

ESTUDIO SOBRE LOS SERVICIOS EN LOS PUERTOS (I): PRACTICAJE, REMOLQUE, AMARRE Y DESAMARRE, RECEPCIÓN DE DESECHOS Y SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE

E/CNMC/004/24

Colección Estudios de mercado
E/CNMC/004/24
ISSN: 2792-5919
Fecha: 17 de septiembre de 2025

www.cnmc.es

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) elabora la Colección Estudios de Mercado, utilizando una óptica de promoción de la competencia y de buena regulación, con la finalidad de emitir recomendaciones, no vinculantes, a Administraciones Públicas o a otros agentes con el objetivo de que la mejora en la competencia conduzca a la protección del bienestar y el interés general.

La CNMC difunde los estudios de mercado que componen la colección a través de su página web oficial: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-regulatoria/estudios> o web repositorio CNMC.

Se permite la reproducción solo si se cita la fuente.

ISSN: 2792-5919

Colección Estudios de Mercado

Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia

[Estudio sobre los servicios en los puertos \(I\): practicaaje, remolque, amarre y desamarre, recepción de desechos y suministro de combustible](#)

E/CNMC/004/24

<https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00424>

© CNMC, 2025

Estudio sobre los servicios en los puertos (I): practicaaje, remolque, amarre y desamarre, recepción de desechos y suministro de combustible

E/CNMC/004/24

RESUMEN

El sistema portuario tiene gran importancia para el transporte de mercancías y pasajeros nacional e internacional, con implicaciones sobre los consumidores y todos los sectores productivos. A fin de identificar problemas de eficiencia y competencia y realizar recomendaciones de mejora, este estudio examina el marco en España de los servicios técnico-náuticos de practicaaje, remolque y amarre y desamarre; la recepción de desechos en los buques (o MARPOL) y el servicio de suministro de combustible (o *bunkering*). Se recomienda, primero, mejorar el marco aplicable a la prestación de servicios, adaptando los pliegos y los mecanismos de concesiones y licencias a un enfoque competitivo, estableciendo incentivos adecuados y valorando crear un supervisor independiente. Segundo, promover un régimen de competencia en el acceso al servicio de practicaaje. Tercero, impulsar la competencia en el servicio de remolque. Cuarto, flexibilizar la prestación del servicio de recepción de desechos en cuanto a los residuos y puertos que pueden seleccionarse para prestar el servicio, definiendo las tarifas y el uso de los superávits de forma adecuada para la competencia. Finalmente, se recomienda un marco de transparencia y competencia en el servicio de suministro de combustible.

PALABRAS CLAVE: competencia; eficiencia; regulación; practicaaje; remolque; amarre; desamarre; recepción de desechos; suministro de combustible.

CÓDIGOS JEL: K23; L43; L51; L92; R4.

CONTENIDO

RESUMEN EJECUTIVO	8
1. INTRODUCCIÓN	14
2. ANTECEDENTES DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA	16
3. MARCO GENERAL: EL SISTEMA PORTUARIO	21
3.1. Caracterización jurídica.....	23
3.1.1. Descripción general	23
3.1.2. Regulación común	26
3.1.3. Regulación específica.....	28
3.2. Caracterización económica.....	29
3.2.1. El puerto como eslabón en el transporte de mercancías y pasajeros	30
3.2.2. La cadena de servicios prestados en los puertos.....	32
3.2.3. Los principales determinantes de la demanda	34
3.2.4. Tipos de competencia portuaria	35
4. EL SERVICIO PORTUARIO DE PRACTICAJE	37
4.1. Caracterización jurídica.....	37
4.1.1. Obligatoriedad del servicio de practicaaje.....	39
4.1.2. La regulación de acceso a la profesión.....	40
4.1.3. La regulación de entrada al ejercicio de la actividad	40
4.1.4. La regulación de la operación.....	42
4.1.5. La regulación de la retribución.....	43
4.2. Caracterización económica.....	45
4.2.1. Caracterización del servicio por el lado de la demanda	45
4.2.2. Caracterización del servicio por el lado de la oferta	47
4.3. Restricciones a la competencia y a la regulación eficiente	51
4.3.1. Falta de información de los términos y condiciones de prestación del servicio derivada de la falta de publicación de los PPP	51
4.3.2. La obligatoriedad del servicio de practicaaje en un contexto de monopolio legal en la prestación del servicio.....	52
4.3.3. Barreras al acceso a la profesión de práctico	53
4.3.4. Limitación legal del número de prestadores en cada puerto.....	55
4.3.5. Limitaciones del sistema de licencias y concesiones demaniales	56
4.3.6. Limitaciones a la competencia asociadas a la inclusión de medios mínimos en los PPP	58
4.3.7. Limitaciones en el diseño de las tarifas máximas.....	58
5. EL SERVICIO PORTUARIO DE REMOLQUE	61
5.1. Caracterización jurídica.....	61
5.1.1. Obligatoriedad del servicio.....	61
5.1.2. La regulación de entrada al ejercicio de la actividad	62
5.1.3. La regulación de la operación.....	64

5.1.4.	La regulación de la retribución.....	66
5.2.	Caracterización económica.....	67
5.2.1.	Caracterización del servicio por el lado de la demanda	67
5.2.2.	Caracterización del servicio por el lado de la oferta	68
5.3.	Restricciones a la competencia y a la regulación eficiente	73
5.3.1.	Falta de información de los términos y condiciones de prestación del servicio derivada de la ausencia o no publicación de los PPP	73
5.3.2.	La obligatoriedad del servicio de remolque en un contexto de monopolio de facto en la prestación del servicio.....	74
5.3.3.	Limitación tácita del número de prestadores sin procedimiento competitivo.....	74
5.3.4.	Restricciones en el sistema de licencias y concesiones	74
5.3.5.	Limitaciones asociadas a la inclusión de medios mínimos en los PPP	76
5.3.6.	Limitaciones en el diseño de las tarifas máximas.....	76
5.3.7.	La exigencia bandera española para los remolcadores	77
6.	EL SERVICIO PORTUARIO DE AMARRE Y DESAMARRE.....	78
6.1.	Caracterización jurídica.....	78
6.1.1.	Obligatoriedad del servicio.....	78
6.1.2.	La regulación de entrada al ejercicio de la actividad	79
6.1.3.	La regulación de la operación.....	81
6.1.4.	La regulación de la retribución.....	82
6.2.	Caracterización económica.....	83
6.2.1.	Caracterización del servicio por el lado de la demanda	83
6.2.2.	Caracterización del servicio por el lado de la oferta	84
6.3.	Restricciones a la competencia y a la regulación eficiente	90
6.3.1.	Falta de información de los términos y condiciones de prestación del servicio derivada de la ausencia o no publicación de los PPP	90
6.3.2.	Limitación tácita del número de prestadores sin procedimiento competitivo.....	90
6.3.3.	Restricciones en el sistema de licencias y concesiones	91
6.3.4.	Limitaciones asociadas a la inclusión de medios mínimos en los PPP	92
6.3.5.	Limitaciones en el diseño de las tarifas máximas.....	92
7.	MARPOL	93
7.1.	Caracterización jurídica.....	93
7.1.1.	Obligatoriedad del servicio.....	97
7.1.2.	La regulación de entrada al ejercicio de la actividad	97
7.1.3.	La regulación de la operación.....	99
7.1.4.	La regulación de la retribución.....	101
7.2.	Caracterización económica.....	106
7.2.1.	Caracterización del servicio por el lado de la demanda	106
7.2.2.	Caracterización del servicio por el lado de la oferta	110
7.3.	Restricciones a la competencia y a la regulación eficiente	115
7.3.1.	Falta de información de los términos y condiciones de prestación del servicio derivada de la ausencia o no publicación de los PPP	115

7.3.2.	Limitación tácita del número de prestadores sin procedimiento competitivo.....	116
7.3.3.	Restricciones del sistema de licencias y concesiones	116
7.3.4.	Limitaciones en la determinación de las tarifas	118
7.3.5.	Limitaciones asociadas a la inclusión de medios mínimos en los PPP	119
7.3.6.	Posibles distorsiones en la competencia por la distribución de superávits	119
8.	SERVICIO COMERCIAL DE SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE.....	121
8.1.	Caracterización jurídica.....	121
8.1.1.	Regulación internacional.....	122
8.1.2.	Regulación nacional.....	123
8.2.	Caracterización económica.....	127
8.2.1.	Caracterización del servicio por el lado de la demanda	128
8.2.2.	Caracterización del servicio por el lado de la oferta	133
8.3.	Restricciones a la competencia y a la regulación eficiente	144
8.3.1.	Confusión relacionada con la clasificación legal del servicio	145
8.3.2.	Falta de actualización, transparencia y homogeneidad en los pliegos de condiciones particulares.....	145
8.3.3.	Falta de información pública y centralizada sobre los precios de combustibles marinos	146
9.	CONCLUSIONES	147
10.	RECOMENDACIONES.....	149
	PRIMERA. PROMOVER UN MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO EFICIENTE Y PROCOMPETITIVO.....	149
I.	Actualizar los PPP a la normativa vigente y diseñarlos con un enfoque procompetitivo	149
II.	Adoptar un enfoque procompetitivo en el diseño del régimen de licencias y los requisitos para su otorgamiento.....	149
III.	Impulsar la transparencia de las concesiones demaniales mediante un registro	153
IV.	Establecer sistemas de competencia por el mercado en donde no sea viable la existencia de varios prestadores	153
V.	Reforzar la metodología en el diseño de las tarifas reguladas	154
VI.	Establecer un sistema de incentivos procompetitivo	155
VII.	Valorar la introducción de un regulador y supervisor independiente de puertos	157
	SEGUNDA. PROMOVER MÁS COMPETENCIA Y EFICIENCIA EN EL SERVICIO DE PRACTICAJE	158
VIII.	Introducir libre concurrencia en el otorgamiento de licencias de practicaaje con eliminación de monopolio legal.....	158
IX.	Promover un acceso transparente y objetivo a la profesión de práctico	158
X.	Flexibilizar las exenciones específicas en cuanto al buque	159
XI.	Valorar la introducción del practicaaje desde tierra	160
	TERCERA. IMPULSAR LA COMPETENCIA EN EL SERVICIO DE REMOLQUE	160

XII.	Valorar que la Autoridad Portuaria ponga remolcadores a disposición del licenciario.....	160
XIII.	Asegurar la proporcionalidad en la obligatoriedad del servicio de remolque	161
XIV.	Replantear el requisito de bandera en los remolcadores	161
CUARTA. FLEXIBILIZAR EL SERVICIO DE MARPOL.....		162
XV.	Delimitar los tipos de licencias de forma compatible con la máxima competencia	162
XVI.	Homogeneizar los conceptos sujetos al pago de la tarifa directa (máxima).....	163
XVII.	Revisar las tarifas ante un desajuste persistente de ingresos y gastos y no distribuir beneficios salvo en casos excepcionales.....	163
QUINTA. REFORZAR LA TRANSPARENCIA Y COMPETENCIA EN EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE		164
XVIII.	Clarificar la clasificación legal del servicio de suministro de combustible sin incrementar las barreras regulatorias.....	164
XIX.	Aumentar la transparencia de los precios de los combustibles marinos	164
11. Bibliografía		166

RESUMEN EJECUTIVO

Los puertos marítimos son el punto de entrada y salida de la mayor parte del comercio de bienes de la Unión Europea (UE) y España, así como un importante nodo para el transporte de pasajeros, de especial relevancia para una potencia turística como España. La importancia de los puertos para la competitividad de la economía española hace que el correcto funcionamiento de los servicios que se prestan en ellos sea clave. Y no solo para los usuarios de dichos servicios, sino también para todo el sector logístico que utiliza los puertos y con ello cualesquiera otras industrias y actividades que dependan de las mercancías y las personas que transitan por los mismos.

Dada su importancia, la CNMC ha elaborado este estudio para analizar en profundidad los principales servicios en los puertos, identificando problemas y proponiendo reformas que promuevan una mayor competencia y eficiencia en beneficio de los consumidores y del conjunto de la economía española. En este estudio se examinan los **servicios prestados al buque**. Son, en total, cinco servicios: los tres técnico-náuticos (**practicaje, remolque, amarre y desamarre**), **MARPOL** (recepción de desechos en los buques) y el servicio comercial de suministro de combustible, también llamado **bunkering**. Estas actividades, si bien presentan elementos y características comunes, son altamente heterogéneas. Su importancia en todo caso es crucial para el buen funcionamiento de los puertos, ya que afectan a los tiempos y costes del tránsito de los buques, pudiendo llegar a dificultar, retrasar o incluso en ciertos casos paralizar la actividad del puerto. El análisis del sector se completa con otro estudio de la CNMC ([E/CNMC/005/24](#)) que examina los servicios portuarios relacionados con la carga del buque; es decir, manipulación de mercancías y los servicios al pasaje.

España presenta unas peculiares características geográficas, dados los cerca de 8.000 km de litoral y la situación geográfica de la península y los dos archipiélagos. Ello explica tanto la importancia relativa del elevado número de puertos de interés general (46) como la gran heterogeneidad que puede darse entre ellos, no solo por su localización sino también en términos de los diferentes tipos de tráficos que pasan por ellos, tanto de mercancías como de personas.

Las características esenciales de la regulación actual de los puertos de interés general son la descentralización y la liberalización. En efecto, se ha realizado una descentralización en la gobernanza de dichos puertos, lo que supone un reparto de competencias reguladoras entre, por un lado, una relativamente autónoma Autoridad Portuaria de cada puerto y, por otro lado, Puertos del Estado en el nivel estatal a modo de coordinador del sistema portuario. Simultáneamente se ha producido una liberalización de la mayoría de los servicios prestados, por el que las Autoridades Portuarias han cedido la prestación de los servicios económicamente más relevantes a la iniciativa

privada, permaneciendo como arrendadoras de infraestructuras y terrenos, reguladoras de la actividad económica y directoras y gestoras de los puertos. Todo ello ha configurado el actual sistema regulador de estos servicios en dos categorías, una de regulación común a todos los puertos, tanto de ámbito supranacional como estatal y materializada en reglamentos, directivas, leyes, reales decretos, etc., y otra de regulación específica para cada puerto, materializada en los distintos “pliegos” que regulan detalladamente los servicios y el uso del dominio público portuario.

Los servicios prestados en los puertos analizados en este estudio encuentran restricciones a la competencia y a la regulación eficiente que pueden obstaculizar el buen funcionamiento de los puertos y del transporte marítimo. A pesar del principio de libre competencia consagrado en la normativa general de estos servicios, reforzado por un mandato legal expreso de promover la competencia para los reguladores, **la gran mayoría de estos servicios se presta en régimen de monopolio** en el ámbito de cada puerto en cuestión. Estos servicios se enfrentarían no solo a problemas de diseño de la normativa vigente (restricciones al acceso a la profesión, limitación explícita o tácita del número de prestadores, etc.) con efectos potencialmente anticompetitivos, sino también a problemas en la aplicación y cumplimiento de dicha normativa. Todo ello, unido a la falta de transparencia, genera dudas razonables acerca de la seguridad jurídica y sobre la existencia de un terreno de juego equilibrado y abierto, lo cual se concreta en la ausencia de competencia.

A fin de fomentar unos puertos más eficientes y competitivos, en beneficio de los consumidores y de las numerosas industrias y actividades que dependen de ellos, la CNMC realiza las siguientes **recomendaciones**:

PRIMERA. PROMOVER UN MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO EFICIENTE Y COMPETITIVO.

En primer lugar, se realiza un conjunto de recomendaciones comunes a todos los servicios considerados en este volumen:

- I. Actualizar los PPP a la normativa vigente y diseñarlos con un enfoque procompetitivo.*

Dado que los PPP establecen las reglas de juego fundamentales para los prestadores instalados así como los potenciales entrantes, se recomienda que dichos PPP estén al día con respecto a la normativa vigente y situación del mercado. Igualmente, sería deseable diseñarlos respetando los principios de buena regulación, de tal manera que todos los requisitos sean necesarios, proporcionados y no discriminatorios.

II. Adoptar un enfoque procompetitivo en el diseño del régimen de licencias y los requisitos para su otorgamiento.

En concreto se recomienda: i) no limitar el número de licencias salvo en caso necesario y justificado; ii) establecer los requisitos técnico-profesionales y económico-financieros conforme a criterios de necesidad y proporcionalidad; iii) priorizar un sistema de control de calidad frente a la exigencia de medios mínimos y eliminar posibles redundancias; iv) valorar plazos de licencias indefinidos en casos de número de prestadores no limitado; v) sistematizar el vínculo entre licencias y concesiones; vi) publicar en los boletines oficiales el otorgamiento y renovación de títulos habilitantes, y vii) regularizar los mecanismos de flexibilidad sobre los títulos habilitantes.

III. Impulsar la transparencia de las concesiones demaniales mediante un registro.

Las concesiones son una barrera importante, por lo que se recomienda la creación de un registro público de concesiones que ofrezca información completa sobre variables relevantes de dichas concesiones, ya que una mayor transparencia puede ayudar a fomentar la competencia.

IV. Establecer sistemas de competencia por el mercado en donde no sea viable la existencia de varios prestadores.

Cuando se demuestre que la competencia en el mercado resulta inviable, se recomienda adoptar sistemas que introduzcan competencia por el mercado. Una opción, ya contemplada en la normativa vigente, consistiría en limitar el número de prestadores y otorgar la licencia por concurso. En este caso, dicho concurso debería adoptar un diseño (en lo referido a plazos, duración, publicidad...) lo más procompetitivo posible.

V. Reforzar la metodología en el diseño de las tarifas reguladas.

Las regulaciones de tarifas deben introducirse en general de forma excepcional y con un diseño riguroso, dados sus efectos colaterales adversos. Se recomienda así que las tarifas se basen en rigurosos análisis previos y en una metodología para su cálculo sólida, independiente y homogénea (basada a su vez en orientaciones comunes) y que se elaboren regularmente estudios económico-financieros y sobre el ajuste de las tarifas variables y máximas a los costes y circunstancias del mercado, todo ello con un razonable nivel de transparencia.

VI. Establecer un sistema de incentivos procompetitivo.

Se recomienda: i) establecer un sistema de “cumplir o explicar” respecto a las recomendaciones anuales; ii) desarrollar un sistema de indicadores completo, riguroso y coherente, y iii) introducir mecanismos de competencia referencial a fin de alcanzar mejoras en el desempeño de los servicios.

VII. Valorar la introducción de un regulador y supervisor independiente de puertos.

Un regulador independiente podría contribuir a resolver conflictos y minimizar los problemas de eficiencia y competencia que presentan los servicios portuarios.

SEGUNDA. PROMOVER MÁS COMPETENCIA Y EFICIENCIA EN EL SERVICIO DE PRACTICAJE

VIII. Introducir libre concurrencia en el otorgamiento de licencias de practicaaje con eliminación de monopolio legal.

Se recomienda eliminar la limitación a un solo prestador por área portuaria en el servicio de practicaaje y abrirlo a la libre competencia, como el resto de los servicios portuarios.

IX. Promover un acceso transparente y objetivo a la profesión de práctico.

Se recomienda mejorar en el acceso a la profesión de práctico, a fin de introducir más competencia en el servicio e impulsar las posibilidades de acceso a la profesión. Para ello, se propone una mayor difusión de la información y la formación, así como un replanteamiento del sistema de habilitación y nombramiento de nuevos prácticos.

X. Flexibilizar las exenciones específicas en cuanto al buque.

Se plantea relajar uno de los tres elementos de la exención, el referido al buque, en particular cuando el nuevo buque tenga características similares al anterior.

XI. Valorar la introducción del practicaaje desde tierra.

Sería recomendable introducir la posibilidad de realizar determinadas operaciones de practicaaje desde tierra, ya sea como alternativa o complemento al practicaaje tradicional a bordo del buque.

TERCERA. IMPULSAR LA COMPETENCIA EN EL SERVICIO DE REMOLQUE

XII. Valorar que la Autoridad Portuaria ponga remolcadores a disposición del licenciatario.

Se recomienda, en los casos donde la competencia en el mercado se revele económicamente inviable, considerar introducir competencia por el mercado con una posible adquisición de los activos por parte de la Autoridad Portuaria para su posterior puesta a disposición del licenciatario, de forma que se separe el segmento competitivo del no competitivo y permitir que un mayor número de empresas puedan optar a la licencia.

XIII. Asegurar la proporcionalidad en la obligatoriedad del servicio de remolque.

Se recomienda asegurar la proporcionalidad en la obligatoriedad del servicio de remolque y, en aquellos casos en que se juzgue necesaria, se recomienda justificar de manera transparente dicha decisión.

XIV. Replantear el requisito de bandera en los remolcadores.

Dado el carácter restrictivo a la entrada de nuevos operadores de este requisito de bandera, se recomienda valorar medidas alternativas menos gravosas encaminadas a que los prestadores queden sujetos a las obligaciones pertinentes en materia social, laboral y de seguridad.

CUARTA. FLEXIBILIZAR EL SERVICIO DE MARPOL

XV. Delimitar los tipos de licencias de forma compatible con la máxima competencia.

Dada las amplias posibilidades en la combinación de los residuos (anexos) recogidos, en los modos de prestación del servicio (terrestre o marítima) y, en su caso, la selección de puertos de una misma Autoridad Portuaria en los que prestar el servicio MARPOL, se recomienda permitir las mayores posibilidades de selección por parte de las potenciales empresas prestadoras.

XVI. Homogeneizar los conceptos sujetos al pago de la tarifa directa (máxima).

Se recomienda homogeneizar en lo posible los conceptos sujetos al pago de la tarifa directa, en ocasiones divergentes entre Autoridades Portuarias, que en todo caso, deberán ser coherentes con lo establecido en la normativa estatal.

XVII. Revisar las tarifas ante un desajuste persistente de ingresos y gastos y no distribuir beneficios salvo en casos excepcionales.

Se recomienda evitar que la existencia de dichos superávits y su asignación tenga efectos distorsionadores sobre la competencia actual y potencial, revisando las tarifas ante desajustes persistentes y distribuyendo beneficios solo en casos debidamente justificados.

QUINTA. REFORZAR LA TRANSPARENCIA Y COMPETENCIA EN EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE

XVIII. Clarificar la clasificación legal del servicio de suministro de combustible sin incrementar las barreras regulatorias.

Se recomienda clarificar las diferentes clasificaciones legales de este servicio en la normativa europea y española para evitar incertidumbre entre los operadores. En este estudio no se han detectado deficiencias en el funcionamiento del

servicio que pudieran requerir que esta reclasificación deba acompañarse de un endurecimiento de la normativa.

XIX. Aumentar la transparencia de los precios de los combustibles marinos.

Se recomienda dar publicidad a los precios de los combustibles marinos de cada prestador en cada puerto, de forma similar a la plataforma ya existente que centraliza los precios de los combustibles de automoción, el *Geoportal de Hidrocarburos* del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico.

1. INTRODUCCIÓN

Los puertos marítimos son el punto de entrada y salida de la mayor parte del comercio de bienes de la Unión Europea (UE) y España. Según datos de la Comisión Europea, los puertos contribuyen al 75% del volumen del comercio exterior de la UE y al 37% del interior (Comisión Europea, 2017). Los puertos desempeñan un papel igualmente importante al vincular zonas periféricas e insulares con el continente, facilitando el transporte de pasajeros.

En el caso de España, los puertos son fundamentales para el comercio de bienes: cerca del 85% de las importaciones y del 55% de las exportaciones de bienes entran o salen a través de nuestros puertos¹. También son relevantes de cara al tráfico de pasajeros: al turismo que llega por ferry o crucero hay que añadir el que se deriva de la proximidad entre la Península y el continente africano o las conexiones con los territorios insulares. Más de 40 millones de pasajeros y de 7 millones vehículos en régimen de pasaje² pasaron por nuestros puertos de interés general en 2024.

Las peculiares características geográficas de España determinan fuertemente las posibilidades y la importancia relativa de nuestros puertos. Los aproximadamente 8.000 km de litoral con muy variadas características y la configuración geográfica de la península, la más suroccidental de Europa, y los dos archipiélagos, han concedido a los puertos españoles el privilegio de ser unos de los primeros refugios en el acceso al Mediterráneo y los últimos antes de su salida, además de unos refugios excepcionalmente situados en los frentes atlántico y cantábrico.

La especial relevancia de los puertos para la competitividad de la economía española hace que el correcto funcionamiento de los servicios que se prestan en ellos sea clave. Esta es la razón por la cual el sector portuario ha sido objeto de atención frecuente desde una perspectiva de competencia.

