

## EL 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

### El 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

*La Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante de 1992 ha sido modificada en tres ocasiones en los últimos diecinueve años: en 1997, en 2003 y, por último, en 2010. En alguno de esos casos, su reforma parcial tuvo lugar con ocasión de la promulgación de nuevas Leyes, como fue la Ley 48/2003, al socaire de la pretendida liberalización de los servicios portuarios a nivel comunitario, y especialmente tras la posterior modificación de esta en 2010, a través de la Ley 33/2010, reformas centradas en el ámbito de puertos, en tanto que la regulación de la marina mercante ha permanecido inalterada en términos generales, y todo ello sin perjuicio del desarrollo reglamentario que se ha ido produciendo de dicha materia. El texto refundido ahora aprobado integra aquellas otras materias, como las tasas y servicios portuarios, que fueron objeto de regulación separada en la Ley 48/2003 y en su posterior reforma por la Ley 33/2010.*

### Royal Decree Legislative 2/2011 of September 5, approving the consolidated text of the State Ports and Merchant Marine Act

*The 1992 State Ports and Merchant Marine Act has been amended three times in the last nineteen years: in 1997, 2003 and, lastly, in 2010. In some of these occasions its partial amendment took place when new Acts were adopted, as with Act 48/2003, adopted in the context of the intended liberalization of port services in the European Union, and specially after the latter's amendment in 2010, through Act 33/2010. Those amendments were focused on port matters, as the regulation on the merchant marine has remained essentially unaltered, save the regulatory development that been implemented in said field. The Consolidated Text which has just been approved integrates those matters, like port taxes and port services, which were separately regulated in Act 48/2003 and in its later amendment by Act 33/2010.*

### Introducción

En los últimos diecinueve años, tras la aprobación en 1992 de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, se han operado distintas reformas parciales de dicha Ley en 1997, en 2003 y, por último, en 2010. En alguno de esos casos, su reforma parcial se acometió incluso con ocasión de la promulgación de nuevas Leyes, como fue la Ley 48/2003, y especialmente tras la posterior modificación de esta en 2010, a través de la Ley 33/2010. Esencialmente las referidas reformas se centraron en el ámbito de puertos, en tanto que la regulación de la marina mercante ha permanecido inalterada en términos generales, y todo ello sin perjuicio del desarrollo reglamentario que se ha ido produciendo de dicha materia. Recuérdese que la reforma de 2003 se enmarcó en el ámbito de la entonces pretendida, pero finalmente fallida, propuesta de Directiva comunitaria para la liberalización de servicios portuarios. Aunque dicha Directiva no prosperó, el legislador español de 2003 avanzó en el ánimo liberalizador que la informaba, ánimo que no desapareció en la posterior reforma de 2010.

Fruto de esas distintas reformas parciales, el legislador ha procedido a aprobar un Texto Refundido de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante, integrando en ella aquellas otras materias no contempladas inicialmente en su seno, fundamentalmente en el ámbito del régimen económico de los puertos

o en el de los servicios portuarios, que fueron objeto de regulación separada en la Ley 48/2003 y en su posterior reforma por la Ley 33/2010.

En último término se ha pretendido dotar al texto refundido de una sistemática actual, buscando dotar al texto resultante de la «coherencia y consistencia deseables». Si bien nada ha de reprocharse en este sentido, no podemos dejar de mencionar que, en ocasiones, el legislador parece haber querido ir más allá, adoptando algún artículo cuya lectura aislada podría dar pie a interpretaciones según las cuales, más que refundir, lo que se ha hecho es modificar, sin ser esta obviamente la finalidad pretendida con un texto refundido.

Se divide el texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM) en un título preliminar y tres libros, el primero dedicado al sistema portuario de interés estatal; el segundo, a la Marina Mercante; y, el tercero, común a ambas materias, establece el régimen de policía marítima y portuaria. A ellos hay que unir 33 disposiciones adicionales, 8 transitorias y 4 finales.

### El régimen jurídico de los puertos de interés general

El libro primero del TRLPEMM se destina a la regulación de lo que constituye el sistema portuario estatal.

Constituye este el grueso de la regulación contenida en el referido TRLPEMM y, sin duda, el marco jurídico de la regulación de los puertos de interés general. Previamente, el artículo 2 del título preliminar del TRLPEMM define los puertos marítimos como el conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situados en la ribera de la mar o de las rías, reúnen las condiciones físicas (naturales o artificiales) y de organización que permitan la realización, previa su autorización, de las operaciones de tráfico portuario. Este mismo título, en los artículos 3 y 4, define también los puertos marítimos que han de considerarse comerciales y delimita aquellos que tienen la consideración de puertos de interés general (listados en el anexo I del TRLPEMM) y a los cuales, como indicábamos, resulta de aplicación esta norma, ya que su competencia reside, con carácter exclusivo, en la Administración General del Estado.

