglas para prevenir la contaminación en función de la naturaleza del residuo³².

En el año 2000 la Unión Europea, promulgó en el marco de su política general de protección del medio ambiente, la Directiva 2000/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, sobre instalaciones receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga, incorporada al ordenamiento jurídico español mediante el Real Decreto 1381/2002, de 20 de diciembre, sobre instalaciones portuarias de recepción de desechos generados por los buques y residuos de carga.

A propósito de la modificación de la normativa portuaria introducida (con anterioridad a la aprobación del TRLPEMM) por la Ley 33/2010, de 5 de agosto, que modificó la Ley 48 /2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de

32. En el Anexo I se aborda la cuestión de la prevención de la contaminación por hidrocarburos como consecuencia de medidas operacionales, así como de derrames accidentales

En el Anexo II se determinan con precisión los criterios relativos a las descargas y las medidas destinadas a prevenir la contaminación por sustancias nocivas líquidas transportadas a granel

En el Anexo III se establecen prescripciones generales para la promulgación de normas detalladas sobre empaquetado, marcado, etiquetado, documentación, estiba, limitaciones cuantitativas, excepciones y notificaciones

En el Anexo IV se establecen prescripciones para controlar la contaminación del mar por aguas sucias: la descarga de aguas sucias al mar está prohibida a menos que el buque utilice una instalación de tratamiento de aguas sucias aprobada o descargue aguas sucias previamente desmenuzadas y desinfectadas mediante un sistema aprobado, a una distancia superior a 3 millas marinas de la tierra más próxima, o a una distancia superior a 12 millas marinas de la tierra más próxima si no han sido previamente desmenuzadas ni desinfectadas.

El Anexo V trata de los distintos tipos de basuras y especifica las distancias desde tierra y la manera en que se pueden evacuar; la característica más importante del anexo es la total prohibición impuesta al vertimiento en el mar de toda clase de plásticos.

En el Anexo VI se establecen los límites de las emisiones de óxidos de azufre y de óxidos de nitrógeno de los escapes de los buques y se prohíben las emisiones deliberadas de sustancias que agotan el ozono.

Información recuperada de : [https://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-\(MARPOL\).aspx](https://www.imo.org/es/About/Conventions/Pages/International-Convention-for-the-Prevention-of-Pollution-from-Ships-(MARPOL).aspx) (último acceso 11 de octubre de 2024).

prestación de servicios en los puertos de interés general, ya se estableció una de las piezas clave en la gestión portuaria de los desechos de los buques. Un nuevo sistema de financiación con unas tarifas fijas aplicables a todos los buques que hacen escala en puerto, con independencia de si hacen o no uso del servicio portuario de recepción de los residuos (Anexo I tipo C y V)³³.

El TRLPMM, por su vinculación con la protección del medio ambiente marino, termina por calificar de servicios portuarios la recepción de los residuos de los buques coincidentes con: las aguas oleosas (anexo I); las aguas residuales (anexo IV); los residuos sólidos generados en el buque (anexo V); los residuos relacionados con la carga (anexo V); y los residuos de los sistemas de limpieza de los gases de escape (anexo VI)³⁴.

Se entiende por servicio de recepción de desechos la recogida de desechos generados por buques, su traslado a una instalación de tratamiento final autorizada por la Administración competente y, en su caso, el almacenamiento, clasificación y tratamiento previo de los mismos en la zona autorizada por las autoridades competentes.

IV.2. Las nuevas relaciones de información y comunicación entre las Autoridades Portuarias y los buques.

A tenor del apartado primero del artículo 63 TRLPMM, la elaboración del Plan de Recepción y Manipulación de Desechos de Buques y Residuos de Carga se debe ajustar a los requisitos contenidos Real Decreto 1381/2002, de 20 de diciembre, sobre instalaciones portuarias de recepción de desechos generados por los buques y residuos de carga. Sin embargo, desde el año 2022 esta normativa ha sido derogada en favor del Real Decreto 128/2022, de 15 de febrero, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos de buques. La finalidad de ambas normas es garantizar la gestión ambiental y la calidad del servicio, evitando demoras innecesarias.

En la elaboración del plan se realiza un proceso de consulta previa a las partes interesadas (Autoridad Portuaria, Capitanía Marítima, agentes consignatarios, empresas prestatarias del servicio MARPOL, compañías navieras, entidades gestoras de puertos deportivos, cofradías de pescadores, etc). El procedimiento de elaboración y aprobación se reiterará cada 3 años e incluirá el informe de la Capitanía Marítima y el de Puertos del Estado. Son objeto del Plan todos los desechos generados por los buques y residuos de carga contemplados en los

33. El operador del servicio portuario de recepción de los desechos factura los servicios realmente prestados directamente a la Autoridad Portuaria según las tarifas fijadas en el pliego de prescripciones particulares que regula el servicio.