Dada esta importancia, **la CNMC ha elaborado este estudio para analizar en profundidad servicios clave en los puertos, como son los técnico-náuticos (practicaje, remolque y amarre y desamarre), MARPOL (recepción de desechos en los buques) y bunkering (suministro de combustible).** El objetivo del análisis es identificar problemas y plantear recomendaciones a fin de mejorar la eficiencia, competencia y el funcionamiento de estos servicios. Dada su función clave en las cadenas de valor, mejoras en el desempeño de estos servicios pueden repercutir favorablemente en el conjunto de la economía española, facilitando mejores condiciones de transporte de viajeros y de comercio, en beneficio de empresas y consumidores.

¹ Dossier General – Sistema portuario español de titularidad estatal (Puertos del Estado).

² Resumen general del tráfico portuario, diciembre de 2024 (Puertos del Estado, 2025).

Este estudio consta de diez apartados. Tras esta introducción, en una segunda sección se analizan los antecedentes de defensa y promoción de la competencia de los servicios portuarios objeto del presente estudio. En una tercera sección, se describe el marco general del sistema de puertos de interés general. Las siguientes cinco secciones (del apartado cuatro al ocho) abordan la caracterización económica y jurídica, así como las restricciones a la competencia y a la regulación eficiente de los siguientes servicios en los puertos: (i) practicafe, (ii) remolque, (iii) amarre y desamarre, (iv) MARPOL (recepción de desechos en los buques) y (v) el servicio comercial de suministro de combustible (*bunkering*). Por último, el apartado noveno recoge las principales conclusiones obtenidas del análisis y el apartado décimo las recomendaciones para la mejora de la competencia en cada uno de los servicios en los puertos analizados.

2. ANTECEDENTES DE PROMOCIÓN Y DEFENSA DE LA COMPETENCIA

Dada la importancia del sector portuario, la CNMC y otras instituciones internacionales se han pronunciado en varias ocasiones.

A nivel internacional, se podrían destacar los siguientes estudios:

- La **UNCTAD** publicó un [estudio](#) sobre desarrollo portuario en 2013 y en 2016 el **Banco Mundial** publicó su [Port Reform Toolkit PPIAF 2nd edition](#), un referente mundial para ayudar en la toma de decisiones en los procesos de reforma portuaria.
- La **OCDE** publicó [“Competition in ports and port services”](#) en 2011. Analiza las restricciones competitivas en los puertos, así como sus posibles remedios. Observan que la sustituibilidad entre modos de transporte es limitada. Asimismo, apuntan a que la competencia interportuaria (entre puertos) puede ser relevante: es posible que operen distintos puertos en un mercado geográfico, aunque ciertos tráficos de interior sean cautivos. Las barreras de entrada pueden ser significativas por la existencia de economías de escala, especialmente en los puertos integrados en cadenas logísticas. En cuanto a las formas de abuso de poder de mercado por parte de los proveedores de servicios portuarios, suelen tomar forma de precios excesivos o de negativas a suministrar el servicio y, en algunos casos, de prácticas como el “tying” y el “bundling”.
- **La Autoridade da Concorrência (AdC) de Portugal en colaboración con la OCDE** publicó en 2018 un [estudio](#) sobre la competencia en el sector portuario. El estudio incluye un análisis y recomendaciones sobre el servicio de practicaaje. Se considera que en Portugal el practicaaje es un servicio público con un limitado papel del sector privado y se achaca su escasa competitividad a diversas barreras regulatorias. Entre ellas, se destaca la dificultad de obtener exenciones al servicio de practicaaje (en 2016, solo las obtuvieron el 2% de los buques) o la existencia de restricciones al acceso al oficio de práctico. Se recomienda que las exenciones no sean emitidas por las Autoridades Portuarias y se extienda su duración. También la separación del entrenamiento y examen de los nuevos candidatos de los prácticos en activo.
- La **OCDE** ha planteado recomendaciones en el sector portuario similares en otros países, como [Brasil](#), [Rumanía](#), [Chile](#), [Filipinas](#), [Indonesia](#), [Singapur](#) o [Malasia](#) (estos cuatro últimos también encuadrados en un estudio realizado sobre la [ASEAN](#)). En lo referente al **practicaaje**:

En **Brasil** (2022), se considera preferible establecer una frecuencia de revisión de la idoneidad del número de prácticos, en vez de fijar su número. Además, se propone establecer una fijación de precios por

alguna entidad independiente en base a criterios objetivos. También se sugiere flexibilizar los certificados de exención del practica y garantizar que su organismo emisor no esté sujeto a conflictos de interés.

En **Rumanía** (2016) se recomienda que el servicio sea o bien prestado por la Autoridad Portuaria o por operadores privados, pero no por los dos simultáneamente. Se considera preferible el segundo caso mediante un proceso de licitación no discriminatorio. También se valora como restrictivo el establecimiento de un número de prácticos mínimo a los prestadores. Y se propone establecer un regulador independiente que vigile las tarifas establecidas por las Autoridades Portuarias.

En **Chile** (2016), se sugiere introducir incentivos al buen desempeño del practica, poniéndose de ejemplo el premio que se concede en Singapur al práctico del año (según distintos criterios de calidad del servicio).

En los países de la **ASEAN** (2021), se recomienda limitar la provisión del servicio de practica por parte de la Autoridad Portuaria a aquellos casos donde no sea económicamente viable o no haya capacidad para realizar licitaciones competitivas. Igualmente, se propone revisar regularmente los precios máximos para que sean lo suficientemente incentivadores. Y, en el caso de Filipinas, facilitar el acceso a los prácticos a puertos distintos al que estén prestando el servicio, así como la posibilidad de obtener licencias habilitantes para varios puertos.

Para el **servicio de remolque**, los estudios anteriores proponen también medidas. En **Rumanía** (2016), un obstáculo es el elevado detalle con que se definen los remolcadores y sus características para obtener la autorización. Frente a esto, se propone exigir un nivel de servicio mínimo (por ejemplo, un tiempo de espera máximo). Por otro lado, para la **ASEAN** (2021) se plantea revisar regularmente los precios máximos del servicio.

- La **Comisión Europea** encargó en 2012 un [informe](#) sobre las exenciones al servicio de practica en diferentes países europeos. En él se describen las características y diferencias en los distintos modelos de practica existentes en Europa, en base a un cuestionario a distintos agentes del sector. En concreto, se estudia en detalle lo relativo a las exenciones de dicho servicio portuario y sus posibles efectos, al igual que la posibilidad de realizar el practica desde tierra, constatándose divergencias notables a tales efectos entre unos países y otros (p.ej. las exenciones al practica serían más comunes en el norte de Europa que en el sur). Diferencias también reflejadas en las valoraciones, muchas veces discordantes, de los diferentes agentes involucrados en el servicio, sobre tales materias u otras, como la conveniencia de una legislación común a nivel europeo para el servicio de practica. Y que llevaron a la Comisión Europea a

sugerir a los Estados Miembros la creación de un marco regulatorio con mayores facilidades en las exenciones del practicaaje.

- La autoridad de competencia de **Irlanda** elaboró un [estudio](#) en 2013, donde se analizan varios servicios portuarios, entre ellos el practicaaje y el remolque. Documenta una generalización en Irlanda de los certificados de exención del practicaaje, que alcanzaría un porcentaje de hasta el 80% de los buques en el puerto de Dublín, donde el practicaaje se provee por la Autoridad Portuaria. Se sugiere que la apertura a competencia podría hacer que se usara más el servicio y que tuviera un coste inferior. Así, se solicita compararlo con otros puertos del país en el que los servicios se presta plenamente privatizado o con un sistema de licencias (como Cork).
- La [Productivity Commission](#) de **Australia** elaboró un informe en 2023 donde apunta la importancia de la adopción de nuevas tecnologías, como el practicaaje desde tierra (ocasionalmente usado en Australia con distintos equipamientos), que podrían reducir costes y mejorar la seguridad.
- En **Italia**, en 2012, se publicó una [opinión](#) relativa a los servicios técnico-náuticos, en la que considera que el derecho a la autoprestación de servicios a la navegación no podía denegarse sin una justificación adecuada por motivos de seguridad.

En cuanto a **España**, en **defensa de la competencia**, se han instruido numerosos expedientes:

- De conductas colusorias, contrarias al artículo 1 de la LDC, por la adopción de un "Acuerdo de Estabilidad del Sector del Amarre y Desamarre en el Puerto Bahía de Algeciras" suscrito por la patronal del sector y los sindicatos para el servicio portuario de amarre en el puerto de Algeciras (expediente [S/DC/0605/17](#)), que podría restringir el acceso a la actividad de amarre y desamarre y resultar contrario a la liberalización establecida en la normativa sectorial. En concreto, por restringir la libertad de contratación de las empresas y homogeneizar los costes salariales, limitando la autonomía de las empresas ellas para competir entre sí. Se alcanzaron una serie de compromisos entre las partes para resolver las restricciones a la competencia existentes.
- De operaciones de concentración: (1) del servicio de amarre del puerto de Barcelona, donde se autoriza con compromisos³ la concentración de los dos prestadores del servicio en aquel momento (expediente [C/1134/20](#))⁴,

³ Fundamentalmente el de no empeorar las condiciones comerciales y no incrementar los precios con respecto a los anteriores a la concentración, actualizados anualmente de manera justificada en base a los costes.

⁴ Posteriormente se impuso una sanción por el incumplimiento del compromiso de entregar un informe de vigilancia en el plazo requerido (expediente [SNC/DC/065/23](#)).

(2) en el servicio de remolque por la adquisición de Reyser por parte de P&O Maritime (expediente [C/0864/17](#)), y (3) en el servicio de bunkering enmarcados en expedientes con cambios el control de instalaciones fijas de suministro de combustible en los puertos (expedientes [C/0033/07](#) y [C/0550/14](#)), de flotas de gabarras ([C/1117/20](#))⁵ o de instalaciones de almacenamiento de combustible ([C/0366/11](#)).

En **promoción de la competencia en España**, cabe destacar lo siguiente:

- [“La Competencia en España: balance y nuevas propuestas”](#) (1995), donde se identifican problemas en la falta de agilidad y coordinación entre los diversos servicios de despacho de mercancías⁶, en las tarifas de las Autoridades Portuarias o derivados de que algunos servicios portuarios sean prestados en régimen de monopolio. Se sugiere dar mayor autonomía a las Autoridades Portuarias para desarrollar una política de descuentos tarifarios. También liberalizar completamente el servicio de practica, aumentando las exenciones al servicio, facilitando el acceso a la profesión y suprimiendo las restricciones cuantitativas de acceso. Asimismo, se recomienda liberalizar los servicios de remolque en los puertos en los que por su volumen de tráfico sea factible y, en los restantes, mejorar el régimen de concesión administrativa. Y liberalizar el servicio de amarre para que pueda ser prestado por cualquier empresa. Por último, se proponen cambios en el ámbito de la puesta a disposición de trabajadores portuarios, de los consignatarios o de las terminales de uso particular.
- El [IPN 006/09 Puertos de Interés General](#) (2009), relativo al Anteproyecto de modificación de la Ley 48/2003, antigua ley de puertos, plantea *“mantener como principio general el de libre prestación de los distintos servicios portuarios, pero incorporando la posibilidad de apostar por un sistema de competencia por el mercado, (...) sólo en aquellos supuestos en que resultase perfectamente acreditada la necesidad de limitar el número de operadores”* e introducir un mayor rigor en la justificación de las restricciones a la competencia que estén teniendo lugar⁷. En lo relativo

⁵ Sobre esta operación de concentración también se encuentra el informe [CNE/81/08](#).

⁶ También existen recomendaciones de la Cámara de Comercio de España en el informe sobre [Medidas para el impulso de la competitividad del sistema portuario español](#).

⁷ *“Tales actuaciones deberían someterse a un triple juicio: en primer lugar, de identificación clara de la restricción a la competencia en cuestión; en segundo lugar, de justificación de la necesidad del establecimiento de la restricción con arreglo a alguna finalidad de interés público precisamente delimitada; y, finalmente, de acreditación de que no resulta posible acudir a alternativas viables que resulten menos restrictivas de la competencia para conseguir el mismo fin de interés público. La no superación de este juicio, en cualquiera de estos tres estadios, debería conllevar la decisión de no optar por el establecimiento de dicha restricción”* (CNMC, 2009).

al servicio de practicaaje, no aprecia una suficiente justificación (en base a la necesaria coordinación y ordenación del tráfico) de la limitación de un solo operador por puerto. En el servicio de remolque se advierte sobre la posibilidad de que las características técnicas exigidas en los pliegos cierren el mercado. En el servicio de amarre, no se encuentran limitaciones que justifiquen limitar el número de prestadores.

- En el [INF/CNMC/160/18](#), por el que se analiza la reserva de bandera de las embarcaciones de servicios portuarios (2018), se valora la cuestión como una práctica fuertemente restrictiva de la competencia al limitar la entrada de prestadores, que además no se ajustaría a la normativa comunitaria ni a los principios de buena regulación recogidos en nuestro ordenamiento.

3. MARCO GENERAL: EL SISTEMA PORTUARIO

Un puerto se puede definir, en su forma más sencilla, como **un lugar en el que cargamentos y pasajeros son transferidos entre barcos y tierra** (Talley, 2009). No obstante, en una concepción moderna más amplia, el puerto se puede definir como un **nodo industrial y logístico en las cadenas de suministro** entre dos áreas, el *foreland* o lado de mar y el *hinterland* o lado de tierra, con un fuerte carácter marítimo y un agrupamiento funcional y espacial de actividades directa e indirectamente vinculadas no solo al transporte, sino también a la transformación y los procesos de información en el seno de dichas cadenas de suministro globales (Notteboom, Pallis, & Rodrigue, 2022).

De esta definición se desprende que los puertos en la actualidad poseen potencialmente múltiples facetas o dimensiones más allá de la meramente geográfica asociada a una localización concreta del puerto, como son los tipos de tráfico que pasan por ellos, de mercancías (graneles líquidos, graneles sólidos, mercancía general, contenedores...) como de pasajeros (líneas regulares, cruceros...), las funciones o servicios generadores de valor añadido en los mismos o incluso su sistema institucional o gobernanza. En consecuencia, la potencial heterogeneidad de los puertos es enorme según se combinen estas u otras dimensiones.

En cuanto a los puertos españoles, según los datos de Eurostat, España ocupa el cuarto lugar de nuestro entorno en términos de tráfico de mercancías y el quinto en términos de tráfico de pasajeros (gráficos 1 y 2).

Gráfico 1: Peso bruto de las mercancías gestionadas en los puertos (en toneladas)

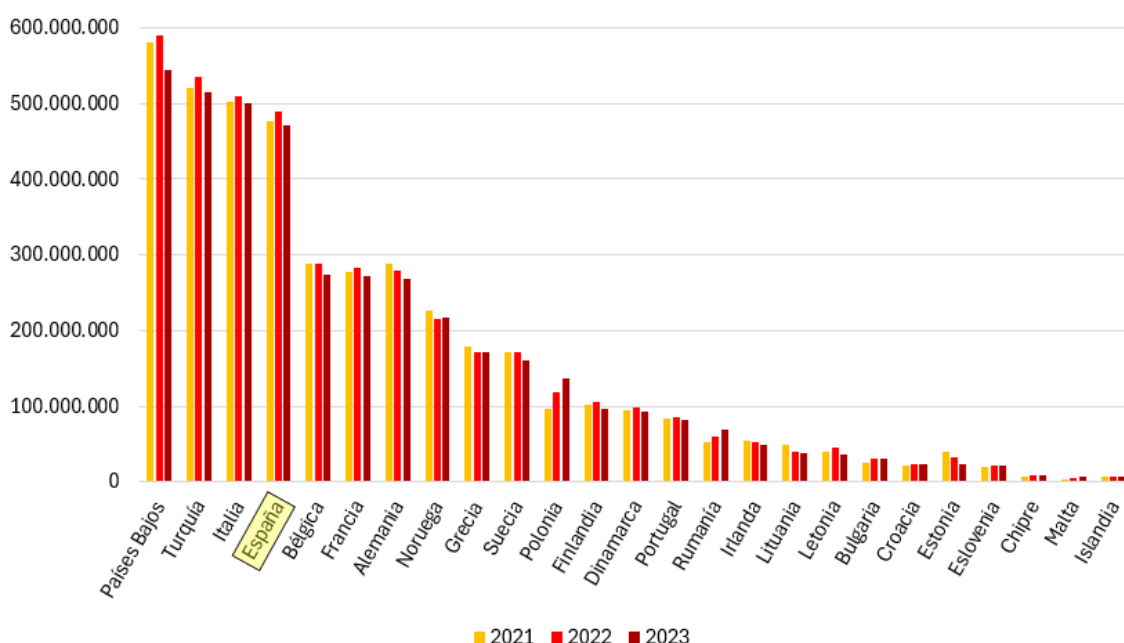
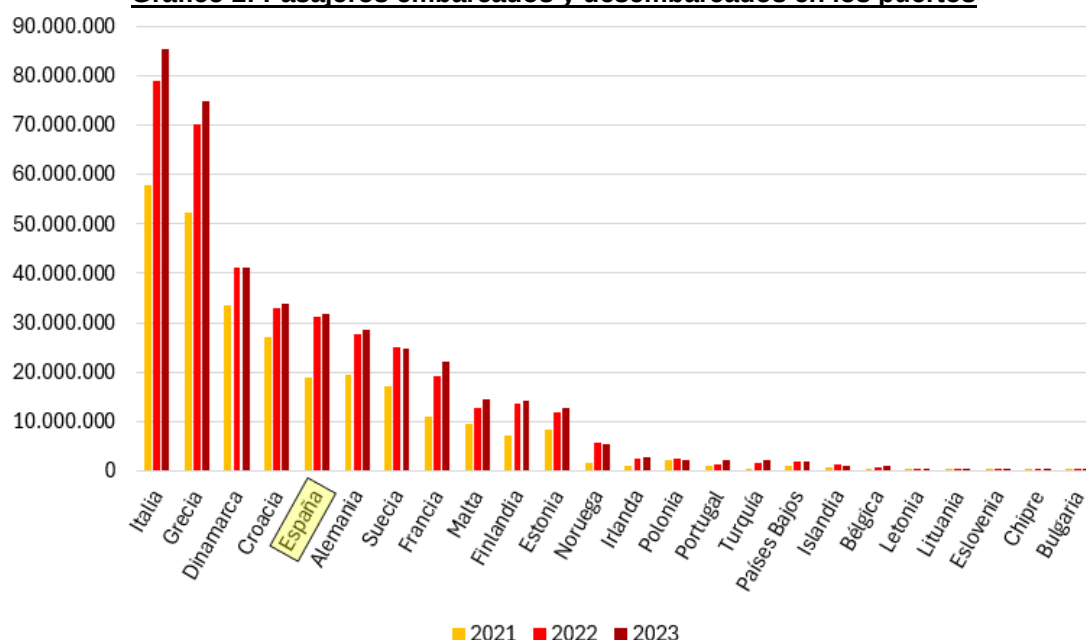


Gráfico 2: Pasajeros embarcados y desembarcados en los puertos



Fuente: Eurostat (2024).

En España, los puertos⁸ pueden dividirse, desde el punto de vista de la autoridad competente que los gestiona, en dos grandes categorías:

- A. Sistema de puertos de interés general (SPIG)** o sistema portuario de titularidad estatal, que se compone de puertos de competencia exclusiva del Estado⁹, que cumplen alguna de estas características¹⁰:
- a) Realizan actividades marítimas internacionales.
 - b) Su actividad tiene un ámbito supraautonómico.
 - c) Sirven a industrias de importancia estratégica para la economía nacional.
 - d) Su actividad marítima comercial alcanza niveles o tiene características relevantes para la actividad económica nacional.

⁸ Según el art. 2 del Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el TRLPEMM, un puerto marítimo se define como el conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera de la mar o de las rías, reúna las condiciones físicas (naturales o artificiales) y de organización que permita la realización de las operaciones de tráfico portuario y haya sido autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración territorial competente.

⁹ Art. 149.1.20ª de la Constitución Española.

¹⁰ Art. 4 TRLPEMM. En la propia ley se establece una lista cerrada con los puertos considerados puertos de interés general, en su anexo I.

- e) Son esenciales para la seguridad del tráfico marítimo por sus condiciones técnicas o geográficas.

B. Puertos deportivos, pesqueros o de refugio: son de titularidad autonómica¹¹. No tienen actividad comercial o es de menor importancia.

Actualmente, existen 46 puertos de interés general gestionados por 28 Autoridades Portuarias, coordinadas y supervisadas por el organismo público Puertos del Estado, responsable de ejecutar y llevar a la práctica la política portuaria diseñada por el Gobierno a través del Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana. El ámbito de este estudio se restringe a los puertos del SPIG, que concentran la mayoría de los tráficos de mercancías y pasajeros del sistema portuario español.

3.1. Caracterización jurídica

3.1.1. Descripción general

En el **ámbito supranacional** destacan, en primer lugar, las diferentes convenciones internacionales de aplicación en España, emanadas de diversas organizaciones internacionales como la Organización Marítima Internacional (OMI), la Convención para la Prevención de la Contaminación de Barcos o MARPOL o la Organización Internacional del Trabajo respecto a ciertas convenciones relativas al trabajo portuario, de seguridad y salud en los puertos.

En segundo lugar, resultan de aplicación un conjunto de regulaciones de la UE, especialmente el [*Reglamento \(UE\) 2017/352 del Parlamento Europeo 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*](#). Este reglamento constituye la regulación europea del sector portuario más ambiciosa hasta la fecha, tras varios intentos previos infructuosos de regular el sector portuario a escala europea. No obstante, si bien esta norma predomina sobre la legislación nacional, no introdujo apenas novedades respecto a lo ya previsto en las normas nacionales existentes. En general, como su propio nombre indica, el Reglamento (UE) 2017/352 establece un marco para la prestación de un conjunto de servicios en los puertos, permitiendo un desarrollo posterior en cada país.

En el **ámbito nacional** la norma fundamental es 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*](#) (TRLPEMM). Se trata de una ley sin legislación reglamentaria de desarrollo¹². De especial importancia a efectos

¹¹ Art. 148.1.6ª de la Constitución Española.

¹² La excepción sería el Reglamento de Explotación y Policía (como ordena el art. 295 del propio TRLPEMM), actualmente en fase de elaboración.

de analizar los servicios prestados en los puertos son sus títulos V (sobre el dominio público portuario), VI (sobre la prestación de servicios) y VI (sobre el régimen económico, en concreto lo referido a la fijación de tasas). Asimismo, ciertos servicios (como el practicaaje o la recepción de residuos) cuentan con algunas normas diferenciadas de ámbito nacional, como el Reglamento General de Practicaaje (Real Decreto 393/1996) o el Real Decreto 128/2022, de 15 de febrero, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos de buques.

Mención especial merecen ciertas provisiones de esta norma, poco habituales en la regulación española de actividades económicas, por las que Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias tienen el **mandato expreso de promover la competencia entre los operadores de servicios** en sus respectivos ámbitos (art. 104.1 TRLPEMM). Dicho mandato se ve adicionalmente concretado en las obligaciones de supervisión y promoción de la competencia en la prestación de los servicios portuarios (art. 125 TRLPEMM).

3.1.1.1. Tipos de servicios prestados en los puertos desde una perspectiva jurídica

Toda la cadena de servicios que se presta en un puerto está clasificada conforme a lo dispuesto en el TRLPEMM. En concreto, los servicios se agrupan en cuatro grandes categorías:

- a) Servicios generales¹³: aquellos servicios de los que se benefician los usuarios del puerto sin necesidad de solicitud, así como aquellos necesarios para el cumplimiento de las funciones de las Autoridades Portuarias. Estos servicios son prestados por las Autoridades Portuarias y son, entre otros, el servicio de ordenación, coordinación y control del tráfico portuario, el servicio de policía en las zonas comunes, los servicios de alumbrado y de limpieza de las zonas comunes o los servicios de prevención y control de emergencias.
- b) Servicio de señalización marítima¹⁴: 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 mar litoral español y, en su caso, confirmar la posición de los buques en navegación. La prestación de este servicio corresponde a cada Autoridad Portuaria en la zona geográfica que tenga asignada a estos efectos.
- c) Servicios portuarios¹⁵: aquellos servicios que sean necesarios para la explotación de los puertos, dirigidos a hacer posibles las operaciones

¹³ Artículos 106 y 107 del TRLPEMM.