### La Administración portuaria

Las Autoridades Portuarias y el Organismo Público Puertos del Estado integran la Administración del sistema portuario estatal, según dispone el artículo 13 del TRLPEMM.

La gestión de los puertos de interés general se atribuye a las Autoridades Portuarias. Son éstas, conforme al artículo 24, entidades de Derecho público con personalidad jurídica propia y patrimonio propio, con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y sujetas al ordenamiento jurídico privado, excepto en el ejercicio de potestades públicas, y que dependen del Ministerio de Fomento a través de Puertos del Estado. En la actualidad, la gestión de los puertos de interés general está atribuida a las 28 autoridades portuarias existentes.

Por su parte, el Organismo Público Puertos del Estado, al que se atribuye la función principal de coordinar y controlar la eficiencia del sistema portuario estatal, a decir del artículo 16, se constituye también como un ente de Derecho público adscrito al Ministerio de Fomento, con personalidad jurídica y patrimonio propios, así como plena capacidad de obrar. Sus actividades se ajustarán al ordenamiento jurídico privado salvo aquellas que conlleven el ejercicio de las funciones de poder público que le vengan atribuidas por el ordenamiento jurídico.

Sin alterar sustancialmente el contenido de la normativa refundida, el TRLPEMM sí introduce determinadas modificaciones o aclaraciones en cuanto al régimen aplicable a la contratación de estos orga-

nismos público portuarios, que declara sujeto, cuando resulten aplicables, a la Ley 30/2007 (léase, actualmente, Real Decreto Legislativo 3/2011), a la Ley 31/2007 y a las Instrucciones de contratación que pueda aprobar el Ministerio de Fomento (las vigentes han sido aprobadas por la Orden FOM/4003/2008, de 22 de julio) (artículos 16.2 y 24.2 del TRLPEMM).

Se integra en el cuerpo del articulado (artículo 35), el régimen de impugnación, por parte de las Comunidades Autónomas o de Puertos del Estado, de los acuerdos que adopten bien el consejo de administración bien el presidente de las Autoridades Portuarias, así como las particularidades aplicables a los procedimientos de revisión de oficio de los actos dictados por dichas Autoridades Portuarias.

### El demanio portuario

El TRLPEMM no define que debe entenderse por dominio público portuario, aunque sí señala, en su artículo 67, qué bienes pertenecen a dicho demanio portuario que, esencialmente, viene integrado por los puertos de interés general. En el dominio público portuario solo está permitida la realización de actividades, instalaciones y construcciones que sean conformes con los servicios de señalización marítima y con los siguientes usos portuarios referidos en el artículo 72: usos comerciales (intercambio de modos de transporte, servicios portuarios y actividades comerciales portuarias), usos pesqueros, usos náuticos deportivos y usos auxiliares o complementarios (actividades logísticas y de almacenaje, empresas cuya ubicación en el puerto se justifique por su relación con el tráfico portuario o por el volumen de tráfico marítimo generado o por servicios prestados a los usuarios del puerto).

La gestión del dominio público, salvaguardando siempre el interés general, y conforme al artículo 66, está orientada a promover e incrementar la participación de la iniciativa privada mediante el otorgamiento de autorizaciones y concesiones demaniales y de obra pública portuaria. El artículo 73 del TRLPEMM clarifica que el otorgamiento de las autorizaciones y concesiones lo será sin perjuicio de la aplicación de la normativa específica en materia de recintos aduaneros. Y, asimismo, la necesaria obtención de la autorización o concesión para el uso de la lámina de agua para actividades de acuicultura que requieran la instalación de elementos que conlleven la ocupación de aquella (bateas, viveros flotantes, etc.).

Queda sujeta a autorización de la Autoridad Portuaria la ocupación del dominio público portuario con bienes muebles o instalaciones desmontables o sin ellos, por un máximo de tres años (artículo 74). Esta autorización demanial se otorga conforme al pliego de condiciones generales de autorizaciones de ocupación que deberá aprobar el Ministerio de Fomento (a la fecha, no ha sido aún publicado) y a las condiciones particulares que establezca cada Autoridad Portuaria. En general, y según el artículo 76, la autorización la otorgará la Autoridad Portuaria a solicitud del interesado; no obstante, podrá aquella convocar el oportuno concurso para su adjudicación.