34. La mayoría de las cantidades de residuos MARPOL retiradas pertenecen principalmente a los anexos I, IV y V, aunque en la actualidad los residuos del anexo IV están desapareciendo debido a los nuevos procesos de reciclado de estas aguas, lo cual unido a la posibilidad de verterlas en alta mar, bajo unos ciertos condicionantes, hace que cada vez se precise menos de este servicio.

Anexos Técnicos del Convenio MARPOL 73/78 (I-VI). En el documento se evalúan las necesidades de las instalaciones portuarias receptoras, en función del número de buques que hacen escala, y las cantidades de residuos MARPOL retiradas según los recibos facilitados por las empresas prestadoras del servicio.

Conforme a este nuevo Real Decreto 128/2022, el puerto donde se realiza la descarga debe responsabilizarse del seguimiento de la entrega de residuos de los buques. Ya en su versión anterior, como Real Decreto 1381/2002, a fin de evitar las descargas de carácter ilícito, se regulaba el procedimiento de comunicación previa de la cantidad y tipo de residuos transportados por los capitanes de los buques que arriben a los puertos españoles. Los buques tienen prohibido el vertido al mar de determinados residuos y deben mantenerlos a bordo hasta su llegada a un puerto de recepción.

Se exige igualmente un diario en el que se indique el tipo de residuos generados y el lugar donde se ha realizado la descarga. Es esta la forma en que, las autoridades marítimas y portuarias pueden conocer las necesidades del buque y el tiempo que ha transcurrido desde la última entrega de residuos. Una forma más de intervención constituye el deber de hacer entrega de los desechos que hayan generado antes de abandonar un puerto comunitario a no ser que el Capitán pueda demostrar que dispone de una capacidad de almacenamiento suficiente a bordo. Cualquiera de estos incumplimientos puede motivar el bloqueo del buque en el puerto.

En el marco de un proceso de transposición de directivas anterior, en 2009, ya se modificó el Real Decreto 1381/2002, para introducir la obligación a la entidad gestora del buque de revisar y actualizar el Plan de Recepción y Manipulación de Residuos de Buques, como mínimo cada 3 años. En un escenario similar³⁵, la Unión Europea ha considerado necesaria la armonización de algunos conceptos esenciales de la normativa como son su aplicación a todos los buques que hagan escala en puertos españoles, incluyendo ahora a los buques pesqueros y embarcaciones deportivas o de recreo. Así como la aplicación a todos los puertos, sin perjuicio de excluir de ciertas obligaciones a los puertos pequeños no comerciales. Se extiende el ámbito de aplicación a los desechos pescados de manera no intencionada por los buques pesqueros (distintos de capturas no intencionadas), facilitando su entrega sin coste en instalaciones portuarias receptoras de desechos.

Las comunicaciones e intercambio de información a que se refiere este real decreto se basarán en el sistema de intercambio de información marítima *Safe-SeaNet*³⁶ y se establecerán a través de Puertos del Estado conforme a lo establecido en el Real Decreto 1334/2012, de 21 de septiembre, y la Orden FOM/1194/2011, de 29 de abril, por la que se regula el procedimiento integrado de escala de buques en los puertos de interés general.

35. Incorpora la Directiva (UE 2019/883) del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019, por la que se modifica la Directiva 2010/65/UE y se deroga la Directiva 2000/59/CE.

36. El sistema de monitorización e información del tráfico marítimo de la Unión Europea.

V. CONCLUSIONES Y PERSPECTIVAS

La perspectiva ofrecida en el estudio, aunque preliminar, sobre las nuevas formas regulatorias que copan el Derecho ambiental portuario actual, permite comprobar cómo progresivamente éstas desplazan, a la vez que complementan, el Derecho formal de carácter estatal. El planteamiento aquí sugerido parte del reconocimiento de un fenómeno efervescente, el del Derecho transnacional, basado en las redes de cooperación multinivel del sector portuario, y que lo dotan de una eficacia nada desdeñable a la luz de la celeridad de los cambios sociales, políticos y tecnológicos, aunque necesitado de encauzamiento dogmático. Bajo nuestro punto de vista, la realidad actual del Derecho ambiental, también del que se proyecta en el sector de los puertos, es la que se ha mostrado: tendente a la flexibilidad de las fuentes y a la proliferación de documentos de baja normatividad, pero con mayor capacidad de adaptación a los nuevos y cambiantes retos medioambientales. Tendremos que estar atentos y seguir de cerca la evolución de tan ambivalente proceso.