¹⁴ Artículo 137 del TRLPEMM.

¹⁵ Artículo 108 del TRLPEMM.

asociadas con el tráfico marítimo, en condiciones de seguridad, eficiencia, regularidad, continuidad y no discriminación, y que sean desarrolladas en el ámbito territorial de las Autoridades Portuarias. Estos servicios son prestados por empresas privadas en régimen de concurrencia.

- d) Servicios comerciales¹⁶: las actividades de prestación de naturaleza comercial que, no teniendo el carácter de servicios portuarios, estén vinculadas a la actividad portuaria. Se prestan por empresas privadas en régimen de concurrencia¹⁷.

En los servicios portuarios se incluyen los servicios técnico-náuticos, los servicios de recepción de desechos generados por buques, los servicios de manipulación de mercancías y los servicios al pasaje. Al igual que los comerciales, se trata de servicios prestados por empresas privadas en libre concurrencia, pero que se consideran esenciales para la explotación del puerto.

Asimismo, en función de su prestador, todos estos servicios pueden dividirse de manera alternativa en dos grandes grupos:

- Por un lado, estarían los servicios prestados por la propia Autoridad Portuaria (servicios generales y los de señalización marítima).
- Por otro, los prestados por empresas privadas en general en régimen de libre competencia (servicios portuarios y comerciales).

A efectos de analizar la regulación del SPIG español resulta fundamental responder a quién regula y qué se regula. La respuesta a estas dos preguntas permitirá determinar los dos rasgos fundamentales: (i) una intervención pública en gran medida descentralizada y (ii) de alcance limitado, tras un paulatino proceso de liberalización de la prestación de los servicios.

3.1.1.2. Quién regula: un sistema descentralizado

La clasificación en función del grado de independencia o autonomía reguladora (financiera y organizativa) de los puertos de Op de Beeck (1999) y Bichou y Grey (2005) permite identificar que la organización del SPIG encaja dentro de la categoría de “puertos con autogobierno público” (*self-governing public seaports*), caracterizado por un elevado grado de autonomía ejercido a través de unas Autoridades Portuarias que cuentan con poder de regular, dirigir y mejorar las operaciones, el desarrollo y las finanzas portuarias. Estas Autoridades Portuarias son entes de derecho público, y no corporaciones o empresas.

¹⁶ Artículo 138 del TRLPEMM.

¹⁷ Artículo 139 del TRLPEMM.

Este sistema de autogobierno se materializa para el SPIG en un único **modelo de gobernanza en dos niveles**, cada uno con sus propios organismos rectores:

- En el nivel estatal se encuentra el Organismo Público **Puertos del Estado**, un ente de derecho público adscrito al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible, que tiene como principal competencia asignada la ejecución de la política portuaria del Gobierno estatal y la coordinación y el control de eficiencia del sistema portuario en su conjunto¹⁸.
- Las **28 Autoridades Portuarias**, entidades de derecho público adscritas al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible a través de Puertos del Estado. Poseen una elevada autonomía sobre la administración de los puertos de su competencia¹⁹, que pueden ser un único puerto (lo más habitual) o varios (como en los casos de Baleares o de las Canarias). Ahora bien, esta autonomía está subordinada a la labor coordinadora de Puertos del Estado. En la práctica, esto se traduce en que ciertas decisiones y actuaciones deben contar con el visto bueno de Puertos del Estado.

Este sistema descentralizado permite asimismo clasificar toda la regulación del SPIG en dos grandes categorías:

- Por un lado, la **regulación común** a todas las Autoridades Portuarias, que proviene tanto del ámbito nacional como del supranacional.
- Por otro lado, la **regulación específica** de cada Autoridad Portuaria que, en virtud de su autonomía, tienen ciertas potestades para regular la actividad en los puertos que de ellas dependen.

3.1.2. Regulación común

3.1.2.1. *Qué se regula: un sistema liberalizado*

Según la clasificación del [Port Reform Toolkit](#) del Banco Mundial (2007), el sistema portuario español, tras las sucesivas reformas iniciadas en 1992, pertenece a la categoría *landlord*, esto es, aquella forma de organización en la que se produce el siguiente reparto de funciones:

- El sector público en general no presta servicios, sino que queda como propietario de infraestructuras y terrenos que arrienda a las empresas prestadoras de servicios. Además, es regulador de dichos servicios y, en ciertos casos, como el español, es el gestor del sistema en su conjunto.

¹⁸ Artículos 17 y 18 del TRLPEMM.

¹⁹ Artículo 13 del TRLPEMM.

- El sector privado se encarga en general de la prestación de los servicios, para lo cual puede ser necesario el alquiler de terrenos e infraestructuras por parte del sector público, que permanece como su propietario.

Por lo tanto, la intervención pública en el SPIG se plasma en 4 dimensiones:

- **Regulador.**
- **Propietario** (*landlord*) de los espacios físicos, tanto terrestres como marítimos (el denominado dominio público portuario²⁰). Se encarga de:
 - Las actividades de construcción y mantenimiento de las infraestructuras en dichos espacios.
 - La puesta a disposición de los espacios e infraestructuras para la prestación de servicios por parte de las empresas privadas. Estos espacios e infraestructuras pueden considerarse bienes rivales²¹. Para asignarlos, se puede optar, por un lado, por el alquiler de espacios e infraestructuras a los prestadores de manera privativa o exclusiva. Esta actividad se realiza mediante el otorgamiento de concesiones y autorizaciones²² a cambio de una tasa (la tasa de ocupación²³). Alternativamente, se puede optar por un permiso para la utilización no privativa (no exclusiva) de espacios e infraestructuras, a cambio del cual se cobran las correspondientes tasas (y tasas de utilización²⁴).

²⁰ Que estos activos se califiquen jurídicamente como “dominio público” no implica que constituyan “bienes públicos” desde un punto de vista económico. En efecto, el demanio público de los puertos está compuesto (art. 67 TRLPEMM) por activos inmobiliarios (como espacios terrestres y marítimos e instalaciones fijas) que poseen una evidente naturaleza rival o no pública en sentido económico, es decir, cuya utilización por un agente imposibilita la utilización simultánea por cualquier otro.

²¹ La rivalidad en el uso de estos espacios está especialmente acrecentada por el hecho de que los mismos son relativamente muy escasos, pues están a priori restringidos a las zonas de servicio de los puertos delimitadas al efecto. No obstante, en general esta limitación de espacios no tiene por qué ser total o absoluta, pues en principio los puertos pueden ampliar dichas zonas de servicio (salvo que sea físicamente imposible) o incluso podrían construirse nuevos puertos (arts. 56-61 del TRLPEMM).

²² Según aparece regulado en los artículos 72-103 del TRLPEMM referidos a la utilización del dominio público portuario estatal.

²³ Artículos 173-182 del TRLPEMM.

²⁴ Son tasas de utilización, según los art. 193-236 y 245 del TRLPEMM, las tasas del buque (T-1), del pasaje (T-2), de la mercancía (T-3), de la pesca fresca (T-4), de las embarcaciones deportivas y de recreo (T-5) y por utilización especial de la zona de tránsito (T-6). La tasa de ayudas a la navegación (art. 237-244) no se incluye aquí, pues se cobra para la financiación de un servicio, el de señalización marítima, que es de recepción obligatoria para los usuarios del puerto (tendría carácter de bien público o no rival) y es prestado por el propio sector público (Autoridades Portuarias).

- **Prestador de servicios**, el sector público mantiene la prestación de algunos servicios, que en general poseen un marcado carácter de servicio público²⁵; en concreto, los servicios generales y el servicio de señalización marítima. Asimismo, puede prestar directa o indirectamente servicios portuarios en caso de ausencia o insuficiencia de la iniciativa privada²⁶.
- **Director del sistema** (*community manager*), el sector público ha adoptado un papel activo a fin de promover la actividad económica de los puertos. Pretende buscar activamente el desarrollo de la actividad comercial en los puertos, en ocasiones adoptando una visión de conjunto más allá de los límites físicos del puerto, esto es, considerando el puerto como un eslabón más de las cadenas logísticas (De Langen, 2003). De ahí que en ocasiones se denomine al modelo como “*landlord* avanzado”.

3.1.3. Regulación específica

En cuanto a la regulación específica de cada Autoridad Portuaria, a efectos de la regulación de los servicios prestados por el sector privado, esta se puede dividir en dos categorías:

Por una parte, se tiene un conjunto diverso de normas que afectan de manera directa al funcionamiento de los diferentes mercados de servicios y que se pueden agrupar bajo el denominador común de “**pliegos**” **portuarios**. Estos pliegos se componen de:

- a) Pliegos de Prescripciones Particulares (PPP), que recogen la regulación detallada que rige la prestación de los servicios portuarios (técnico-náuticos, al pasaje, de recepción de desechos y de manipulación de mercancías) para cada Autoridad Portuaria. Abarcan un conjunto amplio de materias a regular, como las obligaciones de servicio público, el número de prestadores de servicios, las tarifas de los servicios portuarios o el diseño de concesiones y autorizaciones públicas, entre otros aspectos, todos ellos con implicaciones en términos de competencia.
- b) Pliegos de Condiciones Particulares, que rigen la prestación de servicios comerciales, como el servicio de avituallamiento, de almacenamiento o de transporte terrestre por carretera en la zona de servicio de los puertos.
- c) Pliegos que gobiernan la utilización del dominio público portuario, en concreto los Pliegos de Bases de concursos de autorizaciones y

²⁵ Servicio “público” en el sentido económico de disfrute no rival, tratándose de servicios de los que se benefician los usuarios sin necesidad de ser solicitados.

²⁶ Artículo 109.3 del TRLPEMM.

concesiones, y Pliegos de Condiciones, que regulan el desarrollo de la autorización o concesión²⁷.

El proceso de elaboración de estas normas está regulado en el TRLPEMM. Se distingue así:

- Por un lado, los servicios comerciales, en los que las Autoridades Portuarias tienen amplia libertad para elaborar los pliegos de condiciones particulares que los regulan, sin intervención de otros organismos y con escasas limitaciones generales a su elaboración²⁸.
- Por otro, los servicios portuarios, regulados por los PPP, que tienen un procedimiento de elaboración o modificación tasado²⁹, con audiencia a los afectados³⁰ y con la intervención de Puertos del Estado y de la Dirección General de Marina Mercante mediante la emisión de informes vinculantes.

Por otra parte, las Autoridades Portuarias también tienen un cierto margen para modificar algunas de las **tasas** que se exigen según la normativa común (TRLPEMM), sujeto a ciertos límites, bajo la forma de:

- a) Bonificaciones, que deberán incluirse en las condiciones de concesión o autorización.
- b) Coeficientes correctores, solo para las tasas del buque (T-1), del pasaje (T-2) y de la mercancía (T-3)

3.2. Caracterización económica

Los puertos constituyen una pieza clave de la economía española. Son una vía de conexión con el exterior y de distintos puntos de la geografía española, lo que tiene grandes implicaciones a nivel económico y social. Asimismo, el sector presenta eslabonamientos con otras actividades económicas (como el turismo, industria o los astilleros), e impacta sobre el empleo y la producción nacional de forma directa e indirecta, especialmente en las regiones costeras.

²⁷ Respetando el Pliego de Condiciones Generales de autorizaciones y concesiones de ocupación del dominio público portuario que apruebe el ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana.

²⁸ Art. 139 TRLPEMM.

²⁹ Art. 113 TRLPEMM.

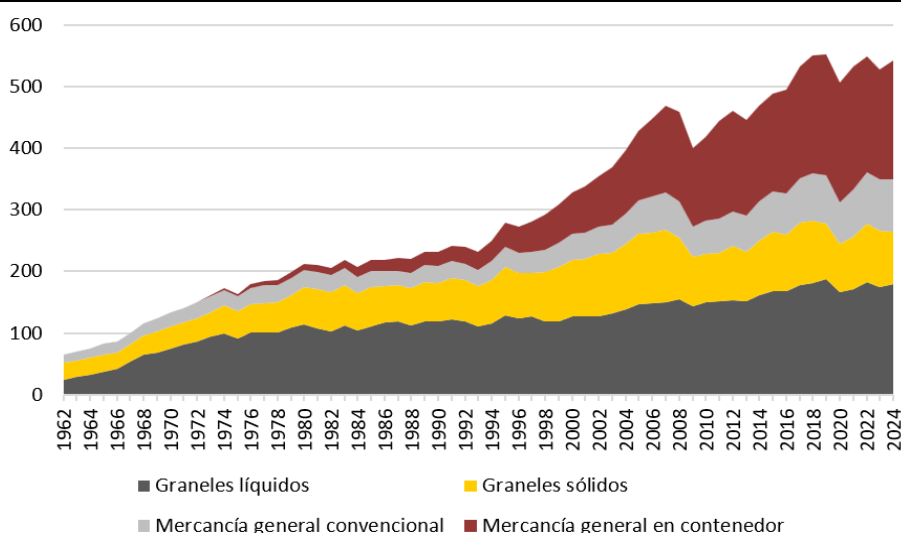
³⁰ A través del Comité de Servicios Portuarios y las organizaciones sindicales y asociaciones de operadores y usuarios más representativas.

3.2.1. El puerto como eslabón en el transporte de mercancías y pasajeros

La importancia económica de los puertos está muy estrechamente ligada al transporte de mercancías y pasajeros. Tanto el tráfico de mercancías como de pasajeros en España ha seguido una tendencia creciente en los últimos años, como se aprecia en los gráficos 3 y 4.

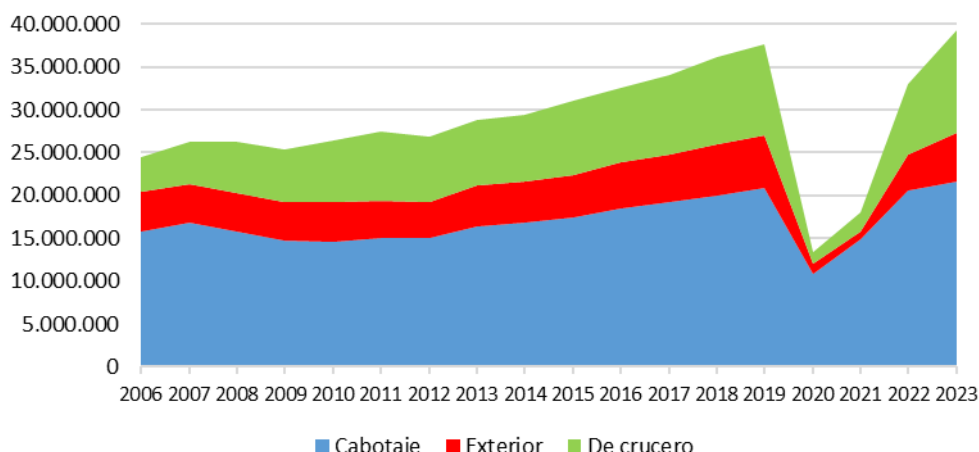
En el caso de las mercancías, el tráfico es de una gran heterogeneidad y se concentra en determinados puertos (Algeciras, Valencia y Barcelona). El tráfico de pasajeros es fundamentalmente de cabotaje (aquel que, no siendo interior, se efectúa entre puertos nacionales), concentrándose la mitad en los puertos insulares y lo restante en otros peninsulares como Bahía de Algeciras o Barcelona.

Gráfico 3: Mercancías según su presentación (en millones de toneladas)



Fuente: elaboración propia en base a los datos de Puertos del Estado (Cuadro Mando Datos Anuales). Se excluye el tráfico de pesca fresca, avituallamiento y tráfico interior.

Gráfico 4: Evolución del número de pasajeros en régimen de pasaje



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio del transporte y la logística en España (Base de datos OTLE, consultada en septiembre de 2024) y el Anuario estadístico de Puertos del Estado (Puertos del Estado, 2024).

Los puertos son más que un simple punto de transferencia de mercancías y viajeros, son auténticos nodos industriales y logísticos. En concreto, pueden destacarse tres características esenciales:

- **Su rol como eslabón imprescindible para la prestación del servicio de transporte marítimo.** Esto puede suponer que los puertos tengan potencialmente una naturaleza de **cuellos de botella**. Si bien puede haber una cierta capacidad de elección del puerto por parte del usuario (naviera, transitarios...), se pueden dar habitualmente casos de **tráficos cautivos** cuando el uso de un puerto concreto es ineludible³¹. Además, las cuantiosas inversiones que requieren los puertos representan unos costes fijos muy importantes que promoverían el aprovechamiento de economías de escala, esto es, la expansión de los tráficoes que pasan por el puerto a fin de reducir los costes medios por tonelada o pasajero que utiliza esta infraestructura.
- **Su pertenencia a una realidad más amplia que trasciende incluso al servicio de transporte marítimo: las cadenas logísticas y de suministro globales.** Esto implica que la demanda a la que se enfrentan los puertos es realmente una **demandada derivada**, pues los puertos solo son necesarios (y sus servicios demandados) en tanto son elegidos parte integrante de dichas cadenas logísticas que transportan mercancías, siendo la elección de la demanda de servicios logísticos el determinante último de la demanda a la que se enfrenta un puerto (OCDE, 2011). En

³¹ Un ejemplo sería el del transporte de gas natural licuado o GNL, pues los buques metaneros dedicados a su transporte solo pueden hacer escala en un puerto que cuente con unas instalaciones muy específicas para la recepción del GNL.

consecuencia, la elección de un puerto (y sus servicios) no dependerá tanto del coste de la escala del barco en dicho puerto sino del coste total del servicio completo de transporte desde un punto de origen a otro de destino, en el cual dicho coste de escala puede ser de mayor o menor importancia, según el caso.

- **Su función de albergar un conjunto de actividades o cadena de servicios** que se prestan a los diferentes usuarios del puerto y que pueden ir más allá de los tradicionales o estrictamente necesarios para el tráfico de mercancías y pasajeros. Dicha cadena de servicios debe funcionar con un elevado grado de coordinación y sincronización para alcanzar la eficiencia en el uso de los recursos empleados. La lógica del **eslabón más débil** es la que rige esta cadena, de forma que la interrupción de cualquiera de los servicios que la componen comprometería seriamente a toda la cadena, llegando a paralizar gran parte de la actividad portuaria.

3.2.2. La cadena de servicios prestados en los puertos

La actividad económica en los puertos se asocia a los servicios que se prestan en ellos. Así, al analizar los puertos, hay que tener en cuenta la multitud de actividades económicas que tienen lugar en estos y los diferentes agentes que operan en ellos. De modo que cabe tratar los distintos servicios que se proveen en los puertos de forma de desagregada.

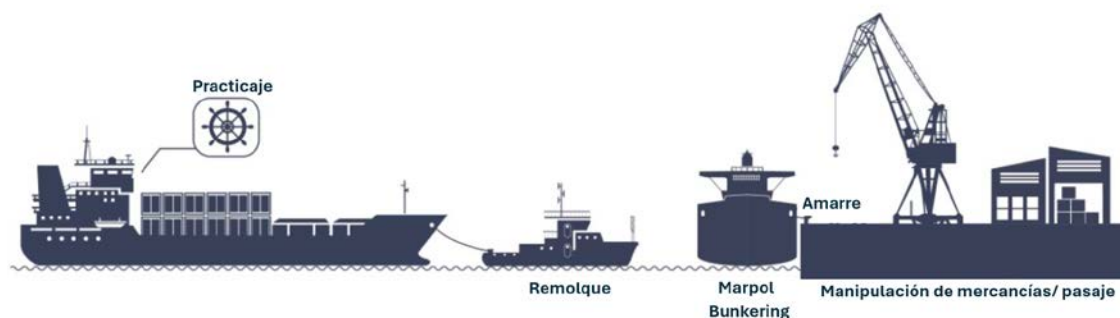
Si se pone el foco en el interior de un puerto se observa cómo la operativa es una cadena de servicios. En la práctica, estos servicios se pueden agrupar en dos grandes categorías:

- **Servicios prestados a las mercancías y pasajeros**, en su paso por el puerto con el fin de cambiar de medio de transporte, por ejemplo, de un modo marítimo a otro terrestre, o viceversa. Los más relevantes en esta categoría son los servicios de manipulación de mercancías (carga/descarga, estiba/desestiba, tránsito y transbordo) y los servicios al pasaje, que constituyen servicios destacados, al representar aisladamente el grueso del valor añadido portuario³².
- **Servicios prestados a los buques**, necesarios para el atraque y desatraque del buque portador de dichas mercancías o pasajeros. Aquí se enmarcan los servicios técnico-náuticos (practicaje, remolque y amarre

³² Como ejemplo, para un contenedor de 40 pies *import/export* lleno, transportado en un buque de 35.000 GT con capacidad para 2.500 TEUs, en una operación de 687 contenedores en una terminal media nacional, se estimó con datos de 2014 que cerca de 2/3 del coste de escala del buque lo constituiría el pago del servicio de manipulación de mercancías (sin contar las tasas portuarias) (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2016).

y desamarre), los servicios de avituallamiento de buques, de suministro de combustible, de recepción de desechos, etc. Son servicios esenciales para el buen funcionamiento del puerto. Estos servicios se analizan en profundidad en este estudio.

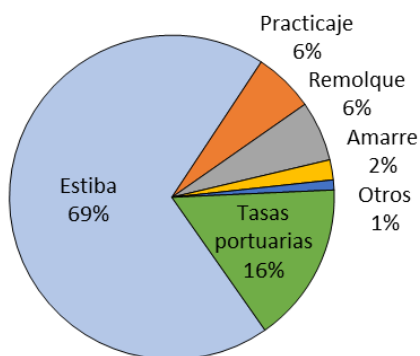
Gráfico 5 Servicios prestados en los puertos



Fuente: Elaboración propia a partir del Observatorio de los Servicios Portuarios.

El buen funcionamiento de un puerto requiere de cada uno de los servicios que lo componen y su adecuada coordinación. No obstante, existen diferencias en términos del coste que cada uno representa en la escala portuaria, que es una de las variables, aunque no la única, que afecta a la elección del puerto y terminal. En este sentido, destaca el servicio de manipulación de mercancías (PwC (2013)). El peso de los servicios técnico-náuticos sobre el total del coste medio de la visita a un puerto sería inferior, si bien su importancia para determinar la eficiencia del puerto es capital.

Gráfico 6: Costes medios estimados de la visita a un puerto europeo de un buque de mercancías



Fuente: Study aimed at supporting an impact assessment on: “Measures to enhance the efficiency and quality of port services in the EU”, página 120 (PwC, 2013).

3.2.3. Los principales determinantes de la demanda

Entre las variables ligadas a las características y el funcionamiento del puerto y de los servicios portuarios, pueden destacarse:

- El precio de los servicios portuarios y la cuantía de las tasas a abonar a la Autoridad Portuaria.
- La calidad de los servicios portuarios, que engloba la seguridad de las maniobras, su confiabilidad y la duración de la escala.
- El grado, tipo de especialización y capacidad de las instalaciones y de los medios.
- Las características de las instalaciones portuarias y sus interconexiones con tierra.
- La regulación de los servicios portuarios y el modelo de gobernanza portuario.

Entre las fuerzas competitivas a las que se enfrentan los operadores portuarios, con influencia en la demanda de los servicios, cabe destacar:

- El precio y calidad de servicios sustitutivos de los prestados en otros puertos y en el propio puerto. También la disponibilidad y condiciones de modos y rutas de transporte alternativas.
- El precio de bienes y servicios complementarios (como servicios logísticos en los puertos, de almacenamiento, los controles en frontera...).
- Las preferencias y circunstancias particulares de los cargadores (en función del tipo de bien transportado y su volumen) y los pasajeros, influyen en la demanda.

Además, los condicionantes de las navieras también pueden modificar la demanda de servicios portuarios en razón de:

- Las redes que tengan configuradas y los distintos acuerdos a los que hayan llegado con otros agentes.
- Otros servicios ofrecidos por las navieras.
- La irrupción de nuevas tecnologías, como puede verse con la creciente capacidad de los buques mercantes, que afectan a las características de la demanda de servicios.

Finalmente, pueden identificarse otras variables de carácter económico que pueden estar afectando a la demanda:

- En el caso del transporte de mercancías, la distribución de la actividad económica, de los recursos naturales o las industrias, y en el de pasajeros la distribución de la población.