Por su parte, conforme al artículo 81, está sujeta a concesión demanial la ocupación de dominio público portuario con obras o instalaciones no desmontables o usos por plazo superior a tres años, habiendo de ajustarse aquellas, en todo caso, al plan especial de ordenación de la zona del servicio del puerto o, en su defecto, a la delimitación de los espacios y usos portuarios que el Ministerio de Fomento ha de aprobar para cada puerto de interés general. La concesión se otorgará conforme al pliego de condiciones generales para el otorgamiento de concesiones demaniales (habiendo sido aprobado el vigente mediante Orden FOM/938/2008, de 27 de marzo) por un plazo de hasta 35 años (solo excepcionalmente, y cuando concurren las circunstancias previstas en la norma —artículo 82—, podría prorrogarse superándose el período máximo de duración). Las concesiones se otorgan, bien a solicitud del interesado (incluyendo trámite de competencia de proyectos *ex* artículo 85), por concurso (de obligatoria convocatoria para la adjudicación de las concesiones que tenga por objeto alguno de los establecidos expresamente en el artículo 86 de la norma) o, en determinados tasados por el artículo 83, mediante adjudicación directa.

El TRLPEMM regula, asimismo, en sus artículos 88 a 92, el régimen de la modificación, revisión, división, unificación, renovación y transmisión y gravamen de las concesiones. Por lo que se refiere a la transmisión de las concesiones, el TRLPEMM subsana los errores de reenvío normativo de los que, fruto de las distintas modificaciones, adolecían las normas que ahora se refunden; en este sentido, además de la transmisión de la propia concesión, también el cambio de propiedad de las acciones, participaciones o cuotas de la entidad concesionaria estaría sujeta a autorización por la Autoridad Portuaria siempre que el adquirente pueda tomar una posición que le permita influir, de manera efectiva, en la gestión y control de la sociedad con-

cesionaria. Ahora bien, la redacción dada al artículo 121.1 del TRLPEMM, pretendiendo clarificar los confusos términos del artículo 70.1 de la Ley 48/2003 (según resultó modificado por la Ley 33/2010), viene a definir como supuestos de existencia de influencia efectiva en la gestión de un titular lo que, en puridad, constituyen situaciones que prohíben que pueda adquirirse tal influencia efectiva en una sociedad.

Concluye la regulación del régimen de las autorizaciones y concesiones con aquellos supuestos que determinan su extinción (revocación, caducidad, rescate) y los efectos de dicha terminación (artículos 96 a 100).

Por lo que se refiere al régimen del contrato de concesión de obra pública portuaria, especialidad del contrato de concesión de obra pública regulado en el Real Decreto Legislativo 3/2011, dispone el artículo 101 del TRLPEMM que estos contratos, que se otorgan por plazo de hasta 40 años (aunque, en determinadas circunstancias, prorrogable hasta los 60 años) han de tener por objeto la construcción y explotación de un nuevo puerto o de una parte nueva de un puerto que fuese susceptible de explotación totalmente independiente, y que ha de estar abierto al uso público y al aprovechamiento general.

### Los servicios portuarios

El artículo 104.1 del TRLPEMM prevé que la actividad portuaria se desarrolle en un marco de libre acceso y competencia entre operadores, correspondiendo la promoción de este régimen de competencia a Puertos del Estado, en el conjunto del sistema portuario, y a las distintas Autoridades Portuarias, en sus propios ámbitos territoriales y funcionales.

Los servicios que se prestan en los puertos de interés general se clasifican, según el artículo 104.3, en servicios generales, servicios portuarios, servicios comerciales y servicio de señalización marítima. Todos ellos, regulados en el TRLPEMM.

Los servicios generales, prestados por la Autoridad Portuaria, son aquellos de los que se benefician los usuarios sin que medie solicitud de prestación y aquellos otros que resulten necesarios para el cumplimiento, por parte de las Autoridades Portuarias, de las funciones que tienen encomendadas (artículo 106).

Por servicios comerciales, se refiere el TRLPEMM a aquellas actividades de prestación de naturaleza comercial que, no teniendo el carácter de servicio

portuario, estén vinculadas a la actividad portuaria (artículo 138).

El servicio de señalización marítima, cuya prestación compete a la Autoridad Portuaria, tiene como objeto la instalación, mantenimiento, control e inspección de dispositivos visuales, acústicos, electrónicos o radioeléctricos, activos o pasivos, destinados a mejorar la seguridad de la navegación y los movimientos de los buques en el litoral y, en su caso, confirmar la posición de los buques en navegación (artículo 137).