BIBLIOGRAFÍA

- ARMITAGE, D., «Resilience and Administrative Law», en *Economy and Society*, 18 (2).
- AUGSBERG, I., «Global Law Before the State? On canon Law as a Transnational Regime», en *Journal of Law and Society*, Vol. 45, issue S1, July 2018.
- BUCETA J.L., et al., «Nuevo marco para la caracterización y clasificación del material dragado en España» en *RIBAGUA – Revista Iberoamericana del Agua* 2 (2015).
- DILLING, O. / MARKUS, T., «The Transnationalisation of Environmental Law», en *Journal of Environmental Law*, Volume 30, Issue 2, July 2018, pp. 179-206 (181-182).
- FRANZIUS, C., «Autorregulación regulada como estrategia de coordinación», en DARNACULLETA I GARDELLA / ESTEVE PARDO / SPIECKER GEN. DÖHMANN (Eds.), *Estrategias del Derecho ante la incertidumbre y la globalización*, Marcial Pons, Madrid, 2015.
- GUICHOT, E., «Globalización jurídica y Derecho público. Recientes aportaciones en la doctrina europea», en *Revista de Administración Pública*, núm. 187, Madrid, enero-abril (2012).
- KAHL, W., «Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren», en KAHL, W. (Ed.), *Nachhaltigkeit durch Organisation und Verfahren*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2016.
- LADEUR, K.-L., «Towards a Legal Concept of the Network in European Standard-Setting», en VESTING/AUGSBERG (Eds.), *Das Recht der Netzwerklgesellschaft*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013.
- «Die Netzwerke des Rechts», en VESTING/AUGSBERG (Eds.), *Das Recht der Netzwerklgesellschaft*, Mohr Siebeck, Tübingen, 2013.

- LOZANO CUTANDA, B., «Derecho ambiental: algunas reflexiones desde el Derecho administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 200, Madrid, mayo-agosto (2016).
- MEILÁN GIL, J.L., *Una aproximación al Derecho administrativo global*, Global Law Press, Sevilla, 2011.
- MIR PUIGPELAT, O., *Globalización, Estado y Derecho. Las transformaciones recientes del Derecho administrativo*, Civitas Ediciones, Madrid, 2004.
- PLUMMER, R. y ARMITAGE, D. «Integrating perspectives on adaptive capacity and environmental governance», en *Adaptive capacity and environmental governance*, Springer Berlin Heidelberg, Berlin, Heidelberg: 2010.
- SCHMIDT-AßMANN, E., *La dogmática del Derecho administrativo*, Global Law Press, Sevilla, 2021.
- ZAMORA ROSELLÓ, R., «La Gobernanza de la descarbonización marítima: iniciativas desde los puertos», en *Revista Catalana de Dret Ambiental (RCDR)* Vol. IX Núm. 1 (2018).
- «Capítulo XVIII Transporte marítimo y puertos», en MELLADO RUIZ / ALENZA GARCÍA (Eds.), *Estudios sobre cambio climático y transición energética*, Marcial Pons, Madrid, 2022.

Este libro analiza diversos aspectos de la gestión portuaria desde un enfoque jurídico público, centrado en temas esenciales como la consideración de la necesaria sostenibilidad en el transporte e infraestructuras marítimas, analizando la inclusión del hidrógeno verde como una alternativa energética, siendo otro tema de reflexión la complejidad en la gestión de las zonas portuarias debido a la concurrencia de competencias públicas y a la localización de servicios estratégicos, subrayándose la importancia de una adecuada planificación. Desde la perspectiva financiera se estudia la regulación de tarifas y la transparencia financiera, con especial atención a los elementos determinantes para la cuantificación de las tasas y el papel clave de las Autoridades Portuarias, que actúan con autonomía de gestión y autosuficiencia. También se tratan los retos a los que se enfrentan los puertos deportivos en la Comunidad Valenciana —por su impacto ambiental, social y económico— y, en particular, se analizan los complejos procedimientos urbanísticos que se requieren para su implantación y funcionamiento. Otras de las cuestiones estudiadas es la relativa a la seguridad marítima y a la protección portuaria, donde se señala la obsolescencia de la normativa actual y la necesidad urgente de actualización debido a los cambios y exigencias tecnológicas. También se revisa el servicio de manipulación de mercancías en cuanto a los cambios experimentados en la forma de prestación, que han supuesto el paso de un monopolio público a la liberalización en su prestación a través de privados. Finalmente, se abordan los desafíos ambientales del sector, proponiendo soluciones colaborativas público-privadas basadas en el Derecho Administrativo global para adaptarse a los cambios regulatorios del siglo XXI.