- El grado de desarrollo económico, los ciclos económicos y la estructura económica.
- Factores culturales y sociales, pero también geopolíticos y relacionados con la defensa (lo que impulsa el desarrollo de determinados puertos de carácter estratégico).
- Factores geográficos y las infraestructuras disponibles.

De todo ello se deduce que, aunque la demanda de los servicios en los puertos es derivada (emerge de la necesidad de transportar por mar bienes y pasajeros), los puertos no son una parte pasiva en dicha demanda, sino que también pueden atraerla mediante mejoras en sus condiciones y procesos.

3.2.4 Tipos de competencia portuaria

Desde un punto de vista general, se pueden distinguir distintos niveles en los que la competencia tiene lugar en los puertos:

- **Competencia intermodal:** es la que se produce entre distintos modos de transporte alternativos. No obstante, la sustituibilidad entre modos de transporte está limitada por varios elementos:
 - o La disponibilidad de infraestructuras y las condiciones geográficas.
 - o Las características del bien transportado, donde se ha encontrado que el valor por tonelada medio de los bienes que emplean distintos modos de transporte difiere significativamente.
 - o El entorno regulatorio.
- **Competencia interportuaria:** es la existente entre distintos puertos, sean del mismo país o no. Este tipo de competencia depende de los siguientes elementos:
 - o Sustituibilidad por el lado de la demanda, o el grado con el que los clientes pueden elegir entre los distintos puertos ante cambios en los precios o el servicio. Ello está influido por variables como las preferencias de los demandantes, el coste de la escala, la eficiencia del puerto, sus instalaciones o conectividad.
 - o Sustituibilidad por el lado de la oferta, o el grado en el que los distintos puertos pueden cambiar entre tipos de carga. Está relacionada con la posibilidad de un puerto de ampliar su capacidad o la de otros puertos de entrar en el mercado. Para ello, es determinante la localización y conectividad del puerto, sus infraestructuras y posibilidades de expansión.

- **Competencia intraportuaria:** es la que tiene lugar dentro de un mismo puerto. Es especialmente relevante en algunos de los servicios prestados en los puertos que, por su menor peso en el coste total, no sean tan determinantes a la hora de elegir un puerto u otro. Está influida por los siguientes factores:
 - o Sustituibilidad por el lado de la demanda, el grado con el que la demanda portuaria puede alternar entre los distintos proveedores de cada servicio dentro del puerto ante cambios en los precios u otras condiciones.
 - o Sustituibilidad por el lado de la oferta, o el grado con el que los distintos proveedores de servicios pueden proporcionar otros distintos o bien expandir su actividad.

4. EL SERVICIO PORTUARIO DE PRACTICAJE

El **servicio de practica** se describe como “*el servicio de asesoramiento a capitanes de buques y artefactos flotantes, prestado a bordo de éstos, para facilitar su entrada y salida a puerto y las maniobras náuticas dentro de éste y de los límites geográficos de la zona de practica, en condiciones de seguridad*” (art. 126.1 TRLPEMM, subrayado añadido). Por lo tanto, el práctico asesora a los capitanes, pero no toma el mando del buque ni tiene capacidad para imponerle directrices u órdenes.

4.1. Caracterización jurídica

La principal particularidad del servicio de practica en España sería su configuración como un servicio legalmente liberalizado desde 2003, no prestado por las propias Autoridades Portuarias sino por empresas privadas³³. Esto lo diferencia de otros países europeos donde predomina la prestación pública.

La regulación general del servicio de practica se encuentra recogida en el Reglamento (UE) 2017/352 y en el TRLPEMM:

- En el Reglamento (UE) 2017/352: con menciones específicas en los considerandos 8, 39 y 46 y artículos 1, 2, 10 y 12.
- En el TRLPEMM: el Título VI del Libro Primero (Prestación de servicios), el capítulo III (Servicios portuarios), arts. 108 a 136 y en el Libro Segundo, el Título III (Servicio de practica), arts. 279-281.

El servicio de practica tiene la particularidad, entre los servicios portuarios, de estar sujeto a una regulación específica de carácter estatal, que comprende:

- [Ley 14/2014, de 24 de julio](#), de Navegación Marítima: arts. 325 a 328 (Título V, de los contratos auxiliares de la navegación; Capítulo III, del contrato de practica).
- [Real Decreto 393/1996, de 1 de marzo](#), por el que se aprueba el Reglamento general de Practica, de conformidad con lo establecido en la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- Normativa referida a la concesión de exenciones al practica:
 - o [Orden FOM/1621/2002](#), de 20 de junio, por la que se regulan las condiciones para el otorgamiento de exenciones al servicio portuario de practica.

³³ Art. 109.1 TRLPEMM.

- o [Instrucción de Servicio 5/2014 de la Dirección General de la Marina Mercante](#) (DGMM) sobre criterios en materia de concesión de exenciones en el servicio de practicaaje.
- Normativa sobre el acceso a la profesión de práctico de puerto:
 - o [Orden FOM/2417/2007](#), de 25 de julio, por la que se regula el reconocimiento de la capacitación profesional para la prestación de los servicios de practicaaje portuario.
 - o [Resolución de 4 de febrero de 2013, de la DGMM](#), por la que se aprueba el programa de materias a que habrán de ajustarse los ejercicios de las pruebas para el reconocimiento de la capacitación profesional para la prestación de los servicios de practicaaje portuario.
- [Resolución de 4 de febrero de 2013, de la DGMM](#), por la que se establecen los cursos de formación continua de los Prácticos.

El servicio de practicaaje se categoriza en el TRLPEMM como un servicio portuario³⁴. Por ello, también está sujeto a la correspondiente normativa específica de cada Autoridad Portuaria, los denominados PPP (o equivalente en caso de no haberse elaborado), así como a las restantes disposiciones de la Autoridad Portuaria (ordenanzas portuarias) y de la autoridad marítima (DG de Marina Mercante y Capitanía Marítima del puerto).

Finalmente, la regulación del servicio de practicaaje contiene, al igual que toda la actividad que tiene lugar en el puerto, **un régimen sancionador**. En concreto, referidas específicamente a la prestación de servicios portuarios, se establecen infracciones leves³⁵, graves³⁶ y muy graves³⁷. Además, los PPP incorporan sus propias penalizaciones por incumplimientos de los indicadores establecidos de calidad, de los distintos plazos para la remisión de información a la Autoridad Portuaria o por la ausencia de separación contable en la Memoria de las cuentas anuales, cuando proceda³⁸.

³⁴ Art. 108 TRLPEMM.

³⁵ Art. 306.2 TRLPEMM.

³⁶ Art. 307.5 TRLPEMM.

³⁷ Art. 308.5 TRLPEMM.

³⁸ Este régimen sancionador y penalizador ilustra como el servicio de practicaaje, al igual que otros servicios portuarios, se asemeja a un sector regulado tradicional, para el cual no solo se establece una amplia regulación, sino también se requiere la existencia de un organismo supervisor (Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias) que vele por su cumplimiento y con potestades sancionadoras.

De esta normativa puede destacarse, desde el punto de vista de la competencia, lo siguiente:

4.1.1. Obligatoriedad del servicio de practica

Si bien el régimen general de utilización de los servicios portuarios por los clientes es de solicitud voluntaria³⁹, el servicio de practica constituye una excepción al configurarse como un servicio obligatorio para los buques cuyo arqueado sea igual o superior a 500 G.T. (Art. 126.2 TRLPEMM, y art. 8 del Real Decreto 393/1996, Reglamento General de Practica).

Las exenciones a esta obligatoriedad del practica pueden clasificarse en dos categorías:

- **Exenciones particulares**⁴⁰, otorgadas en casos concretos en los que se reúnen simultáneamente varios requisitos subjetivos (del capitán o patrón) y objetivos (del buque y del puerto). En concreto, consisten en *“exenciones particulares otorgadas por la Dirección General de la Marina Mercante a determinados capitanes y patrones, que les facultarán para la no utilización del servicio portuario de practica en buques, puertos y zonas de atraque concretas”*⁴¹, de duración anual prorrogable. Su concesión está sujeta a un conjunto de requisitos exigibles al capitán o patrón (conocimientos y experiencia con el buque en el puerto, según la frecuencia), al buque (según características técnicas y carga transportada) y a las zonas de atraque (si están autorizadas operaciones con mercancías peligrosas). En su regulación actual, conviene resaltar el carácter “particular”, derivado de que dichas exenciones se otorguen para un trinomio capitán-buque-puerto (zona de atraque) que debe mantenerse para poder ser aprovechada en una escala concreta.
- **Exenciones generales**⁴², que no requieren de otorgamiento por la Administración marítima. Entre estas exenciones, están previstas para *“aquellos buques [...] cuya tripulación incluya un capitán que haya ejercido, incluso interinamente, como práctico en el puerto de que se trate, o bien haya superado las pruebas de habilitación teóricas y prácticas en dicho puerto”*. Su obtención requiere la participación de los prácticos en dichas pruebas, que forman parte de los órganos de evaluación en las pruebas generales (2 vocales de 5) y específicas del puerto (1 vocal de

³⁹ Art. 112 TRLPEMM.

⁴⁰ Art. 126.2 y 279.5 a) del TRLPEMM; art. 9 del Real Decreto 393/1996, Reglamento General de Practica; Orden FOM/1621/2002 e Instrucción de Servicio 5/2014 DGMM.

⁴¹ Art. 3 Orden FOM/1621/2002.

⁴² Art. 126.2 TRLPEMM.

5), y se requiere que un práctico elegido por la prestadora incumbente sea tutor de los candidatos del período de prácticas en el puerto.

4.1.2. La regulación de acceso a la profesión

Para que una empresa pueda prestar el servicio de practicaje debe contar inexcusablemente con los prácticos suficientes habilitados (por la DG Marina Mercante) y nombrados (por la Autoridad Portuaria), así como colegiados para poder ejercer la profesión.

Para poder ser práctico, existen requisitos para los candidatos en términos de titulación y experiencia profesional como Capitán de la Marina Mercante⁴³. También se aplican pruebas teóricas de reconocimiento de la capacitación y las prácticas tutorizadas obligatorias, ambas necesarias para obtener la habilitación y el nombramiento como nuevo práctico. Los prácticos en ejercicio forman parte de los órganos de evaluación tanto en las pruebas generales (2 vocales de 5 pertenecen al Colegio Oficial Nacional de Prácticos de Puertos) y específicas en cada puerto (1 vocal de 5 pertenece a la corporación de prácticos o entidad equivalente). Igualmente, se requiere que un práctico elegido por la empresa prestadora incumbente sea tutor de los candidatos durante el período de prácticas en el puerto.

4.1.3. La regulación de entrada al ejercicio de la actividad

Para que un operador pueda prestar el servicio de practicaje afronta, por un lado, un sistema de licencia unido a otro simultáneo de autorización o concesión del dominio público portuario y, por otro lado, una limitación legal del número de prestadores (monopolio legal).

En primer lugar, se establece un sistema de acceso sujeto a título habilitante (licencia), para cuya obtención se establece un procedimiento de otorgamiento y para el que se exigen en los PPP determinados requisitos⁴⁴. Estos incluyen requisitos de honorabilidad, de cumplimiento de obligaciones fiscales, laborales y de seguridad social (por ejemplo, la legislación de prevención de riesgos laborales, o de seguridad y salud en el trabajo), así como requisitos de solvencia

⁴³ Art. 12 del Reglamento General de Practicaje (aprobado por Real Decreto 393/1996), que establece que el aspirante a práctico deberá estar en posesión “del título profesional de Capitán de la Marina Mercante y acreditar, al menos, dos años de mando en buques mayores de 1.000 G.T. dentro de los últimos diez años de actividad profesional que precedan inmediatamente a la convocatoria.”

⁴⁴ Art. 115 TRMPEMM.

económica-financiera, incluyendo garantías y seguros⁴⁵, y técnica-profesional⁴⁶. Dichos requisitos deben igualmente mantenerse durante la vigencia de la licencia y tendrían su justificación en la mencionada dependencia de las Autoridades Portuarias respecto a estos prestadores de servicios para el funcionamiento normal del puerto (la entrada y salida de buques), que llevaría a especiales exigencias en busca de la permanencia y estabilidad de los prestadores.

Esta licencia tiene una duración limitada, por 10 años en el caso del practicaaje⁴⁷, y cuando expira puede ser renovada siguiendo idéntico proceso de solicitud. Se trata de un otorgamiento de carácter reglado, sujeto a un conjunto de requisitos objetivos y a silencio positivo (transcurridos 3 meses desde su solicitud). El otorgamiento también debe publicarse en el BOE, así como la convocatoria de concurso, en su caso⁴⁸.

Asimismo, como cualquier otro servicio del puerto, su prestación requerirá en mayor o menor grado la ocupación privativa de dominio público portuario, para lo que se requerirá la preceptiva autorización o concesión (según el plazo de uso privativo inferior o superior a 3 años, respectivamente). El otorgamiento del título habilitante (licencia) y del título administrativo de ocupación del demanio (concesión o autorización) están recíprocamente vinculados en único procedimiento, otorgándose conjuntamente cuando la prestación del servicio esté “ligada directa e indispensablemente al uso privativo de una determinada superficie del puerto”⁴⁹. Esta vinculación legal del otorgamiento de la licencia y de la concesión o autorización se explica porque, sin ella, el carácter limitativo del espacio portuario disponible puede constituir una barrera de entrada absoluta para posibles competidores, incluso bajo un sistema de licencia reglada como el vigente.

Y, en segundo lugar, en la regulación de entrada para el servicio de practicaaje también se encuentra **la limitación legal a un solo prestador por área**

⁴⁵ Consistente en un nivel mínimo de patrimonio neto (en torno al 15%), constitución de garantía para cumplimiento de eventuales obligaciones (por sanciones, daños y perjuicios o abandono indebido del servicio) y de seguro de responsabilidad civil (1.000.000 €).

⁴⁶ Referida a la habilitación de los prácticos.

⁴⁷ Art. 114.1 TRLPEMM.

⁴⁸ Art. 115.3 TRLPEMM.

⁴⁹ Art. 115.4 TRLPEMM.

portuaria⁵⁰, configurándose por tanto como un monopolio legal. Así, el otorgamiento de licencias queda legalmente sujeto a un sistema de concurso⁵¹.

4.1.4. La regulación de la operación

Esta regulación, establecida en el TRLPEMM y detallada por los PPP, comprendería un amplio conjunto de exigencias que pueden categorizarse en tres tipos de intervenciones.

- En primer lugar, las denominadas **obligaciones de servicio público portuario**⁵², un conjunto de cinco obligaciones⁵³ entre las que destacan, desde una perspectiva de competencia, la cobertura universal de toda la demanda razonable y la continuidad y regularidad del servicio en función de dicha demanda. Estas obligaciones están encaminadas a que la prestación de este servicio no interrumpa el funcionamiento habitual del puerto pues, como se ha indicado en la introducción, también para los servicios técnico-náuticos opera la restricción del eslabón más débil. En efecto, aun teniendo un carácter auxiliar frente a la manipulación de

⁵⁰ Art. 126.3 TRLPEMM, en el que se define de manera flexible “área portuaria”, como “*aquella que sea susceptible de explotación totalmente independiente incluyendo su accesibilidad marítima y, por tanto, que los límites geográficos de prestación del servicio de practica correspondientes a cada una de dichas áreas sean totalmente independientes*”. Por lo tanto, la característica esencial de un “área portuaria” es que no se solape con ninguna otra. En la práctica el “área portuaria” se corresponde con el puerto, de modo que las Autoridades Portuarias que gestionan múltiples puertos otorgan una licencia por cada uno de ellos.

⁵¹ Arts. 109.2, 114 y 115 TRLPEMM.

⁵² El Reglamento UE 2017/352 (art. 2), define obligación de servicio público como aquella “*exigencia definida o determinada a fin de garantizar la prestación de aquellos servicios portuarios o actividades de interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no lo haría en la misma medida o en las mismas condiciones*”.

⁵³ Según el art. 110 TRLPEMM, serían:

“Cobertura universal, con obligación de atender a toda demanda razonable, en condiciones no discriminatorias, salvo las excepciones previstas en esta ley para los casos de terminales de pasajeros y mercancías de uso particular. 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.

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. 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.

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.”

mercancías o los servicios al pasaje, la interrupción de estos servicios implica generalmente la interrupción de las operaciones del puerto. Estas obligaciones imponen que el prestador deba atender a toda la demanda esperable que se le presente en el normal funcionamiento del puerto, que suele tener que operar las 24 horas del día los 7 días de la semana. Por lo tanto, con ellas se elimina toda capacidad para elegir la cantidad de demanda que desea atender el prestador, que le vendrá dada por la demanda total del servicio de practicaaje del puerto⁵⁴.

- En segundo lugar, las encaminadas a garantizar un cierto **estándar de calidad en la prestación del servicio**, a través de los requisitos de medios mínimos (humanos y materiales) y del cumplimiento de unos niveles mínimos de “productividad, rendimiento y calidad”⁵⁵. Respecto a la regulación de estos requisitos y de niveles mínimos, se aprecia que ambos persiguen lo mismo, supervisar que la prestación del servicio se efectúe con unos estándares de calidad deseable. Los primeros imponiendo, desde el lado de la oferta o *ex ante*, unos medios concretos considerados convenientes, que tentativamente conduzcan a una prestación correcta del servicio en el puerto en cuestión. Y los segundos velando desde el lado de la demanda por que la prestación del servicio se produzca *ex post* en unas condiciones adecuadas. Contemplando la evolución reciente en la redacción de los PPP, podría inferirse una cierta histéresis regulatoria, pues en sus versiones anteriores, cercanas a la reforma de 2010, dichos Pliegos contenían requerimientos de medios mínimos (*ex ante*), pero no de indicadores de calidad *ex post*, aunque el TRLPEMM sí lo preveía. Posteriormente, los nuevos Pliegos de practicaaje han ido incorporando esta regulación *ex post*, pero sin modificación de exigencias de medios mínimos (*ex ante*).
- Y, en tercer lugar, la regulación de la retribución del servicio, que por su importancia se verá en un apartado separado a continuación.

4.1.5. La regulación de la retribución

Consiste en una regulación de precios a través de la imposición de tarifas máximas. El Reglamento UE 2017/352 señala que “*deben establecerse para*

⁵⁴ En el caso del practicaaje, al estar limitado legalmente a un solo prestador por área portuaria (puerto), no se debe tener en cuenta la presencia de competidores que pudieran satisfacer parte de esa demanda total del puerto.

⁵⁵ Aunque estos niveles de calidad ya estaban previstos en el TRLPEMM, no se han incorporado de manera generalizada a los Pliegos hasta la última generación de los mismos. Se establecen y cuantifican indicadores de disponibilidad de los medios, impuntualidad y retraso medio, accidentalidad e incidentalidad (respectivamente según haya o no daños a personas, medios, buques, etc.), y tiempo medio de respuesta a reclamaciones de clientes.

estos servicios disposiciones que garanticen que las tarifas se fijen de manera transparente, objetiva y no discriminatoria y sean proporcionales al coste del servicio prestado” (considerando 46). Una de las obligaciones que recaen sobre todos los servicios portuarios es el sometimiento a la potestad tarifaria de las Autoridades Portuarias, de modo que estas establecerán unas tarifas máximas en los PPP para los servicios portuarios “cuando el número de prestadores del servicio esté limitado o sea insuficiente para garantizar la competencia”⁵⁶. En el caso del practicaaje, se aplica dada la limitación legal del número de prestadores. La razón de ser de las tarifas máximas sería evitar la explotación del elevado poder de mercado de estos monopolistas.

Estas tarifas máximas para el practicaaje son crecientes con el arqueo bruto (GT) de los buques a los que se presta el servicio, donde suelen establecerse tramos según el GT (del buque, y en ocasiones también del puerto) y diferenciar por tipo de buque, estableciéndose diferentes recargos⁵⁷ y reducciones⁵⁸, si bien su diseño concreto depende de cada Autoridad Portuaria. Asimismo, los Pliegos prevén diferentes formas de flexibilidad para que estas tarifas se adapten a circunstancias cambiantes en oferta o demanda, ya sea mediante una metodología tasada⁵⁹ a cargo de la Autoridad Portuaria o mediante una revisión extraordinaria consistente en el procedimiento habitual de modificación del Pliego de Prescripciones Particulares⁶⁰, que debe contar con la opinión preceptiva y vinculante de Puertos del Estado y, en el exclusivo ámbito de la seguridad marítima, de la DG Marina Mercante⁶¹.

Y, de acuerdo con el Reglamento 2017/352, las tarifas por los servicios de practicaaje que no estén expuestos a competencia efectiva se fijarán de manera transparente, objetiva y no discriminatoria y serán proporcionales al coste del servicio prestado.

⁵⁶ Art. 125.2.d TRLPEMM.

⁵⁷ Debidos a circunstancias del buque (problemas de maniobrabilidad) o a incidencias imputables a usuarios (retraso o cancelación sin la debida antelación). No obstante, la normativa (art. 113.4 TRLPEMM) prohíbe diferenciar tarifas en función del día o de la hora.

⁵⁸ Por incidencias imputables al prestador (retrasos).

⁵⁹ Conforme a lo establecido en los Pliegos, respetando la Ley 2/2015 de Desindexación de la economía española y el Real Decreto 55/2017 que la desarrolla. Se trata de una innovación reciente aparecida en la última generación de Pliegos, pues anteriormente solo se contemplaba la revisión extraordinaria.

⁶⁰ Art. 113.2 TRLPEMM.

⁶¹ Art. 113.1 TRLPEMM. Se trata de un proceso con trámite de audiencia a los posibles interesados y con el visto bueno de Puertos del Estado y de la DG Marina Mercante (en este último caso, sujeto a silencio positivo). En el pasado, la aprobación o modificación de estos Pliegos se ha producido en ocasiones en plazos muy dilatados de tiempo, afectando a la propia concesión de nuevas licencias.

4.2. Caracterización económica

Más allá de la función de asesoramiento que les adjudica la legislación, como indican los informes de competitividad del Observatorio de los Servicios Portuarios, *“en la actualidad, las funciones del práctico trascienden, en muchas ocasiones, al mero asesoramiento a los capitanes, desarrollando otras tareas y funciones relacionadas con la seguridad marítima”*⁶², como:

- El control de la navegación (comprobando el estado de los elementos de maniobra de cada buque e informando de las deficiencias identificadas).
- El control sobre aspectos de seguridad y de protección marítima y del medio ambiente marino.
- La coordinación de los servicios técnico-náuticos.
- La comunicación de las incidencias detectadas en la navegación en aguas portuarias, de las fuentes de contaminación, de fallos o averías en balizamiento, etc.
- La colaboración con las autoridades en situaciones de emergencia marítima y Zona SAR⁶³.

Esta pluralidad de funciones, más allá de la definición estricta del servicio según el TRLPEMM, convierte a los prácticos en importantes centros de operaciones e información sobre el funcionamiento diario del puerto. Son funciones y conocimientos de especial utilidad para la propia Autoridad Portuaria.

Por otra parte, cabe señalar que el servicio de practicaje suele ser, como muchos otros servicios portuarios, un servicio de **contratación intermediada**, esto es, el usuario del servicio (el buque) no suele contratarlo directamente con el prestador, sino que se contrata junto a otros servicios portuarios a través de la figura del consignatario. El hecho de que sea un **servicio intermediado** por el consignatario añade cierta complejidad a la relación entre usuarios y prestadores, de modo que los primeros pueden poseer información parcial sobre las condiciones de prestación del servicio.

Para comprender el funcionamiento económico del servicio a continuación se revisan las características de su demanda y oferta.

4.2.1. Caracterización del servicio por el lado de la demanda

El servicio de practicaje pertenece a la categoría de los servicios técnico-náuticos, es decir, servicios que se prestan a los buques que entran y salen de

⁶² En virtud del artículo 23 de la Directiva 2009/16/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de abril de 2009, sobre el control de los buques por el Estado rector del puerto.

⁶³ Zona de búsqueda y salvamento, por sus siglas en inglés.

los puertos, que compondrían su demanda final. La labor fundamental de asesoramiento de los prácticos radicaría en un superior conocimiento (derivado de su formación y de su experiencia) del puerto, en concreto de la lámina de agua y sus condiciones en términos de profundidades, mareas, oleaje, corrientes, climatología, etc., frente al que puedan tener los capitanes de los barcos que llegan al puerto.