Son servicios portuarios, según el artículo 108, aquellas actividades de prestación que, siendo desarrolladas en el ámbito territorial de las Autoridades Portuarias, resultan necesarias para la explotación de los puertos y están dirigidas a conseguir que las operaciones de tráfico marítimo se realicen en condiciones de seguridad, eficiencia, regularidad, continuidad y no discriminación. Se consideran como tales: (a) los servicios técnico-náuticos (servicio de practicaje, servicio de remolque portuario y servicio de amarre y desamarre); (b) el servicio al pasaje (que incluye el embarque y desembarque de pasajeros, así como la carga y descarga de equipajes y vehículos en régimen de pasaje); (c) los servicios de recepción de desechos generados por buques; y (d) el servicio de manipulación de mercancías (que consiste en la carga, estiba, descarga, desestiba, tránsito marítimo y trasbordo de mercancías). La prestación de los servicios portuarios corresponde a la iniciativa privada en un marco de libre competencia, si bien su prestación está condicionada a la obtención de la correspondiente licencia otorgada al efecto por la Autoridad Portuaria (artículo 109), sin que el plazo de su duración exceda del previsto en el artículo 114 del TRLPEMM. En todo caso, su prestación estará sujeta a obligaciones de servicio público referidas en el artículo 110: cobertura universal, continuidad y regularidad de los servicios, cooperación en labores de salvamento, extinción de incendios, lucha contra la contaminación, prevención y control de emergencias, colaboración en la formación práctica para la prestación del servicio y sometimiento a la potestad tarifaria de la Autoridad Portuaria cuando proceda.

Los requisitos para acceder a la prestación del servicio y las condiciones de su prestación, además de cuanto queda establecido en el TRLPEMM, se establecen en los Pliegos de Prescripciones Particulares que, a decir del artículo 113, han de ser aprobados por las Autoridades Portuarias. Hasta en tanto se aprueben dichos pliegos (en el plazo establecido en

la disposición adicional vigésimo novena del TRLPEMM), los existentes deberán respetar lo establecido en el TRLPEMM.

En cada Autoridad Portuaria debe existir, conforme al artículo 120, un Registro de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios y, en Puertos del Estado, un Registro General de Empresas Prestadoras.

Además, según el artículo 124, en el Consejo de Navegación y Puerto ha de constituirse un Comité de servicios portuarios del que han de formar parte los usuarios de servicios u organizaciones que los representen y las organizaciones sectoriales de trabajadores y prestadores de servicios más representativos. Ello, sin perjuicio de la existencia del Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios que, adscrito a Puertos del Estado, tiene por finalidad analizar las condiciones de competitividad en relación con los precios y la calidad de los distintos servicios y acordar las variables de competitividad sobre las que establecer recomendaciones (artículo 123).

El practicaje es el primero de los servicios técnico-náuticos que regula el TRLPEMM, en su artículo 126, definiéndose como el servicio de asesoramiento a capitanes de buques y artefactos flotantes, que se prestará a bordo de estos, para facilitar su entrada y salida a puerto y las maniobras náuticas dentro de este y de los límites geográficos de la zona de practicaje, en condiciones de seguridad. Este servicio será obligatorio cuando así lo determine la Administración marítima. En principio, solo podrá haber un prestador de este servicio por área portuaria.

El servicio de remolque portuario es aquel cuyo objeto consiste, según el artículo 127, en la operación náutica de ayuda a la maniobra de un buque siguiendo las instrucciones de su capitán, mediante el auxilio de otro u otros buques (remolcadores) que proporcionan su fuerza motriz o, en su caso, el acompañamiento o su puesta a disposición dentro de los límites de las aguas incluidas en la zona de servicio del puerto. Los Pliegos de Prescripciones Particulares contendrán las características técnicas exigibles a los remolcadores y los medios que deban incorporar para colaborar con las Administraciones competentes en los servicios de extinción de incendios, salvamento marítimo y lucha contra la contaminación marina.

El servicio de amarre es el que consistente en recoger las amarras de un buque, portarlas y fijarlas a los elementos dispuestos en los muelles o atraques para este fin, siguiendo las instrucciones del capitán. Asi-

mismo, se entiende por servicio de desamarre aquel cuyo objeto es el de largar las amarras de un buque de los elementos de fijación a los que está amarrado siguiendo la secuencia e instrucciones del capitán (artículo 128).

El servicio al pasaje, conforme al artículo 129, incluye el servicio de embarque y desembarque de pasajeros, el servicio de carga y descarga de equipajes, y el de carga y descarga de vehículos en régimen de pasaje. Las Autoridades Portuarias podrán autorizar a los navieros la autoprestación de este servicio cuando se ejecuten con medios y personal del buque y se acredite la idoneidad de los medios técnicos empleados (artículo 133).

El servicio de manipulación de mercancías consiste en la prestación de las actividades de carga, estiba, desestiba, descarga y trasbordo de mercancías, objeto de tráfico marítimo, que permitan su transferencia entre buques, o entre estos y tierra u otros medios de transporte. El artículo 130 del TRLPEMM establece un listado de actividades comprendidas y excluidas en cada uno de los servicios. Asimismo, conforme al artículo 133, la Autoridad Portuaria podrá autorizar al naviero el manejo de medios de carga y descarga propios del buque cuando se ejecute con personal de su tripulación, una vez acreditada la idoneidad de los medios técnicos empleados y la cualificación del personal. Las actividades incluidas en el servicio de manipulación de mercancías deberán ser realizadas por los trabajadores que acreditan el cumplimiento de los requisitos establecidos en el TRLPEMM en cuanto a titulación, debiendo asimismo integrarse en las sociedades anónimas de gestión de estibadores portuarios (SAGEP) todas las empresas que obtengan la correspondiente licencia para prestar el servicio (artículos 142 a 155).

El servicio de recepción de desechos generados por buques, regulado en el artículo 132, está integrado por aquellas actividades de recogida de desechos generados por buques, su traslado a una instalación de tratamiento autorizada por la Administración competente y, en su caso, su almacenamiento, clasificación y tratamiento previo en una zona autorizada por las autoridades competentes.

Regula finalmente el TRLPEMM la realización de servicios portuarios en régimen de autoprestación e integración (artículos 133 a 136).

### Las tasas portuarias

El régimen económico del sistema portuario de titularidad estatal, se fundamenta, conforme al

artículo 156, en el principio de autosuficiencia económica; es decir, que los ingresos generados y gestionados por el sistema deben ser suficientes para el desarrollo y mantenimiento de los puertos que lo integran. Pues bien, las tasas portuarias constituyen una de las principales fuentes de ingresos de dicho sistema.

El artículo 161 del TRLPEMM define a las tasas portuarias como aquellas que son exigidas por la utilización privativa o el aprovechamiento especial del dominio público portuario y por la prestación del servicio de señalización marítima. Y, partiendo de esta definición, las tasas portuarias serían las siguientes: (a) tasa de ocupación, que grava la ocupación privativa del dominio público portuario; (b) tasa de actividad, que se devenga con ocasión del ejercicio, en dicho demanio portuario, de actividades comerciales, industriales y de servicios; (c) tasas de utilización que, clasificadas en seis tributos diferentes, gravan la utilización especial de las instalaciones portuarias; y, (d) tasa de ayudas a la navegación, que se devenga por la prestación del servicio de señalización marítima.

Las tasas de utilización reguladas en los artículos 194 a 236 de la disposición legal son: (a) la tasa del buque (T-1); (b) la tasa del pasaje (T-2); (c) la tasa de la mercancía (T-3); (d) la tasa de la pesca fresca (T-4); (e) la tasa de las embarcaciones deportivas y de recreo (T-5); y (f) la tasa por utilización especial de la zona de tránsito (T-6).

Tal como su propia denominación anticipa, las tasas portuarias constituyen prestaciones patrimoniales de carácter público que participan de la naturaleza tributaria de tasas, lo que determina que su establecimiento, así como el de sus elementos esenciales, tenga que regularse en una norma de rango legal (hecho este que, es sabido, justificó la promulgación de la Ley 48/2003). Así, conforme al artículo 162, el régimen jurídico aplicable a las tasas portuarias viene determinado por el propio TRLPEMM y, supletoriamente, por la Ley de Tasas y Precios Públicos y por la Ley General Tributaria, así como por sus respectivas normas reglamentarias de desarrollo (Real Decreto 520/2005, de 13 de mayo; Real Decreto 939/2005, de 29 de julio, etc.). Ello no obsta para que, en los términos establecidos en el TRLPEMM, y mediante su incorporación a una norma de rango legal (que, con carácter general, será la Ley de Presupuestos del Estado), cada Autoridad Portuaria pueda fijar, para el puerto sujeto a su gestión, coeficientes correctores y bonificaciones aplicables a determinadas tasas (artículos 165 y 166).

La gestión y recaudación de las tasas portuarias se atribuye, según el artículo 172, a las Autoridades Portuarias, quienes, para la efectividad del cobro, podrán utilizar la vía de apremio. Sin perjuicio de ello, el impago de las tasas portuarias podrá motivar (a) la prohibición o pérdida, para el deudor tributario, del derecho a la utilización o aprovechamiento especial de las instalaciones portuarias, (b) la suspensión de la actividad realizada en el dominio público portuario y, cuando proceda, (c) la extinción del título administrativa que habilite para la prestación de un servicio o actividad o para la ocupación del dominio público portuario.