Las principales **características estructurales de la demanda** del servicio de practicaje serían:

- **Naturaleza derivada o subordinada**, en el sentido de que tan solo se solicita dicho servicio como consecuencia de la demanda de otro, en este caso el transporte de un bien a través de una determinada ruta y del puerto en cuestión.
- **Su peso en el coste total por escala del buque tiende a ser reducido, de alrededor del 6%**, según estimaciones de PwC (2013) a nivel europeo. Lo mismo ocurriría con los restantes servicios portuarios al buque (los servicios técnico-náuticos y el servicio de recepción de desechos). No obstante, a pesar de su peso reducido en términos monetarios, es esencial para la eficiencia portuaria, incluyendo el tiempo pasado por el buque en puerto, una variable clave en el coste del transporte.
- Los dos puntos anteriores implican que **el servicio de practicaje se demanda con relativa rigidez**. Los usuarios de los puertos (navieras, cargadores, transitarios...) se guían por el coste generalizado de transporte de cada ruta (OCDE, 2011), eligiendo un puerto u otro según su distancia y el coste de sus servicios (en tiempo y dinero) que supone realizar una escala.
- El componente fundamental que exigiría el receptor del servicio de este servicio (es decir, el buque) es la **seguridad**, entendida como la minimización de los riesgos de incidentes inherentes a la realización de maniobras náuticas en las aguas del puerto (colisiones, varadas, etc.). Frente a la heterogeneidad de las distintas condiciones (climatología, mareas...) que pueden darse durante la realización de una maniobra náutica cualquiera, el superior conocimiento del puerto por parte de los prácticos es lo que daría lugar a una mayor seguridad.

Para el servicio de practicaje la demanda es susceptible de **segmentación** entre tráficos recurrentes y no recurrentes:

- **Tráfico recurrente**, en el que el capitán del buque repite con suficiente frecuencia una misma escala y puede ir adquiriendo un elevado conocimiento de ese puerto. En este tipo de tráfico el demandante del servicio se encuentra en muchos casos cautivo.

- **Tráfico no recurrente**, en el que el servicio es presumiblemente necesario.

Por último, de cara a futuro, cabe señalar que la demanda podría experimentar una tendencia a la moderación por el progreso tecnológico. El servicio probablemente sea cada vez menos necesario por los avances en herramientas de navegación y posicionamiento.

4.2.2. Caracterización del servicio por el lado de la oferta

4.2.2.1. Caracterización de los operadores

Las empresas prestadoras del servicio de practica, habitualmente denominadas como **“corporaciones de prácticos”** (término heredado de su situación previa a la reforma de 1992⁶⁴), presentan la particularidad de organizarse mayoritariamente bajo la forma de sociedades limitadas profesionales⁶⁵, de modo que la empresa está controlada por sus socios profesionales, los prácticos⁶⁶. Este carácter de “profesional” se debe a que el practica es una profesión sujeta a colegiación⁶⁷.

Desde el punto de vista de la oferta, las principales características estructurales del servicio de practica son las siguientes:

- **Preponderante participación del factor trabajo cualificado**, debido a la alta especialización requerida en términos de conocimiento del puerto. Esta elevada especialización se deriva a su vez del carácter altamente diferenciado de este servicio, ya que las condiciones pueden variar fuertemente entre distintos puertos. Según datos del último Documento de Análisis del Observatorio de los Servicios Portuarios (2023), el número de prácticos por puerto varía sensiblemente, desde los 18 en Algeciras o

⁶⁴ Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Hasta entonces, el practica dependía del Ministerio de Defensa y se accedía por concurso oposición. A partir de esta ley, el practica pasaría a depender de la Autoridad Portuaria (cuestiones técnicas y económicas) y de la Autoridad Marítima (cuestiones de seguridad) y sería prestado por la Autoridad Portuaria, ya sea en gestión directa o indirecta (contrato con tercero) (Iáñez Llamas, 2015). Estas corporaciones son entidades privadas, no son corporaciones de derecho público.

⁶⁵ Ley 2/2007, de 15 de marzo, de sociedades profesionales. Las sociedades profesionales no son una nueva figura societaria, sino un caso particular de cualquiera de los tipos sociales existentes (SA, SL...) adaptada al ejercicio colectivo de estas profesiones.

⁶⁶ Según el art. 4 de la ley 2/2007, “la mayoría del capital y de los derechos de voto, o la mayoría del patrimonio social y del número de socios en las sociedades no capitalistas, habrán de pertenecer a socios profesionales”.

⁶⁷ Ley 42/2002, de 14 de noviembre, de creación del Colegio de Prácticos de Puerto. Su art. 2.2 establece la colegiación obligatoria como requisito indispensable para ejercer la profesión.

Barcelona, a 1 en Gandía, La Estaca o Los Cristianos, como se apreciaba en el mapa 1. Según el Colegio de Prácticos⁶⁸ habría 241 prácticos ejerciendo en España, la mayoría para las Autoridades Portuarias, con la salvedad de 11 que prestan el servicio a entidades privadas. Dada la actual forma de prestación del servicio, la principal variable determinante de esta cifra sería en general el número de servicios de practicaje prestados, puesto que cada servicio suele implicar el embarque del práctico. Además del volumen de servicios, otras variables que parecen influir en el número de prácticos por puerto son las especiales condiciones climatológicas o la especial situación geográfica de ciertos puertos (como la necesidad de remontar el Guadalquivir hasta el puerto de Sevilla), ya que afectan a la duración del servicio de practicaje y por tanto al número de servicios que potencialmente puede realizar cada práctico.

Mapa 1: Número de prácticos por puerto en 2022



Fuente: Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023).

- **Limitados requerimientos de medios**, entre los que se encuentran pequeñas embarcaciones debidamente equipadas para la aproximación al barco o vehículos para los desplazamientos por el área de servicio del

⁶⁸ [Prácticos de Puerto](#) (consultado en diciembre de 2024).

puerto. El número de lanchas de prácticos se cifró en 110 en 2020 (Prácticos de Puerto, 2020).

- **Bajos requerimientos de espacio e inmuebles**, típicamente consistentes en una base de operaciones o estación de prácticos. Al estar situadas normalmente en la zona de servicio del puerto se trataría de dominio público portuario, cuyo uso privativo de manera permanente por el prestador requerirá una autorización o concesión (según si el plazo es inferior o superior a 3 años, respectivamente) para su ocupación.

4.2.2.2. *Número y distribución de licencias y nivel de competencia*

El servicio de practica se caracteriza por la ausencia de competencia. Esta conclusión se basa en una doble perspectiva:

- **Hay una única empresa prestadora del servicio de practica por puerto.** Según el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios⁶⁹ existirían 45 licencias hábiles de practica⁷⁰, todas ellas abiertas al uso general y otorgadas a empresas independientes, en el sentido de no estar integradas en ningún grupo empresarial. No obstante, en este Registro se aprecian problemas, por duplicidad, falta de actualización o por inconsistencia con anuncios de licencias publicados por las propias Autoridades Portuarias en el BOE. Según dichos anuncios habría 30 licencias hábiles, al que se añaden 3 situaciones de licencias expiradas en fase de concurso⁷¹.
- **Tampoco hay competencia potencial.** Es decir, no existe presión derivada de la posible entrada de empresas en el mercado. Ante la inexistencia de competencia en el mercado, el otorgamiento de licencia para el servicio de practica debe realizarse mediante concurso, un procedimiento que en teoría permitiría introducir competencia por el mercado. En efecto, múltiples Autoridades Portuarias han otorgado estas licencias en los últimos años mediante el preceptivo concurso. Sin embargo, este sistema carece de efecto pro-competitivo alguno ya que al mismo solo puede presentarse una empresa, que es precisamente la Corporación de prácticos incumbente. Los competidores potenciales no pueden existir en este servicio, dada la imposibilidad material para acceder a la profesión de práctico de puerto si no se va a ejercer en el

⁶⁹ Establecido por el art. 120 TRLPEMM y desarrollado por la Orden FOM/36/2014.

⁷⁰ Cuando solo 42 de los Puertos de Interés General parecen prestar el servicio de practica. Se excluyen del cómputo aquellas que aparecen como hábiles otorgadas a una misma empresa si hay una más reciente.

⁷¹ Autoridades Portuarias de Huelva, Málaga y Pasaia, esta última inició el concurso en septiembre de 2023.

seno de una empresa de practicaje incumbente. La historia reciente del servicio muestra que los prestadores actuales lo vienen siendo desde el inicio del actual sistema liberalizado de prestación de estos servicios, sin excepción. Esto es, no existen casos de rotación o cambios de operadores (salida de una empresa que es sustituida por otra distinta) con ocasión de la expiración de licencias y la convocatoria del preceptivo concurso. Únicamente se han producido modificaciones de la razón social o forma jurídica de una misma corporación de prácticos de cada puerto.

Por último, en el practicaje no se observa integración vertical ni horizontal. De esta forma, presenta el mayor nivel de atomización de todos los servicios portuarios. La integración vertical del servicio de practicaje es inexistente por estar prohibida legalmente⁷². Respecto a la integración horizontal (la presencia de grupos empresariales operando en múltiples puertos), tampoco se observa; existe una empresa prestadora independiente por cada puerto, incluso en los casos de puertos que pertenecen a una misma Autoridad Portuaria.

4.2.2.3. Comparativa internacional

En la mayoría de los países desarrollados y sus jurisdicciones, el servicio portuario de practicaje se presta por un único grupo de prácticos, ya sea a través del sector público o de empresas privadas. En Europa (incluyendo Reino Unido y Noruega), pueden encontrarse diferentes tipos de provisión de este servicio, predominando la provisión pública (11 países) sobre la privada (7 países), además de un conjunto de casos de provisión mixta y cuasi-pública (6 países) (PwC & Panteia, 2012). En la práctica, estos modelos pueden configurarse de distintas formas, cada uno con sus distintas fortalezas y debilidades (KPMG, 2018).

Asimismo, a nivel internacional **otros elementos diferenciales** en el servicio de practicaje son las responsabilidades del práctico, las obligaciones de servicio público, las posibilidades del practicaje en tierra y las posibles exenciones en el servicio. En Europa, como ocurre en España, en general el practicaje es obligatorio para los buques con un GT superior a 500⁷³, si bien existen diferencias en las exenciones al servicio en cuanto a sus requisitos, órgano emisor, cobertura y duración.

⁷² Según el régimen de incompatibilidades del art. 121 TRLPEMM y del art. 18 del Reglamento general de Practicaje, aprobado por Real Decreto 393/1996, de 1 de marzo.

⁷³ Salvo en el caso de transporte de mercancías peligrosas.

4.2.2.4. Cambios tecnológicos

Entre los cambios tecnológicos por el lado de la oferta más destacables se encuentra el “*Shore-based pilotage*” o practicaaje desde tierra. Es llevado a cabo en un lugar distinto del buque cuya navegación se intenta asegurar y ha pasado a ser posible gracias a avances en la tecnología VTS⁷⁴, de radares y de control del tráfico marítimo. Esta modalidad de prestación del servicio de practicaaje permitiría ganancias de eficiencia (reducción de costes, por ejemplo, debida al ahorro de tiempo requerido para embarque y desembarque del práctico) respecto de la prestación actual a bordo del buque, siempre que permita mantener unos adecuados niveles de seguridad.

Según PwC (2012), en el momento de la publicación de su estudio, ya se usaban sistemas de este tipo en al menos once países -entre los que no se encontraba España-, en general en situaciones excepcionales (con mal tiempo o por razones de seguridad, cuando el práctico no puede embarcar en el buque) o de forma complementaria al practicaaje desde el buque.

4.3. Restricciones a la competencia y a la regulación eficiente

4.3.1. Falta de información de los términos y condiciones de prestación del servicio derivada de la falta de publicación de los PPP

En el caso del servicio de practicaaje, 5 Autoridades Portuarias aún poseen PPP (o su equivalente) anteriores al TRLPEMM⁷⁵, cuando ya en el propio TRLPEMM se establecía un plazo máximo de un año desde la entrada en vigor de la Ley 33/2010 para la aprobación de los PPP⁷⁶. Incluso hay un caso en el que, a tenor de la información disponible, no existe PPP (o su equivalente anterior) que pueda ser de aplicación⁷⁷.

Los PPP, al contener la normativa de desarrollo de cada servicio, establecen las reglas de juego fundamentales para los prestadores, luego su ausencia o desactualización puede generar dudas sobre las condiciones del servicio no solo en los prestadores incumbentes, sino también entre los potenciales entrantes, debilitando el efecto disciplinante de la competencia potencial.

⁷⁴ “Vessel Traffic Services”, sistemas de tierra para comunicarse con los buques o poder gestionar el tráfico marítimo.

⁷⁵ Autoridades Portuarias de Almería (Carboneras), Melilla, Motril (sin PPP conocido), Tarragona y Vilagarcía de Arousa.

⁷⁶ Disposición adicional vigésimo novena, TRLPEMM.

⁷⁷ Autoridad Portuaria de Motril.

4.3.2. La obligatoriedad del servicio de practica en un contexto de monopolio legal en la prestación del servicio

La obligatoriedad del servicio de practica está diseñada y justificada desde una perspectiva de seguridad. También tiene efectos sobre la competencia. En el sistema portuario español actual, dominado por monopolios en cada puerto para este servicio, dicha obligatoriedad exacerba el carácter cautivo de la demanda del servicio, incrementando el poder de mercado de los prestadores. Igualmente, al afectar a los costes y tiempos de un buque en puerto, incide sobre la eficiencia portuaria.

Las exenciones del servicio son la excepción a esta obligatoriedad. Al exonerar al buque, pueden facilitar la reducción de costes y tiempos y, así, elevar la eficiencia portuaria. Esto puede ser particularmente relevante para aquellos buques que paran con alta regularidad en determinados puertos. Sin embargo, la capacidad de las exenciones de ejercer de contrapeso se ve restringida por ciertos factores:

- **La obtención de las exenciones requiere cierta inversión por parte de las navieras o armadores.** En el caso de exenciones particulares (otorgadas por la DGMM a determinados capitanes y patrones, en buques, puertos y zonas de atraque concretas)⁷⁸, la naviera o armador tendría que asignar específicamente a un mismo capitán al mismo buque para realizar las diferentes escalas en ese puerto, lo que implica renuncia a la flexibilidad. Por otro lado, en el caso de exención general (para aquellos buques con un capitán que haya ejercido como práctico en el puerto de que se trate o haya superado las pruebas de habilitación en este)⁷⁹, el propio Capitán, ya sea por su cuenta o financiado por la naviera o el armador, tendría que invertir en obtener la habilitación como práctico de un determinado puerto.
- El otorgamiento de las exenciones está sujeto a distintas limitaciones:
 - o En el caso de **exenciones particulares**, el informe determinante emitido por la Autoridad Portuaria⁸⁰ podría afrontar un conflicto de interés. Las exenciones tienen un impacto en la sostenibilidad económica del servicio, que está determinada casi totalmente por las condiciones establecidas en el PPP de la Autoridad Portuaria. La reducción de ingresos para las empresas de practica derivados de exenciones puede suponer en ciertos casos a la Autoridad Portuaria la necesidad de revisión de las tarifas (al alza)

⁷⁸ Art. 126.2 y 279.5 a) del TRLPEMM.

⁷⁹ Art. 126.2 TRLPEMM.

⁸⁰ Art. 9 Orden FOM/1621/2002.

y del Pliego en conjunto. Igualmente, se reducirían los ingresos procedentes de tasas (por ejemplo, la de actividad depende del número de servicios prestados) para la Autoridad Portuaria, haciendo que sea menos atractiva la concesión de dichas exenciones. No obstante, este problema de sostenibilidad económica del servicio podría atajarse vía tarifas por disponibilidad, ya previstas en algunos PPP.

- o En el caso de **exención general**, al requerirse la habilitación del capitán como barco, se une: (i) el potencial conflicto de la Autoridad Portuaria a la hora de convocar las pruebas específicas para el acceso a la profesión de práctico por la merma de ingresos si se concede la exención y (ii) las mismas limitaciones competitivas a las identificadas en el acceso a la profesión. En relación a estas últimas, la participación de los prácticos en las pruebas y en el periodo de prácticas podría dar lugar a un conflicto de interés, pues la superación de estas pruebas de habilitación para un capitán que desee obtener una exención general supondrá una potencial merma de ingresos para la empresa prestadora incumbente y sus prácticos.

4.3.3. Barreras al acceso a la profesión de práctico

Ante la inexistencia de competencia en el mercado derivada del monopolio legal, la regulación prevé el otorgamiento de la licencia para el servicio de practicaaje mediante concurso, para así introducir competencia *por* el mercado. Sin embargo, en la práctica no hay posibilidad de que se presente ningún otro competidor distinto al incumbente por la conjunción de dos aspectos:

- **Cualquier competidor potencial debe contar con los prácticos habilitados y nombrados suficientes.** Sin embargo, el título de práctico de puerto tiene una naturaleza específica, de modo que solo se otorga para poder ejercer en un puerto concreto y solo en ese puerto.
- **En la práctica solo se habilitan y nombran nuevos prácticos para cubrir vacantes de las prestadoras incumbentes**, por lo que no existen prácticos de un puerto ajenos a la corporación incumbente que puedan disputarle el mercado con ocasión del concurso.

Las barreras al acceso a la profesión de práctico se concretan en unas restricciones tanto *de iure* como *de facto*.

Respecto a las restricciones *de iure*, aparte de los requisitos para los candidatos en términos de titulación y experiencia profesional como Capitán de la Marina

Mercante⁸¹, existe un conflicto de interés derivado de la participación de los prácticos incumbentes en las pruebas teóricas y prácticas de acceso a la profesión. En efecto, se establece que los prácticos incumbentes participen tanto en las pruebas teóricas de reconocimiento de la capacitación, como en las prácticas tutorizadas obligatorias, ambas necesarias para obtener la habilitación y el nombramiento como nuevo práctico.

- Respecto a las pruebas teóricas, los prácticos forman parte de los órganos de evaluación tanto en las pruebas generales (2 vocales de 5 pertenecen al Colegio Oficial Nacional de Prácticos de Puertos) y específicas en cada puerto (1 vocal de 5 pertenece a la corporación de prácticos o entidad equivalente).
- Igualmente se requiere que un práctico elegido por la empresa prestadora incumbente sea tutor de los candidatos durante el período de prácticas en el puerto.

Todo esto puede plantear un conflicto de intereses de los prácticos para evaluar a futuros prácticos que puedan ser su competencia potencial.

Respecto a las restricciones *de facto*, se refieren al hecho de que los procesos de habilitación y nombramiento llevados a cabo en la práctica tienen como fin la cobertura de las vacantes y no la ampliación del número de prácticos. De ahí que, en la práctica, el posible conflicto de intereses en principio no llegaría a producirse porque, al cubrir vacantes, los nuevos prácticos no suponen competencia potencial para las empresas de practicaje incumbentes. Mientras que las pruebas generales se convocan por la DGMM dos veces al año⁸² sin limitación alguna⁸³, las pruebas específicas se convocan en cada puerto cuatro veces al año por la DGMM, pero solo previa solicitud de la Autoridad Portuaria⁸⁴. La ley determina que la Autoridad Portuaria establecerá el “*número de prácticos*”

⁸¹ Art. 12 Real Decreto 393/1996, Reglamento General de Practicaje, que establece que el aspirante a práctico deberá estar en posesión “*del título profesional de Capitán de la Marina Mercante y acreditar, al menos, dos años de mando en buques mayores de 1.000 G.T. dentro de los últimos diez años de actividad profesional que precedan inmediatamente a la convocatoria.*”

⁸² Art. 6.1 de la Orden FOM/2417/2007, “*la Dirección General de la Marina Mercante convocará anualmente, mediante publicación en el «Boletín Oficial del Estado», dos pruebas de carácter general, a celebrar en los meses de marzo y octubre de cada año.*”

⁸³ Art. 126.4.a). 1º TRLPEMM, “*sin que exista limitación en el número de candidatos que puedan superar las pruebas.*”

⁸⁴ Art. 6.2 de la Orden FOM/2417/2007: “*Respecto a la segunda parte de las pruebas o pruebas específicas en cada puerto, la Dirección General de la Marina Mercante, previa solicitud de las autoridades portuarias o concesionario del puerto privado que corresponda, convocará anualmente cuatro pruebas específicas a celebrar en los puertos que deben coincidir con los meses de enero, abril, julio y noviembre de cada año y se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado».*”

*necesarios para la prestación del servicio*⁸⁵, lo que no implicaría necesariamente que solo deba instar la selección y nombramiento de los prácticos necesarios para cubrir vacantes del actual prestador. Sin embargo, en la práctica se observa que establecen un limitado número de plazas disponibles, por razón de reposición de prácticos que causan baja en los referidos puertos⁸⁶.

Todo esto tendría como consecuencia que, si hoy quisiera constituirse una nueva empresa de practicaaje que quisiera disputarle el mercado a una empresa ya instalada en cualquier puerto, le sería prácticamente inalcanzable contar con los prácticos necesarios. Y, sin disponer de los prácticos habilitados, es imposible que ninguna empresa pueda competir con la incumbente.

4.3.4. Limitación legal del número de prestadores en cada puerto

El TRLPEMM establece la limitación legal a un solo prestador por área portuaria⁸⁷, configurándose por tanto un monopolio legal. En la normativa actual no se da justificación alguna de dicha limitación, ni tampoco son evidentes las razones por las que la prestación del servicio de practicaaje deba limitarse a un único prestador por puerto⁸⁸.

Se podría pensar que esta limitación se justificaría por la seguridad de las operaciones portuarias. No obstante, una mayor competencia no tendría por qué traducirse en una menor seguridad de las operaciones náuticas, dado que el conocimiento específico del puerto puede tenerse simultáneamente por múltiples

⁸⁵ Art. 126.4.b). 1º TRLPEMM. Aparentemente este sistema sería legatario del existente antes de la reforma de la 1992, cuando el practicaaje dependía del Ministerio de Defensa y se accedía por un sistema de concurso oposición.

⁸⁶ Por ejemplo, la convocatoria de fecha 15 de octubre de 2024 de la DGMM para pruebas específicas se ciñó a los puertos de Burela/Viveiro-Celeiro/Cariño (1 plaza), Marín y Ría de Pontevedra (3 plazas), Sevilla y Ría del Guadalquivir (2 plazas), Algeciras (6 plazas), Sagunto (1 plaza) y Castellón (1 plaza).

⁸⁷ Art. 126.3 TRLPEMM, definiendo de manera flexible “área portuaria” como “*aquella que sea susceptible de explotación totalmente independiente incluyendo su accesibilidad marítima y, por tanto, que los límites geográficos de prestación del servicio de practicaaje correspondientes a cada una de dichas áreas sean totalmente independientes*”. Por lo tanto, la característica esencial de “área portuaria” es que no se solape con ninguna otra. En la práctica el “área portuaria” se corresponde con el puerto, de modo que las Autoridades Portuarias que gestionan múltiples puertos otorgan una licencia por cada uno de ellos.

⁸⁸ La CNC criticó en 2009 ([IPN 006/09](#)) el monopolio del practicaaje: “*Se mantiene la limitación de la Ley vigente (que alude en su art. 64.6 a “la singularidad y especial incidencia del servicio de practicaaje en la seguridad marítima”) a un solo operador en cada área portuaria. El Consejo no aprecia razones derivadas de la necesaria coordinación y ordenación del tráfico de aproximación y salida de los puertos, que es competencia del Capitán Marítimo, por las cuales sea necesaria dicha limitación. Dicha coordinación debe existir en todo caso para organizar las maniobras de cada buque, con independencia de que cada práctico pertenezca o no a la misma empresa*”.

empresas. Si hiciera falta algún refuerzo concreto de la seguridad en un contexto de competencia, se podría plantear adoptarlo a través de la regulación.

4.3.5. Limitaciones del sistema de licencias y concesiones demaniales

El sistema de acceso al servicio de practicaje está sujeto a un régimen de licencia. Se han detectado cinco limitaciones importantes asociadas a las licencias en este servicio:

- **Falta de publicación de anuncios de concurso y otorgamiento de las licencias:** aunque el otorgamiento debe publicarse en el BOE, así como la convocatoria de concurso, en su caso, en la práctica cerca de la mitad de las Autoridades Portuarias no habían publicado los preceptivos anuncios de concurso y licencia de las licencias de practicaje vigentes⁸⁹. Esta falta de transparencia afecta negativamente a las decisiones de agentes para entrar en el mercado y hace imposible determinar si ha existido concurso o no.
- **Uso de títulos habilitantes no previstos en la normativa común** (licencias provisionales, temporales, prórrogas de licencias, etc.). Estos títulos, aun otorgando una cierta flexibilidad a las Autoridades Portuarias ante circunstancias excepcionales, carecen de respaldo en la normativa estatal común que ampare su uso por dichas Autoridades Portuarias. Su utilización genera por tanto desconfianza y falta de seguridad jurídica entre las empresas instaladas y especialmente sobre los potenciales entrantes.
- **Duración definida:** a pesar de su carácter reglado y abierto teóricamente a la competencia en cualquier momento, es incoherente que las licencias posean una duración definida (de 10 años), salvo que esté limitado explícitamente el número de prestadores. La renovación periódica de licencias supone una carga burocrática innecesaria si la Autoridad Portuaria cuenta con la potestad de supervisar el cumplimiento de los requisitos.
- **Ineficacia de los concursos para el otorgamiento de licencias como mecanismo procompetitivo.** Dado que el TRLPEMM establece la limitación legal a un solo prestador por área portuaria (monopolio legal), el otorgamiento de licencias queda legalmente sujeto a un sistema de

⁸⁹ Se observa aquí cierta mejoría, ya que este número era incluso superior en años anteriores.

concurso⁹⁰. Independientemente de su diseño⁹¹, el concurso carece de efecto procompetitivo (competencia por el mercado) toda vez que a él solo puede presentarse un único oferente, el prestador incumbente del servicio de practicaaje. Esto es debido a que este prestador incumbente reúne a los únicos prácticos nombrados y habilitados para ejercer en el puerto en cuestión.

Por otro lado, la ocupación de dominio público portuario requiere de una autorización o concesión. Se han detectado una falta de transparencia en los anuncios de concesiones y una aparente falta de cumplimiento de la vinculación licencias a concesiones demaniales en un único procedimiento. La vinculación legal en un único procedimiento administrativo de los otorgamientos de la licencia y de la concesión o autorización se exige legalmente solo en el caso de vinculación “directa e indispensable” entre prestación del servicio y ocupación del dominio público. No obstante, la sola ocupación del dominio público para prestar el servicio, sin que esta fuera indispensable⁹², ya supondría una ventaja de un prestador incumbente frente a cualquier entrante potencial que careciera de dicho título administrativo de ocupación del demanio. Por lo tanto, la ocupación del dominio público representa en sí misma una barrera de entrada para la prestación del servicio. En consecuencia, la falta de esta vinculación, sea o no indispensable para la prestación del servicio, tiene implicaciones negativas en términos de competencia.

Por otro lado, de los pocos casos que hay en la práctica de anuncios de concesiones a empresas de practicaaje, apenas existe constancia (según el BOE) de casos de otorgamiento de licencias vinculadas a concesiones tal y como prescribe el TRLPEMM. En concreto, con la información disponible, solo 4 Autoridades Portuarias han publicado anuncio de concesión a empresas de practicaaje, de las cuales solamente una (Autoridad Portuaria de A Coruña) se vincularía a la licencia. En los casos restantes, dichas concesiones suelen presentar plazos no coincidentes con las licencias correspondientes o son otorgadas en momentos diferentes al otorgamiento de licencias.

⁹⁰ Arts. 109.2, 114 y 115 TRLPEMM.

⁹¹ En estos concursos las posibles ofertas del prestador suelen consistir en mejoras respecto a lo exigido por el TRLPEMM o por el Pliego de Prescripciones Particulares, como reducciones respecto a las tarifas máximas establecidas, reducciones en el plazo de vigencia de la licencia, aumentos en el tipo de gravamen de la tasa de actividad que debe satisfacer el prestador y mejoras de cualquier tipo respecto de lo exigido en el Pliego de Prescripciones Particulares (mayores o mejores medios, disponibilidad...).

⁹² Por ejemplo, en el caso de que ciertos activos como oficinas, que podría estar situados en la zona de servicio del puerto o fuera de esta, en sus inmediaciones.

4.3.6. Limitaciones a la competencia asociadas a la inclusión de medios mínimos en los PPP

Dado que el servicio de practica es un monopolio legal, podría estar justificado el uso de la regulación para promover unos estándares de calidad deseables. En la práctica, esto se lleva a cabo con dos instrumentos simultáneos recogidos en los PPP: los medios mínimos y los niveles de “productividad, rendimiento y calidad”.

El uso simultáneo de estos instrumentos puede resultar redundante y potenciar ineficiencias. Por un lado, podría ser redundante porque en presencia de requisitos de “productividad, rendimiento y calidad” (medidos *ex post*) se reduce la necesidad de una regulación de medios mínimos (*ex ante*). Por otro lado, puede potenciar ineficiencias por el hecho de que la regulación *ex ante*, al imponer unos medios mínimos muy específicos, predetermina la estructura de costes del prestador e impide que pueda elegir la manera más eficiente de alcanzar los niveles de calidad exigidos.

Pero, sobre todo, la exigencia de medios mínimos puede limitar la competencia porque pueden predeterminar de manera tácita cuántos operadores cabrán en el mercado en cuestión. Así, cuanto más elevados sean los requisitos y mayor sea el grado de especificidad de las exigencias de medios mínimos, mayor será el efecto negativo sobre la competencia. El TRLPEMM⁹³ ya establece sobre estos medios mínimos que *“serán los estrictamente necesarios para realizar las operaciones unitarias normalmente esperadas en el puerto, tanto las más simples como las más complejas, objeto del servicio en condiciones de seguridad, calidad, continuidad y regularidad en función de las características de la demanda, de forma tal que no alteren las condiciones de competencia, sin perjuicio de las exigencias para hacer frente a las obligaciones de servicio público en las condiciones establecidas en esta ley. Por ello establece a continuación que los PPP “no podrán exigir un mayor número de medios humanos y materiales que los necesarios para las operaciones unitarias señaladas con el objeto de no impedir que un número suficiente de operadores puedan concurrir al mercado, sin perjuicio de los que pudieran ser exigidos para hacer frente a las obligaciones de servicio público”.* Cabe señalar que en los distintos PPP vigentes se especifican estos medios mínimos, pero no las operaciones unitarias más simples y más complejas que deben sustentarlos.

4.3.7. Limitaciones en el diseño de las tarifas máximas

Tanto desde un punto de vista teórico como empírico se ha advertido sobre los efectos distorsionadores de los precios máximos. En efecto, el establecimiento

⁹³ Art. 113.4.g) TRLPEMM.

de precios máximos adolece de serias dificultades técnicas en su diseño, similares a cualquier otro tipo de regulación de precios. Las dificultades más relevantes son la existencia de información asimétrica entre el regulador y la empresa regulada que complica al primero identificar y fijar unos niveles de precios adecuados, así como las diferentes distorsiones de incentivos sobre la empresa regulada en función del tipo de regulación de precios adoptada⁹⁴. A esto se une la problemática particular de los precios máximos, para los que se han identificado costes asignativos, en caso de que dichos precios máximos se sitúen por debajo del precio de mercado libre (para un resumen de dichos costes véase Davis y Kilian (2011)). También existe el riesgo de que dichos niveles de precios máximos terminen actuando como un “punto focal” al que converjan los precios de las empresas reguladas independientemente de las circunstancias del mercado, incluso generando situaciones de colusión tácita cuando existen varias empresas reguladas que son competidoras (como resumen de dicha literatura teórica y empírica de este efecto véase Engelmann y Müller (2011)).

En todo caso, se han identificado distintas limitaciones en la fijación de tarifas máximas en el servicio de practicaaje:

- **Falta de información sobre el ajuste de las tarifas máximas a los costes:** el Reglamento UE 2017/352 exige la fijación de tarifas máximas proporcionales al coste del servicio prestado. Así, los Documentos de Análisis que publica el Observatorio han venido recogiendo todos los años al menos desde 2014-2015 la recomendación prácticamente idéntica de que debe continuarse *“determinando, actualizando o revisando tarifas máximas de los servicios portuarios, de manera que sean ajustadas y proporcionales a los costes y a las circunstancias de cada servicio portuario en cada puerto”*. El carácter anual de esta recomendación puede explicarse por el carácter dinámico del proceso de determinación y revisión de las tarifas. No obstante, no se detallan anualmente los avances que se han podido realizar respecto a esta recomendación de un año a otro. Por otra parte, tampoco existen estudios públicos recientes para este servicio que valoren el ajuste de las tarifas máximas a los costes, lo que impide valorar el estado de situación actual. Tampoco deducirse si las diferencias existentes entre Autoridades Portuarias pueden tener alguna

⁹⁴ En general, siguiendo el análisis de referencia de Schmalensee (Schmalensee, 1989), pueden clasificarse en dos grandes estrategias o categorías de regulación de precios. Por un lado, pueden orientarse a la recuperación de costes pasados (*cost of service*) a fin de asegurar la viabilidad de las empresas, lo que supone fundamentalmente un desincentivo a la reducción futura de costes. Por otro lado, puede incentivarse dicha reducción de costes futuros mediante un sistema de límites de precios (*price caps*), pero esto requiere hacer estimaciones sobre la evolución esperada de los costes y la demanda. Esto a su vez genera una mayor incertidumbre a la empresa regulada, distorsionando potencialmente sus decisiones de inversión e innovación futuras que persigan la reducción futura de costes y, con ello, minando el objetivo inicialmente perseguido.

relación con la falta de ajuste a los costes a partir de la comparativa de las tarifas máximas vigentes, ya que su análisis revela que existe una elevada disparidad en las estructuras tarifarias de las Autoridades portuarias, en su fórmula de cálculo, recargos y descuentos, y, por tanto, en muchos casos no son fácilmente comparables. Por otra parte, si bien se ha venido exigiendo recientemente en los nuevos PPP un estudio económico-financiero, los estudios consultados no incluyen un análisis que permita determinar de manera evidente la proporción de las tarifas máximas con los costes.

- **Falta de una orientación uniforme para la determinación de las tarifas máximas.** Muchos de los PPP más recientes enfatizan la necesidad de sustentar las tarifas máximas en un estudio económico financiero, debidamente fundamentado y detallado. Por su parte, Puertos del Estado dispone de una base de datos que sirve para la realización de cálculos de tarifas máximas. Sin embargo, no existen orientaciones comunes para el cálculo de tarifas máximas que, de forma transparente y respetando las particularidades en cada Autoridad Portuaria, puedan ayudar a orientar o servir de base para los cálculos.
- **Posible existencia de fallos de mercado asociados a la fijación de las tarifas máximas.** La asimetría de información, ya que los prestadores del servicio de practica (las empresas reguladas) normalmente conocen mejor que las Autoridades Portuarias (el regulador) sus costes, márgenes y posibilidades de reducción de costes, y pueden no tener incentivos a proporcionar información precisa a las Autoridades Portuarias. Esta asimetría y las limitaciones de las Autoridades Portuarias en la recopilación de información pueden impedir a estas fijar de la manera más adecuada las tarifas máximas en perjuicio del usuario del servicio.

5. EL SERVICIO PORTUARIO DE REMOLQUE

El **servicio de remolque** se define como el servicio “*cuyo objeto es la operación náutica de ayuda a la maniobra de un buque, denominado remolcado, siguiendo las instrucciones de su capitán, mediante el auxilio de otro u otros buques, denominados 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*”⁹⁵. Por acompañamiento se entiende “*la operación náutica por la que un remolcador acompaña a un buque por si fuera necesaria su intervención, por canales y vías interiores navegables, hasta el punto de atraque, o desde el lugar de desatraque por las mismas vías, hasta el momento en el que el barco queda en franquía, o en parte de estas derrotas*”⁹⁶.

5.1. Caracterización jurídica

La regulación general del servicio de remolque se encuentra recogida en el Reglamento (UE) 2017/352 y en el TRLPEMM:

- En el Reglamento (UE) 2017/352: con menciones específicas en el considerando 17 (requisito de bandera) y artículos 1, 2 y 4.3 (sobre bandera).
- En el TRLPEMM: en el Título VI del Libro Primero (Prestación de servicios), el capítulo III (Servicios portuarios), arts. 108 a 136.

El servicio de remolque está clasificado en el TRLPEMM como un servicio portuario⁹⁷. Por tanto, también está sujeto a la correspondiente normativa específica de cada Autoridad Portuaria, esto es, los PPP (o equivalente en caso de no haberse elaborado), así como a las restantes disposiciones de la Autoridad Portuaria (ordenanzas portuarias) y de la autoridad marítima (DG de Marina Mercante y Capitanía Marítima del puerto). Finalmente, la regulación del servicio de remolque también está sujeta a un régimen sancionador por el TRLPEMM y a un conjunto de penalizaciones en casos de incumplimientos de ciertas obligaciones establecidas en el pliego, como en un sector regulado tradicional.

5.1.1. Obligatoriedad del servicio

El régimen general de utilización de los servicios portuarios es de solicitud voluntaria por los potenciales clientes⁹⁸. No obstante, existen posibilidades de

⁹⁵ Art. 127.1 TRLPEMM. Subrayados añadidos.

⁹⁶ Tal como aparece en los PPP. Subrayados añadidos.

⁹⁷ Art. 108 TRLPEMM.

⁹⁸ Art. 112 TRLPEMM.

que se imponga la **obligatoriedad del servicio de remolque** bajo ciertas circunstancias⁹⁹. Asimismo, la Autoridad Portuaria o la Autoridad marítima (Capitanía Marítima) puede imponer puntualmente la obligatoriedad del servicio cuando esté en riesgo el funcionamiento, la operatividad o la seguridad del puerto¹⁰⁰. A efectos prácticos, aunque la obligatoriedad del servicio se da en Melilla y Almería, en general la solicitud del servicio de remolque es voluntaria.

5.1.2. La regulación de entrada al ejercicio de la actividad

Se aplica un sistema de licencia unido a otro simultáneo de autorización o concesión del dominio público portuario, como en todo servicio calificado como portuario en el TRLPEMM. Por otro lado, la normativa contempla la posibilidad, pero no la obligación, de limitar el número de prestadores. En particular:

- Como en todo servicio portuario, está establecido un sistema de acceso sujeto a **título habilitante (licencia)**, para cuya obtención se prevé un procedimiento de otorgamiento¹⁰¹ con carácter reglado. Para ello se exigen en los PPP requisitos de honorabilidad, de cumplimiento de obligaciones fiscales, laborales y de seguridad social (por ejemplo, la legislación de prevención de riesgos laborales, o de seguridad y salud en el trabajo), así como requisitos de solvencia económica-financiera (incluyendo garantías y seguros)¹⁰² y técnica-profesional¹⁰³, y otra serie de requisitos que afectan a la operación (obligaciones de servicio público, medios mínimos y tarifas máximas) y que se categorizarán de manera separada. Dichos requisitos deben igualmente mantenerse durante la vigencia de la licencia y tendrían su justificación en la mencionada dependencia que una Autoridad Portuaria tiene respecto a estos prestadores de servicios para el funcionamiento normal del puerto (la entrada y salida de buques), que llevaría a una especial exigencia en la permanencia y estabilidad de los prestadores. Esta licencia tiene una

⁹⁹ Art. 112.1 TRLPEMM: “Además, el Reglamento de Explotación y Policía o las Ordenanzas del Puerto podrán establecer el uso obligatorio de otros servicios portuarios en función de las condiciones y características de las infraestructuras portuarias, del tamaño y tipo de buque y de la naturaleza de la carga transportada, así como de las condiciones oceanográficas y meteorológicas”.

¹⁰⁰ Art. 112.2 TRLPEMM.

¹⁰¹ Art. 115 TRMPEMM.

¹⁰² Consistente en un nivel mínimo de patrimonio neto (como porcentaje del coste de adquisición de los medios mínimos y de los activos totales, en torno al 20-30%), constitución de garantía para cumplimiento de eventuales obligaciones (por sanciones, daños y perjuicios o abandono indebido del servicio) y, en su caso, de seguro de responsabilidad civil (3.000.000 €).

¹⁰³ En este caso se suele dar por cumplida con el acreditamiento de los requisitos de medios mínimos humanos y materiales.

duración limitada, por 10 años en el caso del remolque¹⁰⁴, y cuando expira puede ser renovada siguiendo idéntico proceso de solicitud. El otorgamiento también debe publicarse en el BOE, así como la convocatoria de concurso, en su caso¹⁰⁵.

- Por otro lado, como cualquier otro servicio del puerto, su prestación requerirá en mayor o menor grado la ocupación privativa de dominio público portuario, para lo que se requerirá la preceptiva autorización o concesión (según el plazo de uso privativo inferior o superior a 3 años, respectivamente). El otorgamiento del título habilitante (licencia) y del título administrativo de ocupación del demanio (concesión o autorización) han de estar recíprocamente vinculados en único procedimiento, otorgándose conjuntamente cuando la prestación del servicio esté *“ligada directa e indispensablemente al uso privativo de una determinada superficie del puerto”*¹⁰⁶. Esta vinculación legal del otorgamiento de la licencia y de la concesión o autorización se justifica por el carácter limitativo del espacio portuario disponible, cuya ocupación privativa puede constituir una barrera de entrada absoluta para posibles competidores, incluso bajo un sistema de licencia reglada como el vigente.
- Además, entre la regulación de entrada para el servicio de remolque también se encuentra la posibilidad de que una Autoridad Portuaria limite el número de prestadores, según el TRLPEMM *“atendiendo únicamente a razones de disponibilidad de espacios, de capacidad de las instalaciones, de seguridad, de normas medioambientales o por otras razones objetivas relacionadas con las condiciones de competencia y, en todos los supuestos, debidamente motivadas”*¹⁰⁷. A esto se añaden los casos del Reglamento 2017/352, en concreto que la libre entrada obstaculice el cumplimiento de las OSP y que *“conforme al [artículo 35 de la Directiva 2014/25/UE](#), que un sector o subsector portuario, junto con sus servicios portuarios, desarrolla en un Estado miembro una actividad directamente expuesta a la competencia, de conformidad con el artículo 34 de dicha Directiva”*¹⁰⁸. La regulación de esta alternativa observaría

¹⁰⁴ Art. 114.1 TRLPEMM.

¹⁰⁵ Art. 115.3 TRLPEMM.

¹⁰⁶ Art. 115.4 TRLPEMM.

¹⁰⁷ Art. 111 TRLPEMM.

¹⁰⁸ Art. 6.1, letras b) y e) del Reglamento 2017/352.

escrupulosamente los principios de necesidad y proporcionalidad¹⁰⁹, además de contar con los debidos contrapesos regulatorios¹¹⁰ y ser susceptible de revisión (de oficio o a instancia de parte) en caso de que las circunstancias cambiaran. En estos casos, las licencias deberán adjudicarse por concurso, pues al renunciar a la competencia en el mercado se busca la competencia por el mercado. Sin embargo, en la práctica este sistema no se estaría utilizando, a pesar de que el servicio de remolque se presta en general en régimen de monopolio *de facto*.

5.1.3. La regulación de la operación

La regulación de las operaciones, establecida en el TRLPEMM y detallada por los PPP comprendería un amplio conjunto de exigencias agrupables en tres categorías de intervenciones:

- (i) Las denominadas obligaciones de servicio público portuario¹¹¹, o conjunto de cinco obligaciones¹¹² entre las que destacan, desde una perspectiva de competencia, la cobertura universal de toda la demanda razonable y la continuidad y regularidad del servicio en función de dicha demanda. Estas obligaciones buscan evitar que la prestación defectuosa de este servicio interrumpa indebidamente el funcionamiento habitual de buena parte de las actividades del puerto (restricción del eslabón más débil). Imponen que el prestador deba atender a toda la demanda esperable que se le presente en el normal funcionamiento del puerto, que suele operar las 24 horas del día los 7 días de la semana. Por lo tanto, con ellas se elimina la capacidad del prestador para elegir la cantidad o tipo de demanda que desea atender. En un monopolio *de facto*, esta cantidad es fácil de determinar y consiste trivialmente en la demanda total de remolque en el puerto, pero si hubiera 2 o más prestadores compitiendo por esa demanda, la sola

¹⁰⁹ “La motivación deberá incluir la identificación clara de la restricción de la competencia en cuestión, la justificación de la necesidad del establecimiento de la restricción con arreglo al interés público y la acreditación de que no resulta posible acudir a alternativas viables que sean menos restrictivas de la competencia para conseguir el mismo fin de interés público” (art. 111 TRLPEMM)

¹¹⁰ Adoptado por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, previa consulta al Comité de Servicios Portuarios e informe de Puertos del Estado y en su caso informe vinculante de la Dirección General de la Marina Mercante (razones de seguridad) e informe la Administración ambiental competente (razones medioambientales), y será publicado en el BOE.

¹¹¹ El Reglamento UE 2017/352, define obligación de servicio público como la “*exigencia definida o determinada a fin de garantizar la prestación de aquellos servicios portuarios o actividades de interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no lo haría en la misma medida o en las mismas condiciones*”.

¹¹² Según el art. 110 TRLPEMM.

identificación de esa “demanda razonable” para cada competidor individual sería compleja¹¹³.

- (ii) Las encaminadas a garantizar un cierto estándar de calidad en la prestación del servicio, a través de los requisitos de medios mínimos (humanos y materiales) y del cumplimiento de unos niveles mínimos de “productividad, rendimiento y calidad”¹¹⁴. Se aprecia que ambos persiguen un objetivo común, ya sea imponiendo *ex ante* y desde el lado de la oferta unos medios concretos considerados adecuados¹¹⁵, ya sea supervisando *ex post* y desde la óptica de la demanda que la prestación del servicio se ha producido en unas condiciones adecuadas.
- (iii) **Como particularidad en el servicio de remolque se viene exigiendo que los remolcadores tengan bandera española, aunque en ciertos casos se ha permitido bandera del Espacio Económico Europeo.** El requisito de bandera se basa en el TRLPEMM (requisito de bandera para navegación interior)¹¹⁶ y al Reglamento 352/2017. Este último establece en su art. 4.2.g que los Estados miembros podrán exigir requisitos mínimos para *“el cumplimiento de las obligaciones en el ámbito de la normativa social y laboral que se aplican en el Estado miembro del puerto de que se trate”*. No obstante, indica en su art. 4.3 que *“cuando un Estado miembro considere necesario imponer un requisito de bandera para garantizar el pleno cumplimiento del apartado 2, letra g), a los barcos principalmente utilizados para operaciones de remolque o amarre en los puertos situados en su territorio, informará a la Comisión de su decisión antes de la publicación del anuncio de licitación o, a falta de este, antes de imponer un requisito de bandera”*. Los PPP muestran una abrumadora tendencia a exigir que los remolcadores necesarios para prestar el servicio tengan bandera española y estén inscritos en el Registro

¹¹³ En efecto, no habría un criterio objetivo evidente para asignar a cada operador su demanda razonable, más allá de que la Autoridad hiciera una asignación. Además, la indeterminación de esta variable plantea a su vez problemas para el diseño de otros elementos de la regulación, como la determinación de los medios mínimos y las tarifas máximas.

¹¹⁴ Aunque estos niveles de calidad ya estaban previstos en el TRLPEMM, no se han incorporado de manera generalizada a los Pliegos hasta la última generación de los mismos.

¹¹⁵ Dejando fuera de estos medios los encaminados a garantizar estrictamente la seguridad, como el equipamiento de seguridad y de comunicación y navegación de las embarcaciones, o equipamiento de los prácticos.

¹¹⁶ Artículos 8 y 256 del TRLPEMM.

Ordinario¹¹⁷. En efecto, en 2019 la DGMM comunicó a la Comisión Europea¹¹⁸ la decisión de establecer la reserva de bandera a las embarcaciones utilizadas en los servicios técnico-náuticos a través de los PPP. En total 20 PPP aprobados a partir de 2016¹¹⁹ han recogido dicho requisito, mientras que en los PPP en vigor emitidos con anterioridad dicho requisito o bien no se establecía (4 AAPP), o bien se ampliaba para permitir pabellón de países del Espacio Económico Europeo que exhiban un trato recíproco, es decir, de países que permitan utilizar remolcadores de bandera española para prestar dicho servicio.

5.1.4. La regulación de la retribución

La regulación de la retribución del servicio toma igualmente la forma de tarifas máximas aplicables en caso de limitación del número de prestadores o insuficiencia competitiva de este número¹²⁰. En el caso del remolque se está en el segundo caso, dada la situación de monopolio en todos los puertos, justificado para evitar la explotación de este elevado poder de mercado.