Es necesario señalar que, sin perjuicio de la obligación de los sujetos pasivos de practicar (y comunicar a la Autoridad Portuaria) las operaciones de calificación y cuantificación para la determinación del importe de la cuota de las tasas portuarias, el artículo 172.1 del TRLPEMM introduce una modificación en relación con las normas que refunde y, en particular, por lo que se refiere al sistema de autoliquidación que preveía el artículo 9.1 de la Ley 48/2003 (en la redacción dada a dicho precepto por la Ley 33/2010); en efecto, frente a la disposición derogada que preveía la aplicación automática de dicho sistema (aunque, *de facto*, no llegó a aplicarse), la norma vigente difiere el sistema de autoliquidación hasta que así se determine por orden del Ministerio de Fomento.

Conviene mencionar que, según dispone el artículo 168, las Autoridades Portuarias deberán publicar, en sus respectivos portales de internet, las bases imponibles y tipos de gravámenes de la tasa de ocupación, las cuotas de las tasas de utilización y sus coeficientes correctores y las bonificaciones aplicables a las tasas portuarias. Esta información, consolidada, habrá de publicarse también en el portal de internet de Puertos del Estado.

Por último, el artículo 246 establece que por la prestación de servicios comerciales en régimen de concurrencia con las entidades privadas, las Autoridad Portuarias exigirán el pago de las correspondientes tarifas. Estas tarifas, a diferencia de las tasas, tienen la consideración de precios privados y, no pudiendo ser inferiores al coste del servicio que remuneran, serán establecidos por cada Autoridad Portuaria.

### El régimen jurídico de la marina mercante

Tras definirse en los artículos 6 y 7 del título preliminar de la TRLPEMM lo que ha de entenderse por

marina mercante y establecerse los objetivos de su política (*ex novo*, aunque amparado en la Ley de Economía Sostenible, se apuntan la promoción de las autopistas del mar y de la competencia en el transporte marítimo), el TRLPEMM dedica, en particular, su libro segundo a establecer los principios esenciales del régimen jurídico esencial de la marina mercante, principios que, a diferencia de cuanto ha acaecido con la legislación portuaria antes expuesta, han venido siendo objeto de desarrollo a través de distintas normas reglamentarias aprobadas en estas últimas décadas. Esto, lógicamente, al margen de las disposiciones que, sobre algunas materias, han venido siendo reguladas por el legislador comunitario y a las que se ajusta el texto de las disposiciones contenidas en el mencionado libro segundo del TRLPEMM.

### La Administración marítima

En el particular ámbito de la regulación de la Administración marítima, se distingue entre la Administración marítima central y la de carácter periférico. La primera vendría integrada, esencialmente, por el Ministerio de Fomento (que ejerce las funciones que se le encomiendan, principalmente, a través de la Dirección General de la Marina Mercante); y, con un ámbito de actuación más específico y delimitado, y adscrito a dicho departamento ministerial, por la Comisión Permanente de Investigación de Accidentes e Incidentes Marítimos regulada en el artículo 265 (cuyo desarrollo reglamentario se ha aprobado mediante Real Decreto 800/2011, de 10 de junio).

Al Ministerio de Fomento, según el artículo 263, se atribuyen funciones y competencias de registro y abanderamiento de buques civiles (Real Decreto 1027/1989, de 28 de julio); certificación e inspección de buques civiles (Real Decreto 1837/2000, de 10 de noviembre, Real Decreto 1434/1999, de 10 de septiembre, Real Decreto 1737/2010, de 23 de diciembre, Real Decreto 799/2011, de 10 de junio, etc.) —facultades estas que podrán ser delegadas en los términos establecidos en el Real Decreto 877/2011, de 24 de junio—; otorgamiento de concesiones o autorizaciones para la navegación marítima; las materias relativas a la seguridad de la vida humana en el mar, el salvamento de vidas humanas y la lucha contra la contaminación, etc.

En materia del servicio público de salvamento, además de la aprobación gubernativa del Plan Nacional de Servicios Especiales de Salvamento, el artículo 264 del TRLPEMM se refiere a la Comisión Nacio-

nal de Salvamento Marítimo (regulado en el Real Decreto 1217/2002, de 22 de noviembre), órgano encargado de coordinar las actuaciones de las distintas Administraciones Públicas. Y, asimismo, en sus artículos 267 a 277, a la entidad pública empresarial Sociedad de Salvamento y Seguridad Marítima (SASEMAR), adscrita al Ministerio de Fomento, y que tiene por objeto la prestación del servicio público de salvamento de la vida humana en el mar, la prevención y lucha contra la contaminación del medio marino, la prestación de servicios de ayuda a la navegación marítima y de remolque y asistencia a buques.