Estas tarifas máximas para el remolque presentan cierta heterogeneidad en su diseño entre las diferentes Autoridades Portuarias, si bien son típicamente crecientes con el GT de los buques a los que se presta el servicio, separan tramos de GT y diferencian por tipo de buque y de maniobra (atraque, desatraque o cambio de atraque). El servicio de remolque presenta la particularidad de incorporar la posibilidad de tarifas por disponibilidad, una fórmula que permitiría garantizar la sostenibilidad de los medios precisos para la prestación del servicio en caso de ausencia o insuficiencia de actividad. Asimismo, los Pliegos prevén diferentes formas de flexibilidad para que estas tarifas se adapten a circunstancias cambiantes en oferta o demanda, ya sea mediante una metodología tasada¹²¹ a cargo de la Autoridad Portuaria, o mediante una revisión extraordinaria consistente en el procedimiento habitual de modificación del

¹¹⁷ Artículo 1.2 del Real Decreto 2221/1998, de 28 de julio, sobre abanderamiento, matriculación de buques y registro marítimo.

El tenor casi unánime de esta exigencia en los distintos PPP es: *“En virtud de lo dispuesto en el artículo 4.3 del Reglamento UE 2017/352 y conforme con lo establecido en los artículos 8 y 256 del TRLPEMM, los remolcadores serán de bandera española y estarán inscritos en el registro ordinario”*

¹¹⁸ Conforme se exige en el artículo 4.3 del Reglamento UE 2017/352.

¹¹⁹ El PPP del servicio de remolque de la AP de Tarragona, de 2021, no está publicado.

¹²⁰ Art. 125.2.d TRLPEMM.

¹²¹ Conforme a lo establecido en los Pliegos, respetando la Ley 2/2015 de Desindexación de la economía española y el Real Decreto 55/2017 que la desarrolla. Se trata de una innovación reciente aparecida en la última generación de Pliegos, pues anteriormente solo se contemplaba la revisión extraordinaria.

Pliego de Prescripciones Particulares¹²², que debe contar con la opinión preceptiva y vinculante de Puertos del Estado y, en el exclusivo ámbito de la seguridad marítima, de la DG Marina Mercante¹²³.

5.2. Caracterización económica

El remolque es un servicio auxiliar para la entrada, salida y movimiento de buques en el área de servicio del puerto. Puede ser requerido por las dificultades de ciertos buques para maniobrar con la debida seguridad, por ejemplo, si las dimensiones o características del buque, o la influencia del viento, oleaje o corrientes, no permiten realizar las maniobras con la suficiente precisión en espacios relativamente pequeños. El servicio de remolque también puede prestarse a iniciativa del práctico, con la autorización del puente de mando. Durante las maniobras el remolcador y su tripulación son dirigidos por el capitán del buque remolcado o el práctico con autorización del mismo.

5.2.1. Caracterización del servicio por el lado de la demanda

Según el documento de análisis del Observatorio de los Servicios Portuarios (2023) en 2022 se prestaron 67.853 servicios de remolque¹²⁴, cifra significativamente inferior a la de servicios de practica y de amarre.

Las principales **características estructurales de la demanda** del servicio de remolque serían las siguientes:

- **Su naturaleza derivada o subordinada.** La demanda de este tipo de servicios queda en gran medida subordinada a la elección basada en los servicios que más pesan en dicho coste de escala (manipulación, pasaje). Esto supone que estos servicios se demanden con una rigidez relativamente mayor.
- **Su peso típicamente reducido en el coste total por escala.** Dentro del coste de la escala medio, su peso ha sido estimado a nivel europeo en un 6% (PwC, 2013). No obstante, este agregado puede estar considerando buques que no hagan uso del servicio de remolque y, por tanto, de usarse, su peso sería mayor en realidad. Dentro de la categoría de servicios

¹²² Art. 113.2 TRLPEMM.

¹²³ Art. 113.1 TRLPEMM. Se trata de un proceso con trámite de audiencia a los posibles interesados y con el visto bueno de Puertos del Estado y de la DG Marina Mercante (en este último caso, sujeto a silencio positivo). En el pasado, la aprobación o modificación de estos Pliegos se ha producido en ocasiones en plazos muy dilatados de tiempo, afectando por ejemplo a la propia concesión de nuevas licencias.

¹²⁴ No incluye servicios prestados en régimen de integración de servicios o en terminales restringidas a uso particular.

portuarios al buque (servicios técnico-náuticos y servicio de recepción de desechos), el remolque supone de media del 80% de la facturación del total de estos servicios (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023).

- El cliente de este servicio (armadores y navieras) busca una mayor **seguridad** (la minimización de los riesgos de incidentes durante la realización de maniobras náuticas en las aguas del puerto). Esta variable es cambiante, dada la heterogeneidad de las distintas condiciones (climatología, mareas...) que pueden darse durante la realización de una maniobra náutica cualquiera por un mismo buque en un mismo puerto.
- La demanda sería susceptible de **segmentación** siguiendo diferentes criterios, que pueden llevar a requerir un tipo de remolque u otro. Además, en el remolque podría diferenciarse, a igualdad de condiciones climatológicas, entre: (i) una demanda cautiva, como la de buques de mercancías peligrosas y típicamente la de buques de mayor tamaño que requieren tomar remolcadores ante la imposibilidad de maniobrar por sí solos con seguridad, y (ii) la demanda que tiene capacidad de elección para tomar o no remolque (determinado por ejemplo por las condiciones meteorológicas).
- Se trata de un servicio de **contratación intermediada** a través de la figura del consignatario.

5.2.2. Caracterización del servicio por el lado de la oferta

5.2.2.1. Caracterización de los operadores

Desde el punto de vista de la oferta, el servicio de remolque presentaría las siguientes características:

- La preponderante participación del factor **capital no humano**. El factor principal son unos activos (los remolcadores) altamente específicos, lo que hace que posean limitados usos alternativos. Según datos del último Documento de Análisis del Observatorio de los Servicios Portuarios (2023), para el año 2022, el número de remolcadores por puerto varía significativamente, desde los 12 remolcadores en Huelva a 1 remolcador en Melilla y en algunos puertos insulares (Mahón, Arrecife...), o incluso un mismo remolcador compartido por varios puertos (para la dársena de Granadilla y los puertos de Los Cristianos, La Estaca y S. Sebastián de la Gomera, todos ellos en la Autoridad Portuaria de Sta. Cruz de Tenerife). En 2022 la media de servicios por remolcador (productividad media) fue de 455, si bien existe gran disparidad entre puertos, desde los 28 de

Gandía hasta los 2.577 de Melilla¹²⁵. La principal variable determinante del número de remolcadores sería el número de escalas realizadas en cada puerto (como aproximación al volumen de servicios), unido a factores de climatología, la complejidad específica para la entrada y salida de buques del puerto¹²⁶ o la tipología de los tráficos¹²⁷. Por otro lado, cabe enfatizar la diversidad de modelos de remolcadores (apreciable en elementos como su potencia) para adecuarse a las distintas operativas posibles.

Mapa 2: Número de remolcadores por puerto en 2022



Fuente: Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023).

- Unos requerimientos de **capital humano** relativamente moderados, consistentes fundamentalmente en las tripulaciones especializadas en la operación de estos remolcadores.
- Una importancia relativamente escasa del **factor trabajo menos cualificado**, como personal auxiliar para tareas administrativas.
- **Unos bajos requerimientos de espacio e inmuebles**, típicamente consistente en oficina, almacén, atraques... Su ubicación en la zona de

¹²⁵ En este puerto es obligatorio el uso del remolcador por razones de seguridad.

126 Casos de Sevilla o Bilbao.

¹²⁷ Como el tamaño medio de los buques (GT), pues los buques de menores dimensiones pueden prescindir del servicio, la presencia de tráficos de mercancías peligrosas, etc.

servicio del puerto requerirá una autorización o concesión (según el plazo inferior o superior a 3 años, respectivamente) para su ocupación.

5.2.2.2. *Número y distribución de licencias y nivel de competencia*

El servicio de remolque se caracteriza por la ausencia de competencia. Esta conclusión se basa en una doble perspectiva:

- **Desde el punto de vista de la competencia efectiva (operadores instalados), hay un solo prestador o licencia en cada Autoridad Portuaria, con dos excepciones, Santander y Huelva.** Sin embargo, en estos dos casos no hay competencia real, pues o bien ambas licencias pertenecen a un mismo grupo (Santander) o bien ambas licencias están especializadas en diferentes tipos de servicios (Huelva)¹²⁸.

En los casos de Autoridades Portuarias multipuerto¹²⁹, en todas ellas se establece una sola licencia para todos los puertos. Esta opción podría venir justificada por una estrategia de subsidios cruzados entre puertos rentables y deficitarios, pues los problemas de sostenibilidad económica del servicio pueden aparecer por una demanda insuficiente para cubrir costes debido a la presencia de economías de escala significativas, ligadas a los costes fijos elevados derivados de los remolcadores.

- **Desde una perspectiva dinámica, la competencia también es limitada.** Los actuales prestadores lo vienen siendo desde hace décadas, sin rotación o sustitución de un prestador incumbente por otro entrante. Y se observa una tendencia hacia el monopolio, pues en experiencias pasadas de cierta competencia en algunos puertos (A Coruña, Bahía de Algeciras, Barcelona, Ferrol, Santander) se ha terminado en una situación de monopolio, generalmente mediante UTEs. La única experiencia reciente de entrada de un nuevo prestador para disputarle el mercado al monopolista incumbente en Las Palmas de Gran Canaria resultó en la salida de dicho entrante¹³⁰.

¹²⁸ Se trata de 2 anomalías también en el plano jurídico. En el caso de Santander, porque el régimen de incompatibilidades del art. 121.1 TRLPEMM prohíbe las operaciones de concentración (“influencia efectiva”) dentro de un mismo servicio portuario, [y en abril de 2024 RUSA anunció que adquirió a su competidora Remolques y Servicios Marítimos de Santander](#). Y en el caso de Huelva, donde un prestador (Amadesam) solo atiende al remolque “menor” (en aguas someras durante la bajamar) y el otro al resto del mercado (Boluda), mientras la OSP de cobertura universal a toda demanda “razonable” en condiciones no discriminatorias sería a priori incompatible con la segmentación del mercado.

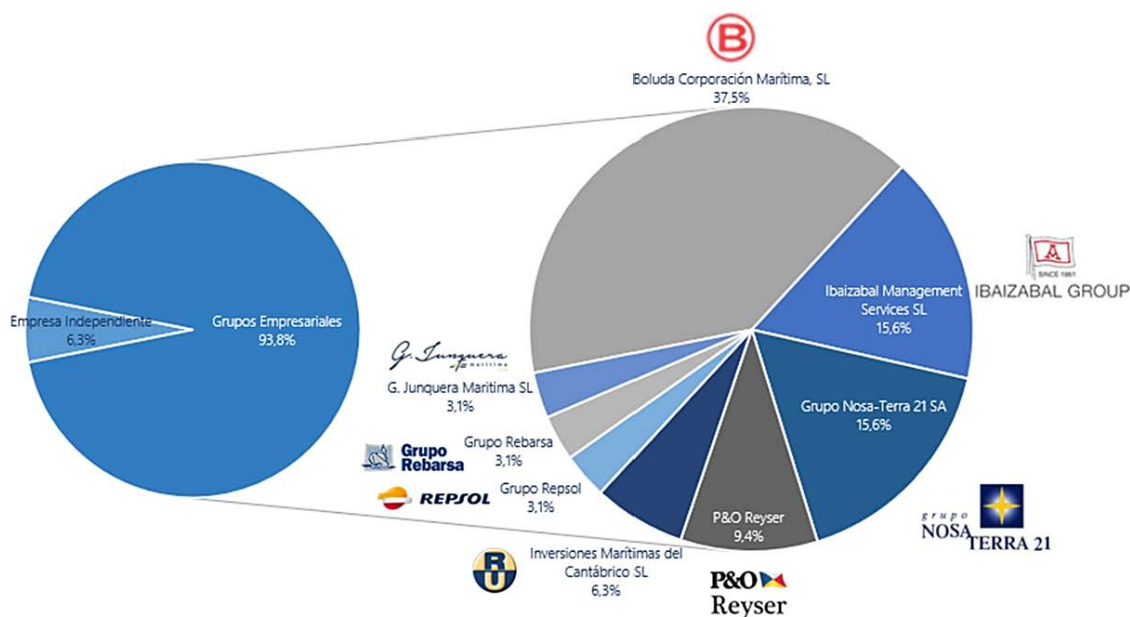
¹²⁹ Baleares, Las Palmas de Gran Canaria, Sta. Cruz de Tenerife, Ferrol-San Cibrao, Bahía de Cádiz, Bahía de Algeciras, Almería y Valencia.

¹³⁰ Entrada de Fairplay Towage para operar en el puerto de Las Palmas, que coincidió con el proceso de reforma sustancial del Pliego que modificó el sistema, pasando de licencia por puerto a otro de licencia integrada para todos los puertos de la Autoridad Portuaria.

En cuanto a la integración horizontal y vertical, ambas son elevadas:

- **Se observa una notable integración horizontal**, pues Grupo Boluda participa en un 38,7% de los títulos habilitantes existentes, Grupo Financiero Ibaizabal y Grupo Nosa Terra 21 participan cada uno de ellos en un 15,6%, siendo seguidos de P&O Reyser (Dubai Ports World, DPW) en un 9,4% de las licencias e Inversiones Marítimas del Cantábrico (matriz de Rusa Santander y Rusa Málaga) que ostenta el 6,3% de los títulos habilitantes.
- **En lo referido a integración vertical, el remolque presenta el mayor nivel de integración de todos los servicios técnico-náuticos.** Según el último Documento de Análisis del Observatorio de los Servicios Portuarios el 93,8% de los títulos habilitantes¹³¹ pertenece a grupos empresariales que integran diversas actividades en el sector marítimo, tanto portuario (amarre, otros servicios comerciales en puertos...) como extraportuario (transporte marítimo, servicios auxiliares...).

Gráfico 7: Licencias de remolque por grupo empresarial en 2022



Fuente: Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023).

Trasladando estas cifras al nivel de Autoridades Portuarias, un mismo grupo empresarial (Grupo Boluda) es el prestador en 12 Autoridades Portuarias,

¹³¹ Mayoritariamente son licencias y debería usarse este término, pero subsisten ciertos casos de prestadores que aún carecen de licencia y prestan en servicio en virtud de un título habilitante que data de época previa al actual sistema de licencia.

seguido de Grupo Ibaizábal y Grupo Nosa-Terra 21, prestadores en 5 Autoridades Portuarias cada uno, P&O (Dubai Ports World) en 4 y Remolques Unidos en 2. En total, estos 5 grupos copan la prestación del servicio en 26 de las 28 Autoridades Portuarias¹³². Desde un punto de vista geográfico, también se aprecia una cierta regionalización de los grupos empresariales (Mapa 3).

Mapa 3: Distribución de las licencias de remolque por grupo empresarial en 2022



Fuente: Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023).

Las licencias de integración de servicios¹³³ podrían servir como mecanismo de escape o contrapeso del poder de mercado del prestador, si bien no se aplica en el caso del remolque. Ello se debe a los elevados costes fijos de este servicio (inversión en remolcadores), que desincentivan las posibilidades de recurrir a este sistema, pues se requeriría un volumen de utilización del mismo muy elevado para hacerlo rentable. Así, no existe ninguna licencia de este tipo.

¹³² Solo en Marín y Ría de Pontevedra y en Ferrol-San Cibrao habría empresas prestadoras no integradas en grupos empresariales.

133 Según el artículo 134.1 del TRLPEMM, “se considera que existe integración de servicios cuando **el concesionario o el titular de una autorización de una terminal** de pasajeros o de mercancías dedicadas al uso particular **puede prestar a los buques que operan en la misma uno o varios servicios técnico-náuticos**, con personal y material propios, sin celebrar contrato con terceros cuyo objeto sea la prestación de dichos servicios. En este supuesto, el naviero que opere en este tipo de terminales podrá elegir entre los servicios portuarios integrados y los abiertos al uso general”.

5.2.2.3. *Comparativa internacional*

En el ámbito europeo el servicio de remolque se presta mayoritariamente por empresas privadas en cerca del 90% de los puertos, tanto dentro del puerto como fuera del área del puerto (ESPO, 2022). Pueden distinguirse dos modelos: (i) libre competencia, sin limitación del número de prestadores, y (ii) prestación mediante contratos de licencia o concesión. En este último, hay puertos en los que el número de prestadores está restringido a uno y otros en los que no hay restricción (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2016).

En los puertos donde existen varios prestadores, como Hamburgo y Rotterdam, el mayor grado de competencia ha llevado igualmente aparejada la existencia de precios privados, frente a lo que ocurre en otros puertos del entorno en los que el regulador fija o negocia con los prestadores unas tarifas (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2016). Las tarifas entre puertos a nivel internacional parecen difícilmente comparables. En ocasiones las tarifas se fijan por remolcador y por tramos (GT, eslora), aunque hay otros que también tarifican por hora de servicio y remolcador. En cambio, en diversos puertos de España las tarifas son planas (independientes de la duración del servicio y de los remolcadores empleados). Esta tarifa en principio fomentaría la seguridad ya que no incentiva una reducción del número de remolcadores en las operaciones al no haber coste adicional (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2016).

5.3. Restricciones a la competencia y a la regulación eficiente

5.3.1. Falta de información de los términos y condiciones de prestación del servicio derivada de la ausencia o no publicación de los PPP

En el servicio de remolque del SPIG, aún 8 Autoridades Portuarias carecen de un PPP o equivalente regulador del servicio de remolque posterior al TRLPEMM, a pesar de la obligación legal de actualización¹³⁴. Incluso en un caso no existe un PPP público (o su equivalente anterior) que pueda ser de aplicación¹³⁵.

Los PPP son imprescindibles, pues establecen las reglas de juego fundamentales para los prestadores, luego su ausencia o desactualización genera enormes dudas no solo en los prestadores incumbentes, sino también entre los potenciales entrantes, debilitando el efecto disciplinante de la competencia potencial.

¹³⁴ Disposición adicional vigésimo novena, TRLPEMM.

¹³⁵ Autoridad Portuaria de Sevilla.

5.3.2. La obligatoriedad del servicio de remolque en un contexto de monopolio de facto en la prestación del servicio

La obligatoriedad del servicio de remolque, de manera similar al practicaaje, estaría justificada por razones de seguridad. No obstante, esta obligación también presenta efectos sobre la competencia. En el sistema de puertos de interés general actual, dominado por monopolios *de facto* en cada puerto para el servicio de remolque, dicha obligatoriedad exacerba el carácter cautivo de la demanda del servicio, reforzando fuertemente el poder de mercado de los prestadores instalados.

La obligatoriedad del servicio de remolque podría facilitar el sostenimiento económico del servicio, al incrementar artificialmente al máximo el volumen de demanda y posiblemente permitiendo con ello establecer unas tarifas máximas menores. No obstante, presenta la desventaja, no solo de falsear el mercado a largo plazo y con ello las señales objetivas sobre la necesidad real del servicio, sino también de imponer innecesariamente a corto plazo unos mayores costes y tiempos de entrada y salida de los buques en el puerto en cuestión, incidiendo así de manera negativa sobre la eficiencia portuaria.

5.3.3. Limitación tácita del número de prestadores sin procedimiento competitivo

La coincidencia de una regulación de la operación (obligaciones de servicio público y medios mínimos) y una regulación de precios (tarifas máximas) limita la capacidad de elección de las empresas de remolque. Los ingresos totales quedan determinados por un lado por las obligaciones de servicio público (cobertura universal y continuidad/regularidad del servicio), que disponen el volumen de servicios prestados. Y, por el otro lado, por las tarifas máximas que retribuyen cada uno de esos servicios prestados. Los costes totales quedarían también condicionados tanto en el volumen de servicios (lo mismo que en el lado de ingresos) como en su estructura de costes debido a los requisitos de medios mínimos materiales y humanos. La suma de ambas cuestiones restringe cuántos prestadores pueden operar simultáneamente en un puerto concreto. Se produce así una limitación tácita del número de prestadores, que puede quedar fijado a uno solo, sin que realmente tampoco se pueda contar con la competencia por el mercado, pues esta limitación del número de prestadores no es expresa.

5.3.4. Restricciones en el sistema de licencias y concesiones

El sistema de acceso al servicio de remolque está sujeto a un régimen de licencia. Se han detectado cuatro limitaciones importantes asociadas a las licencias en este servicio:

- **Falta de publicación de anuncios de otorgamiento de las licencias:** pese a que el otorgamiento de las licencias de remolque vigentes¹³⁶ ha de publicarse, conforme establece el TRLPEMM, aún 9 Autoridades Portuarias no han publicado dichos otorgamientos.
- **Uso de títulos habilitantes no previstos en la normativa común** (licencias provisionales, temporales, prórrogas de licencias, etc.). Estos títulos, aun otorgando una cierta flexibilidad a las Autoridades Portuarias ante circunstancias excepcionales, carecen de respaldo en la normativa estatal que ampare su uso. Su utilización puede crear falta de seguridad jurídica entre las empresas instaladas y potenciales entrantes.
- **Duración definida y preaviso:** el remolque en teoría no tiene una limitación explícita del número de prestadores por ninguna Autoridad Portuaria. No obstante, la licencia tiene una duración definida, lo que podría suponer una carga burocrática innecesaria si la Autoridad Portuaria cuenta con la potestad de supervisar el cumplimiento de los requisitos.
- **Ausencia de mecanismos de competencia por el mercado:** a pesar de la situación de monopolio *de facto* en el servicio de remolque desde hace muchos años, ninguna Autoridad Portuaria ha decidido introducir competencia por el mercado a través de la limitación del número de prestadores y el posterior otorgamiento de licencia por concurso.

Por otro lado, la ocupación de dominio público portuario requiere de una autorización o concesión. Se ha detectado falta de transparencia en los anuncios de las concesiones y falta de cumplimiento de la vinculación licencias a concesiones demaniales en un único procedimiento.

- La vinculación legal en un único procedimiento administrativo de los otorgamientos de la licencia y de la concesión o autorización se exige legalmente solo en el caso de vinculación “directa e indispensable” entre prestación del servicio y ocupación del dominio público. No obstante, la sola ocupación del dominio público para prestar el servicio, sin que esta fuera indispensable¹³⁷, ya supondría una importante ventaja de un prestador incumbente frente a cualquier entrante potencial que careciera de dicho título administrativo de ocupación del demanio. En consecuencia, la falta de esta vinculación, sea o no indispensable para la prestación del servicio, tiene implicaciones negativas en términos de competencia.

¹³⁶ También aquí se aprecia cierta mejoría, ya que este número era inferior en años anteriores.

¹³⁷ Por ejemplo, en el caso de que ciertos activos como oficinas, que podría estar situados en la zona de servicio del puerto o fuera de esta, en sus inmediaciones.

- Por otro lado, bajo el marco legal vigente (vinculación directa e indispensable) en la actualidad solo 7 Autoridades Portuarias¹³⁸ han publicado anuncio de concesión a empresas de remolque, de las cuales solamente una (Autoridad Portuaria de A Coruña) se aprecia un posible vínculo con la correspondiente licencia según establece el TRLPEMM. En los casos restantes, las concesiones otorgadas a prestadores de remolque presentan plazos o fechas de otorgamiento no coincidentes con las licencias correspondientes.

5.3.5. Limitaciones asociadas a la inclusión de medios mínimos en los PPP

Los PPP del servicio de remolque pueden incluir disposiciones que afecten al grado de competencia en el servicio, en concreto, las relativas a la regulación de medios mínimos (humanos y materiales) y de niveles de “productividad, rendimiento y calidad”¹³⁹. Se aprecia que ambos persiguen un objetivo común, ya sea imponiendo *ex ante* y desde el lado de la oferta unos medios concretos considerados adecuados¹⁴⁰, ya sea supervisando *ex post* y desde la óptica de la demanda que la prestación del servicio se ha producido en unas condiciones adecuadas.

La simultaneidad de ambos tipos podría resultar redundante. Además, la combinación de ambas puede resultar ineficiente si la imposición de unos medios mínimos muy específicos evita alcanzar eficientemente los niveles de calidad exigidos por la regulación de calidad *ex post*. Igualmente, una elevada exigencia y especificidad en los medios mínimos tendrá un mayor efecto anticompetitivo al predeterminar indirectamente el número de prestadores que podrán operar de manera rentable en el mercado en cuestión. La reciente evolución en la redacción de los PPP del remolque denotaría una cierta rigidez regulatoria, pues los pliegos más recientes han ido incorporando indicadores de calidad *ex post*, a la vez que se mantenían requerimientos de medios mínimos (*ex ante*).