Junto a la Administración central, antes referida, la Administración marítima periférica queda conformada por las Capitanías Marítimas (cuyo desarrollo reglamentario fue aprobado mediante Real Decreto 638/2007, de 18 de mayo) que se establecen en determinados puertos o grupos de puertos (artículo 266).

### La navegación marítima

A las zonas y tipos de navegación se refiere el TRLPEMM en el artículo 8 de su título preliminar. Ahora bien, el régimen de cada tipo de navegación difiere su regulación hasta el libro segundo del TRLPEMM. Así, y sin perjuicio de lo establecido en las normas comunitarias (Reglamento (CEE) n.º 3577/1992), la navegación interior y de cabotaje queda reservada a buques que enarboles pabellón español y, excepcionalmente y a falta de estos, podrán emplearse —por las empresas navieras españolas— buques mercantes extranjeros en régimen de línea regular. Además, la prestación de tales servicios puede quedar sujeta a autorización administrativa, a la imposición de obligaciones de servicio público o a la firma de un contrato administrativo especial de los previstos en el artículo 19.1.b) del Real Decreto Legislativo 3/2011 (tales aspectos son desarrollados por el Real Decreto 1516/2007, de 16 de noviembre).

Solo en las circunstancias previstas en el artículo 258 del TRLPEMM podrán condicionarse o establecerse reservas de pabellón en la prestación de servicios marítimos de navegación exterior y extranacional (Reglamento (CEE) n.º 4055/1986).

En sede de la regulación relativa a la imposición de obligaciones de servicio público, el artículo 260.2 del TRLPEMM establece que tienen la consideración de conductas exentas por ley a los efectos de lo dispuesto en el artículo 4.1 de la Ley de Defensa

de la Competencia aquellas decisiones administrativas (no los acuerdos entre navieras) por las que se obliga a las compañías navieras a intercambiar billetes (y establecer, en su caso, una tarifa de intercambio) en aquellas épocas y líneas a través de las que se lleva a cabo la Operación Paso del Estrecho; ahora bien, se limita la exención a determinados líneas especificadas en la norma.

Por último, regula el artículo 261 del TRLPEMM el tráfico de línea regular consorciado mediante acuerdos de conferencia marítima, así como la posibilidad de establecer consejos de usuarios.

### Empresas de navegación marítima. Consignación. Practicaje

Tras definirse en los artículos 9 y 10 del título preliminar del TRLPEMM lo que ha de entenderse por empresa naviera, así como los distintos buques que integran la flota civil española, el libro segundo de dicha norma principia la regulación del régimen jurídico de la marina mercante disciplinando el Registro de Buques y Empresas Navieras y el abanderamiento de los buques, regulación esta que debe completarse con el Real Decreto 1027/1989, de 28 de julio (el Registro especial de Buques y Empresas Navieras encuentra su regulación en la disposición adicional decimosexta del TRLPEMM). El artículo 252 del TRLPEMM, tras definir lo que ha de entenderse por navegación deportiva o de recreo, permite que aquellos que no residan en España o en un país perteneciente al Espacio Económico Europeo puedan registrar en España embarcaciones dedicadas a dicha clase de navegación siempre que designaren un representante en España (sobre abanderamiento de embarcaciones de recreo ha de estarse a lo establecido en el Real Decreto 1435/2010, de 5 de noviembre).

Además, se prevé la posibilidad de instar la baja del registro (o denegar su abanderamiento) a los buques españoles que, a consecuencia de la inspección por el Estado rector del Puerto, hayan sido objeto de tres detenciones en firme durante los últimos 36 meses (o de dos detenciones, si la antigüedad del buque es igual o superior a 18 años).

En relación con la dotación de los buques abandonados en España y, en particular, por lo que se refiere a la nacionalidad del capitán y del primer oficial, en cumplimiento de lo resuelto por la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 20 de noviembre de 2008 (asunto C-94/08), el

artículo 253.2 del TRLPEMM (recogiendo la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre) establece que, cualquiera de ellos podrá asumir la nacionalidad de un país del Espacio Económico Europeo (salvo que, con carácter habitual —que no ocasional— hayan de ejercitar efectivamente prerrogativas de poder público).

En otro orden de cosas, el artículo 254 del TRLPEMM establece la obligación de las empresas navieras españolas de tener asegurada la responsabilidad en que puedan incurrir en la explotación de sus buques. Igual obligación se exigirá a los buques extranjeros que naveguen por aguas españolas o en las que España ejerza jurisdicción. En cualquiera de ambos supuestos, el alcance de dicha obligación es el establecido en el Real Decreto 1616/2011, de 14 de noviembre (aplicable, sin perjuicio de la obligatoria suscripción de otras coberturas específicas: Real Decreto 1795/2008, de 3 de noviembre —contaminación por combustible—, Real Decreto 1892/2004, de 10 de septiembre —contaminación por hidrocarburos—, Real Decreto 607/1999, de 16 de abril —embarcaciones deportivas—, etc.).

Las menciones contenidas al agente consignatario del buque —definido omnicomprendivamente en el artículo 259 como aquel que actúa en nombre y representación del naviero o del propietario del buque— se limitan, por un lado y por lo que a sus obligaciones tributarias se refiere, a reiterar lo antes ya regulado en el artículo 195 en sede de la tasa portuaria del buque (T-1); y, por otro lado y en lo referente a las obligaciones derivadas del contrato de transporte del que es parte su representado, a remitirse a lo regulado en la legislación mercantil específica. Por lo demás, nada se infiere de este texto legal acerca de la obligatoriedad de la designación del consignatario, quien, en todo caso, deberá desarrollar su actividad conforme a lo establecido en el correspondiente pliego de prescripciones particulares.

El servicio de practica, ya tratado en el libro primero del TRLPEMM (y desarrollado por el Real Decreto 393/1996, de 1 de marzo), encuentra una desubicada continuación de su regulación en los artículos 279 a 281 de este libro segundo relativo a la marina mercante, consecuencia, sin duda alguna, de la existencia de competencias compartidas, respecto de dicho servicio, entre las Administraciones portuaria y marítima. En fin, reiterándose temas ya tratados en los artículos que contemplan el servicio de practica como servicio portuario técnico-náutico, ahora se regulan aquellos aspectos relativos a la

formación, titulación y competencia profesional de los prácticos; la protección social y laboral exigible; y su régimen de responsabilidad civil —y la de las Autoridades Portuarias en su condición de gestoras del servicio— (limitada, como es sabido, a una suma máxima de veinte euros por unidad de arqueado del buque asesorado sin que pueda exceder de un millón de euros).

### **El régimen jurídico de policía portuaria y marítima**

El libro tercero del TRLPEMM, aplicable tanto al sistema portuario estatal como a la marina mercante, regula el régimen de policía, incluyendo, como parte fundamental, el régimen sancionador.

Se encabeza este libro tercero con la regulación, en su artículo 295, del Reglamento de Explotación y Policía de los Puertos, documento que para el sistema portuario estatal debe ser aprobado por Puertos del Estado; a su vez, y de conformidad con dicho Reglamento, cada Autoridad Portuaria habrá de aprobar las correspondientes Ordenanzas del Puerto.

El TRLPEMM incorpora al cuerpo del articulado de este libro las prescripciones antes establecidas en las disposiciones adicionales, relativas a los lugares de refugio (que desarrollan los artículos 20 y siguientes del Real Decreto 210/2004, de 6 de febrero) (artículo 299) y al servicio de policía portuaria que prestan las Autoridades Portuarias (artículo 296).

Además, conforme al artículo 297, se dota al Ministerio de Fomento, a través de las Autoridades Portuarias y Capitanías Marítimas, de amplias facultades para adoptar frente a los buques aquellas medidas que pudieren considerarse necesarias ante el riesgo o la efectiva vulneración de la seguridad marítima o de la lucha contra la contaminación, elevados, ambos, al rango de bienes jurídicos de especial protección.

En sede del régimen de policía se disciplina, asimismo, el aplicable a los buques abandonados, es decir, aquellos que permanezcan amarrados, atracados o fondeados por un período superior a tres meses, sin actividad aparente alguna y sin haber abonado las tasas o tarifas (artículo 303), así como el hundimiento de buques y las correspondientes obligaciones derivadas de la remoción de sus restos (artículo 304). En tal sentido, y conforme con la reserva efectuada por España al ratificar el Protocolo de 1996 sobre limitación de responsa-

bilidad, se declara el carácter ilimitable de los créditos tendentes a reclamar los costes de dicha remoción.

En fin, se cierra el libro tercero del TRLPEMM con el régimen sancionador, listándose las infracciones,

las sanciones aplicables y el procedimiento para su imposición (artículos 305 a 320).

**TOMÁS FERNÁNDEZ-QUIRÓS  
Y JULIO LÓPEZ QUIROGA\***

---

\* Abogados del Área de Derecho Mercantil de Uría Menéndez (Madrid).