5.3.6. Limitaciones en el diseño de las tarifas máximas

Para el servicio de remolque se han identificado las mismas limitaciones en la fijación de tarifas máximas que en el servicio de practicaaje. En particular, la falta

¹³⁸ Autoridades Portuarias de A Coruña, Bahía de Cádiz, Barcelona, Bilbao, Castellón, Las Palmas y Valencia.

¹³⁹ Se establecen y cuantifican indicadores de disponibilidad de los medios, impuntualidad y retraso medio, accidentalidad e incidentalidad (respectivamente según haya o no daños a personas, medios, buques, etc.), y tiempo medio de respuesta a reclamaciones de clientes.

¹⁴⁰ Dejando fuera de estos medios los encaminados a garantizar estrictamente la seguridad, como el equipamiento de seguridad y de comunicación y navegación de las embarcaciones, o equipamiento de los prácticos.

de información sobre el ajuste de las tarifas máximas a los costes, la falta de una orientación uniforme para la determinación de las tarifas máximas y la posible existencia de asimetría de información.

5.3.7. La exigencia bandera española para los remolcadores

La exigencia de que los remolcadores tengan bandera española tendría su justificación en el hecho de que la bandera o pabellón de un buque determina las leyes que le son de aplicación, incluida su tripulación (derechos y obligaciones de índole fiscal, laboral, de seguridad¹⁴¹...). Por lo que un buque con pabellón distinto del español no estaría sujeto a la normativa española, sino a la del país cuya bandera enarbola. Esto ha generado desde hace décadas el fenómeno de las banderas de conveniencia, un arbitraje regulatorio con el objetivo abaratar los costes de navieras y armadores. En el presente caso, si los remolcadores no tuvieran bandera española difícilmente les serían de aplicación ciertos requisitos exigidos por los PPP y por la Administración Marítima.

No obstante, dicha exigencia también podría suponer una restricción a la competencia, pues dificultaría la potencial entrada de empresas cuyos remolques tengan bandera extranjera, ya que tendrían que abanderarlos en España¹⁴². Este procedimiento exige una ingente carga burocrática para la presentación de la solicitud de abanderamiento, especialmente cuando se requiere un proyecto de abanderamiento¹⁴³, consistente en una auditoría técnica pormenorizada de cada remolcador elaborada por un ingeniero naval (debidamente habilitado para ejercer en España) y visada por el Colegio de Ingenieros Navales y Oceánicos. Además, como mucha de esta documentación no estará escrita en español, será necesario proceder a su traducción jurada al español y, además, en el caso en el que así fuera requerido, a su notarización y legalización. A todo esto se añadiría el propio procedimiento administrativo de registro en España, que carece de plazo definido para su tramitación y resolución y sin silencio positivo¹⁴⁴. Todo este procedimiento buscaría establecer un control sobre los remolcadores importados equivalente al que se impone para el abanderamiento y registro de remolcadores construidos en España.

¹⁴¹ Por ejemplo, la asignación de tripulación mínima de seguridad por la Capitanía Marítima (Instrucción de servicio 7/2020 de la DGMM sobre la asignación de la tripulación mínima de seguridad en remolcadores).

¹⁴² Procedimiento regulado en el Real Decreto 1027/1989, de 28 de julio, sobre abanderamiento de buques y registro marítimo y en la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima.

¹⁴³ Cuando no le sea de aplicación la regulación contenida en Reglamento (CE) 789/2004 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 21 de abril, sobre la transferencia de buques de carga y pasaje entre registros de la Comunidad.

¹⁴⁴ A partir de la experiencia reciente se calcula que todo el proceso podría llevar en torno a los seis meses de duración.

6. EL SERVICIO PORTUARIO DE AMARRE Y DESAMARRE

El **servicio de amarre y desamarre** consiste en el servicio “*cuyo objeto es 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 del buque, en el sector de amarre designado por la Autoridad Portuaria, y en el orden y con la disposición conveniente para facilitar las operaciones de atraque, desamarre y desatraque*”¹⁴⁵. Y el desamarre sería por tanto el servicio “*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 y sin afectar a las condiciones de amarre de los barcos contiguos*”¹⁴⁶.

6.1. Caracterización jurídica

La regulación general del servicio de amarre y desamarre se encuentra recogida en el Reglamento (UE) 2017/352 y en el TRLPEMM:

- En el Reglamento (UE) 2017/352: con menciones específicas en los artículos 1 y 2.
- En el TRLPEMM: en el Título VI del Libro Primero (Prestación de servicios), el capítulo III (Servicios portuarios), arts. 108 a 136.

El servicio de amarre y desamarre está clasificado en el TRLPEMM como un servicio portuario¹⁴⁷. En consecuencia, también está sujeto a la correspondiente normativa específica de cada Autoridad Portuaria, esto es, los PPP (o equivalente en caso de no haberse elaborado), así como a las restantes disposiciones de la Autoridad Portuaria (ordenanzas portuarias) y de la autoridad marítima (DG de Marina Mercante y Capitanía Marítima del puerto). Finalmente, el servicio de amarre y desamarre también está sujeto a **un régimen sancionador** por el TRLPEMM y a un conjunto de penalizaciones en casos de incumplimientos de ciertas obligaciones establecidas en el pliego, a semejanza de un sector regulado tradicional.

Se describen los aspectos más destacados a continuación.

6.1.1. Obligatoriedad del servicio

Aunque el régimen general de utilización de los servicios portuarios es de solicitud voluntaria por los potenciales clientes¹⁴⁸, existe la posibilidad de que se

¹⁴⁵ Art. 128.1 TRLPEMM.

¹⁴⁶ Art. 128.2 TRLPEMM.

¹⁴⁷ Art. 108 TRLPEMM.

¹⁴⁸ Art. 112 TRLPEMM.

imponga la **obligatoriedad del servicio de amarre y desamarre** bajo ciertas circunstancias¹⁴⁹. También de que la Autoridad Portuaria o la Autoridad marítima (Capitanía Marítima) puedan imponer puntualmente la obligatoriedad del servicio cuando esté en riesgo el funcionamiento, la operatividad o la seguridad del puerto¹⁵⁰. No obstante, no se conocen casos en que se haya tenido que recurrir a esta obligatoriedad, posiblemente al no tratarse de un servicio del que se pueda prescindir fácilmente a discreción.

6.1.2. La regulación de entrada al ejercicio de la actividad

Se fundamenta en un sistema de licencia unido a otro simultáneo de autorización o concesión del dominio público portuario, como en todo servicio calificado como portuario en el TRLPEMM. En segundo lugar, la normativa contempla la posibilidad, pero no la obligación, de limitar el número de prestadores. Ambos aspectos se detallarán a continuación.

- Como en otros servicios portuarios, se ha diseñado un sistema de acceso sujeto a título habilitante (licencia), otorgado por la Autoridad Portuaria¹⁵¹ con carácter reglado. En los PPP se establecen requisitos de honorabilidad, de cumplimiento de obligaciones fiscales, laborales y de seguridad social (por ejemplo, la legislación de prevención de riesgos laborales, o de seguridad y salud en el trabajo), así como requisitos de solvencia económica-financiera (incluyendo garantías y seguros)¹⁵² y técnica-profesional¹⁵³, y otra serie de requisitos que afectan a la operación (obligaciones de servicio público, medios mínimos y tarifas máximas) y que se verán separadamente, dada su relevancia. Dichos requisitos deben igualmente mantenerse durante la vigencia de la licencia y tendrían su justificación en la mencionada dependencia que una Autoridad Portuaria tiene respecto a estos prestadores de servicios para el funcionamiento normal del puerto (la entrada y salida de buques), que

¹⁴⁹ Art. 112.1 TRLPEMM: “Además, el Reglamento de Explotación y Policía o las Ordenanzas del Puerto podrán establecer el uso obligatorio de otros servicios portuarios en función de las condiciones y características de las infraestructuras portuarias, del tamaño y tipo de buque y de la naturaleza de la carga transportada, así como de las condiciones oceanográficas y meteorológicas”.

¹⁵⁰ Art. 112.2 TRLPEMM.

¹⁵¹ Art. 115 TRMPEMM.

¹⁵² Consistente en un nivel mínimo de patrimonio neto (como porcentaje del coste de adquisición de los medios mínimos y de los activos totales, con porcentajes que varían entre Autoridades Portuarias desde el 10% al 50%), constitución de garantía para cumplimiento de eventuales obligaciones (por sanciones, daños y perjuicios o abandono indebido del servicio) y, en su caso, de seguro de responsabilidad civil (entre 100.000 y 2.000.000 €).

¹⁵³ En este caso se suele dar por cumplida con el acreditamiento de los requisitos de medios mínimos humanos y materiales.

llevaría a una especial exigencia en la permanencia y estabilidad de los prestadores. Esta licencia tiene una duración limitada, por 6 años en el caso del amarre¹⁵⁴, y cuando expira puede ser renovada siguiendo idéntico proceso de solicitud. El otorgamiento también debe publicarse en el BOE, así como la convocatoria de concurso, en su caso¹⁵⁵.

- Por otro lado, como cualquier otro servicio del puerto, la prestación del servicio de amarre y desamarre requerirá en mayor o menor grado la ocupación privativa de dominio público portuario, para lo que se requerirá la preceptiva autorización o concesión (según el plazo de uso privativo inferior o superior a 3 años, respectivamente). El otorgamiento del título habilitante (licencia) y del título administrativo de ocupación del demanio (concesión o autorización) están recíprocamente vinculados en único procedimiento, otorgándose conjuntamente cuando la prestación del servicio esté “ligada directa e indispensablemente al uso privativo de una determinada superficie del puerto”¹⁵⁶. Como en practicaje y remolque, esta vinculación legal se justifica por el carácter limitativo del espacio portuario disponible, cuya ocupación privativa puede constituir una barrera de entrada absoluta para posibles competidores, incluso bajo un sistema de licencia reglada como el vigente.
- Como parte de la regulación de entrada para el servicio de amarre y desamarre también aparece la posibilidad de que una Autoridad Portuaria limite el número de prestadores *“atendiendo únicamente a razones de disponibilidad de espacios, de capacidad de las instalaciones, de seguridad, de normas medioambientales o por otras razones objetivas relacionadas con las condiciones de competencia y, en todos los supuestos, debidamente motivadas”*¹⁵⁷. La regulación de esta alternativa observaría escrupulosamente los principios de necesidad y proporcionalidad¹⁵⁸, además de contar con los debidos contrapesos

¹⁵⁴ Art. 114.1 TRLPEMM.

¹⁵⁵ Art. 115.3 TRLPEMM.

¹⁵⁶ Art. 115.4. TRLPEMM.

¹⁵⁷ Art. 111 TRLPEMM.

¹⁵⁸ *“La motivación deberá incluir la identificación clara de la restricción de la competencia en cuestión, la justificación de la necesidad del establecimiento de la restricción con arreglo al interés público y la acreditación de que no resulta posible acudir a alternativas viables que sean menos restrictivas de la competencia para conseguir el mismo fin de interés público”* (art. 111 TRLPEMM).

regulatorios¹⁵⁹ y ser susceptible de revisión (de oficio o a instancia de parte) en caso de que las circunstancias cambiaran. En estos casos, las licencias deberán adjudicarse por concurso, pues al renunciar a la competencia en el mercado se busca la competencia por el mercado. Sin embargo, en la práctica este sistema no se habría utilizado nunca, a pesar de que el servicio de amarre y desamarre se presta en régimen de monopolio de facto en casi todos los puertos¹⁶⁰.

6.1.3. La regulación de la operación

Las normas sobre cómo operar están establecidas en el TRLPEMM y desarrolladas en los PPP. Comprendería, como en el practicaaje o remolque, un abundante conjunto de exigencias, clasificables en tres tipos de intervenciones:

- En primer lugar, las denominadas obligaciones de servicio público portuario¹⁶¹, o conjunto de cinco obligaciones¹⁶², entre las que destacan, desde una perspectiva de competencia, la cobertura universal de toda la demanda razonable y la continuidad y regularidad del servicio en función de dicha demanda. Las obligaciones de servicio público más relevantes desde la óptica de competencia (cobertura universal y continuidad y regularidad del servicio) buscan evitar que la prestación defectuosa de este servicio interrumpa indebidamente el funcionamiento habitual de buena parte de las actividades del puerto (restricción del eslabón más débil). Estas obligaciones imponen que el prestador deba atender a toda la demanda esperable que se le presente en el normal funcionamiento del puerto, que en concreto suele operar las 24 horas del día los 7 días de la semana. Con ellas se elimina la capacidad del prestador para elegir la cantidad o tipo de demanda que desea atender. En un monopolio de facto, esta cantidad es fácil de determinar y consiste trivialmente en la demanda total de amarre en el puerto, pero si hubiera 2 o más prestadores

¹⁵⁹ Adoptado por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, previa consulta al Comité de Servicios Portuarios e informe de Puertos del Estado y en su caso informe vinculante de la Dirección General de la Marina Mercante (razones de seguridad) e informe la Administración ambiental competente (razones medioambientales), será publicado en el BOE.

¹⁶⁰ Con excepción de Carboneras, Bahía de Algeciras, Tarifa, Ceuta, Ferrol, La Estaca, Los Cristianos, San Sebastián de La Gomera, Santa Cruz de Tenerife y Santander.

¹⁶¹ Según el Reglamento UE 2017/352, que define obligación de servicio público como la *“exigencia definida o determinada a fin de garantizar la prestación de aquellos servicios portuarios o actividades de interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no lo haría en la misma medida o en las mismas condiciones”*.

¹⁶² Según el art. 110 TRLPEMM.

compitiendo por esa demanda, la sola identificación de esa “demanda razonable” para cada competidor individual sería compleja¹⁶³.

- En segundo lugar, las encaminadas a garantizar un cierto estándar de calidad en la prestación del servicio, a través de los requisitos de medios mínimos (humanos y materiales) y del cumplimiento de unos niveles mínimos de “productividad, rendimiento y calidad”¹⁶⁴. Respecto a la regulación de medios mínimos (humanos y materiales) y de niveles de “productividad, rendimiento y calidad”¹⁶⁵, como en los casos anteriores ambos perseguirían un mismo objetivo, ya sea imponiendo *ex ante* y desde el lado de la oferta unos medios concretos considerados adecuados¹⁶⁶, ya sea supervisando *ex post* y desde la óptica de la demanda que la prestación del servicio se ha producido en unas condiciones adecuadas.
- Y, en tercer lugar, la regulación de la retribución del servicio, que por su importancia se verá en el siguiente subapartado.

6.1.4. La regulación de la retribución

La retribución toma la forma de tarifas máximas aplicables en caso de que el número de prestadores esté limitado o sea insuficiente para garantizar la competencia¹⁶⁷. Esto estaría justificado para evitar una explotación de este elevado poder de mercado. A priori, en el caso del amarre y desamarre se presenta una situación mixta, con puertos de un único prestador donde claramente se está en el segundo caso, y puertos en los que existen múltiples licencias competidoras.

Estas tarifas máximas para el amarre y desamarre son heterogéneas en su diseño entre diferentes Autoridades Portuarias, si bien son típicamente crecientes con el GT de los buques a los que se presta el servicio, por tramos de GT y diferenciando por tipo de buque y tipo de maniobra. El servicio de amarre

¹⁶³ En efecto, no habría un criterio objetivo evidente para asignar a cada operador su demanda razonable, más allá de que la Autoridad hiciera una asignación. Además, la indeterminación de esta variable plantea a su vez problemas para el diseño de otros elementos de la regulación, como la determinación de los medios mínimos y las tarifas máximas.

¹⁶⁴ Aunque estos niveles de calidad ya estaban previstos en el TRLPEMM, no se han incorporado de manera generalizada a los Pliegos hasta la última generación de los mismos.

¹⁶⁵ Se establecen y cuantifican indicadores de disponibilidad de los medios, impuntualidad y retraso medio, accidentalidad e incidentalidad (respectivamente según haya o no daños a personas, medios, buques, etc.), y tiempo medio de respuesta a reclamaciones de clientes.

¹⁶⁶ Dejando fuera de estos medios los encaminados a garantizar estrictamente la seguridad, como el equipamiento de seguridad y de comunicación y navegación de las embarcaciones, o equipamiento de los prácticos.

¹⁶⁷ Art. 125.2.d TRLPEMM.

y desamarre también suele prever la posibilidad de tarifas por disponibilidad, una fórmula que permitiría garantizar la sostenibilidad de los medios precisos para la prestación del servicio en caso de ausencia o insuficiencia de actividad. En algunos casos también existen diferentes recargos y descuentos por el servicio, y la estructura tarifaria puede modularse según el tráfico global del puerto. Asimismo, los Pliegos prevén diferentes formas de flexibilidad para que estas tarifas se adapten a circunstancias cambiantes en oferta o demanda, ya sea mediante una metodología tasada¹⁶⁸ a cargo de la Autoridad Portuaria, o mediante una revisión extraordinaria consistente en el procedimiento habitual de modificación del Pliego de Prescripciones Particulares¹⁶⁹, que debe contar con la opinión preceptiva y vinculante de Puertos del Estado, y en el exclusivo ámbito de la seguridad marítima, de la DG Marina Mercante¹⁷⁰.

6.2. Caracterización económica

El **servicio de amarre y desamarre** consiste, como su nombre indica, en dos operaciones contrarias. Una para el atraque de buques típicamente a su llegada al puerto y otra para su desatraque cuando lo abandonan. Por lo tanto, por cada escala del buque se producirán al menos dos servicios, el amarre en el atraque y el desamarre en el desatraque. Se trata de un servicio auxiliar para la entrada, salida y movimiento de buques en el área de servicio del puerto, que presenta la particularidad de ser de uso prácticamente obligado para cualquier buque, ya que sin el amarre este correría el riesgo de desplazamiento, dificultando las operaciones de manipulación de mercancías y de trasvase de pasajeros.

6.2.1. Caracterización del servicio por el lado de la demanda

El servicio de amarre y desamarre pertenece a la categoría de los servicios técnico-náuticos, es decir, se trata de servicios que se prestan a los buques que entran y salen de los puertos. El capitán del buque, como en los restantes servicios técnico-náuticos, es quien da las órdenes a los amarradores y cuenta con el asesoramiento del práctico. Según el documento de análisis del

¹⁶⁸ Conforme a lo establecido en los Pliegos, respetando la Ley 2/2015 de Desindexación de la economía española y el Real Decreto 55/2017 que la desarrolla. Se trata de una innovación reciente aparecida en la última generación de Pliegos, pues anteriormente solo se contemplaba la revisión extraordinaria.

¹⁶⁹ Art. 113.2 TRLPEMM.

¹⁷⁰ Art. 113.1 TRLPEMM. Se trata de un proceso con trámite de audiencia a los posibles interesados y con el visto bueno de Puertos del Estado y de la DG Marina Mercante (en este último caso, sujeto a silencio positivo). En el pasado, la aprobación o modificación de estos Pliegos se ha producido en ocasiones en plazos muy dilatados de tiempo, afectando por ejemplo a la propia concesión de nuevas licencias.

Observatorio de los Servicios Portuarios (2023), en 2022 se prestaron 228.533 servicios de amarre y desamarre¹⁷¹.

De manera similar a los restantes servicios técnico-náuticos, las principales características serían las siguientes:

- **Su naturaleza derivada o subordinada:** la demanda de este tipo de servicios queda en gran medida subordinada a la elección del puerto, principalmente basada en los servicios que más pesan en dicho coste de escala (manipulación y pasaje). Esto supone que estos servicios se demanden con una rigidez relativamente mayor.
- **Su peso típicamente reducido** en el coste total de la escala. A nivel europeo su peso sobre el coste de la escala medio se estimaba en un 2% (PwC, 2013). Dentro de la categoría de los servicios técnico-náuticos, es el de menor peso de todos ellos, ya que de media apenas supone un 5% de la facturación del total de los servicios portuarios al buque (servicios técnico-náuticos y servicio de recepción de desechos) (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023).
- De manera similar al practicaaje y remolque, el cliente de este servicio (armadores y navieras) demandaría a través de él **seguridad** (la minimización de los riesgos de incidentes durante la permanencia del buque atracado en el puerto).
- Dado su carácter indispensable y a diferencia de otros servicios técnico-náuticos, esta demanda ya no sería susceptible de **segmentación** a fin de determinar su volumen de demanda efectiva, dado un volumen de escalas en el puerto. Sin embargo, si dicha demanda es muy recurrente puede llevar a que el naviero o armador se preste a sí mismo el servicio con sus propios medios (régimen de integración de servicios).
- Se trata de un servicio de **contratación intermediada** a través de la figura del consignatario.

6.2.2. Caracterización del servicio por el lado de la oferta

6.2.2.1. Caracterización de los operadores

Las empresas amarradoras son aquellas que prestan este servicio. Desde el punto de vista de la oferta, las principales características son las siguientes:

- **Unos requerimientos elevados de factor trabajo**, es decir de amarradores que prestan el servicio, y en menor medida otro tipo de

¹⁷¹ No incluye servicios prestados en régimen de integración de servicios o en terminales restringidas a uso particular.

personal auxiliar y directivo de las empresas amarradoras. El mapa 4 muestra la distribución del número de amarradores en los puertos españoles, y refleja una relación positiva entre el número de amarradores y los servicios de amarre prestados en cada puerto. Estos a su vez dependen positivamente de las escalas en el puerto, aunque puede haber notables diferencias en la productividad del servicio para unos y otros¹⁷².

Mapa 4: Número de amarradores por puerto en 2022



Fuente: Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023).

- **Un peso del factor capital no humano limitado:** los amarradores requieren de vehículos terrestres para desplazarse por el puerto, así como de las lanchas motoras y otros equipamientos necesarios para desempeñar la actividad de amarre.

A priori, la estructura de costes no parece indicar la existencia de grandes barreras de entrada en términos de ventaja en costes frente a potenciales competidores.

¹⁷² Según el Documento de Análisis del Observatorio de los Servicios Portuarios (2023), en 2022 el número de servicios de amarre prestado por amarrador osciló considerablemente, de 1.061 en Tarifa o 648 en Motril, hasta los 35 en Ferrol o 12 en Carboneras.

6.2.2.2. Número y distribución de licencias y competencia en el servicio de amarre y desamarre

Dentro de los servicios técnico-náuticos, el servicio de amarre y desamarre presenta, aun con importantes limitaciones, el mayor nivel de competencia.

En la mayoría de los puertos existe una única empresa prestadora, aunque existen varios casos en los que hay múltiples prestadores¹⁷³: Carboneras, Bahía de Algeciras, Tarifa, Ceuta, Ferrol, La Estaca, Los Cristianos, San Sebastián de La Gomera, Santa Cruz de Tenerife y Santander. No obstante, esto no siempre es equivalente a una situación de competencia, pues algunas de estas licencias lo son en integración de servicios (es el caso de 3 en Algeciras, 2 en Santa Cruz de Tenerife y 2 en los Cristianos) o restringidas a una terminal (hay una en San Cibrao y otra en Santa Cruz de Tenerife).

¹⁷³ Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios, consultado en noviembre de 2024.

Gráfico 8: Número y distribución de licencias de amarre por puerto

	Total de licencias	Abiertas al uso general
A Coruña	1	1
Alcudia	1	1
Alicante	1	1
Almería	1	1
Arrecife	1	1
Avilés	1	1
Bahía de Algeciras	5	2
Barcelona	1	1
Bilbao	1	1
Cádiz y su Bahía	1	1
Carboneras	2	2
Cartagena	1	1
Castellón	1	1
Ceuta	2	2
Eivissa	1	1
Ferrol y su Ría	2	2
Gandía	1	1
Gijón-Musel	1	1
Huelva	1	1
La Estaca	2	2
Las Palmas	1	1
Los Cristianos	2	0
Maó	1	1
Marín y Ría de Pontevedra	1	1
Melilla	1	1
Motril	1	1
Palma	1	1
Pasaia	1	1
Puerto del Rosario	1	1
Sagunto	1	1
San Cibrao	1	0
San Sebastián de la Gomera	3	3
Santa Cruz de la Palma	1	1
Santa Cruz de Tenerife	4	1
Santander	2	2
Sevilla y su Ría	1	1
Tarifa	1	1
Tarifa, Bahía de Algeciras	1	1
Tarragona	1	1
Valencia	1	1
Vigo y su Ría	1	1
Vilagarcía de Arousa y su Ría	1	1

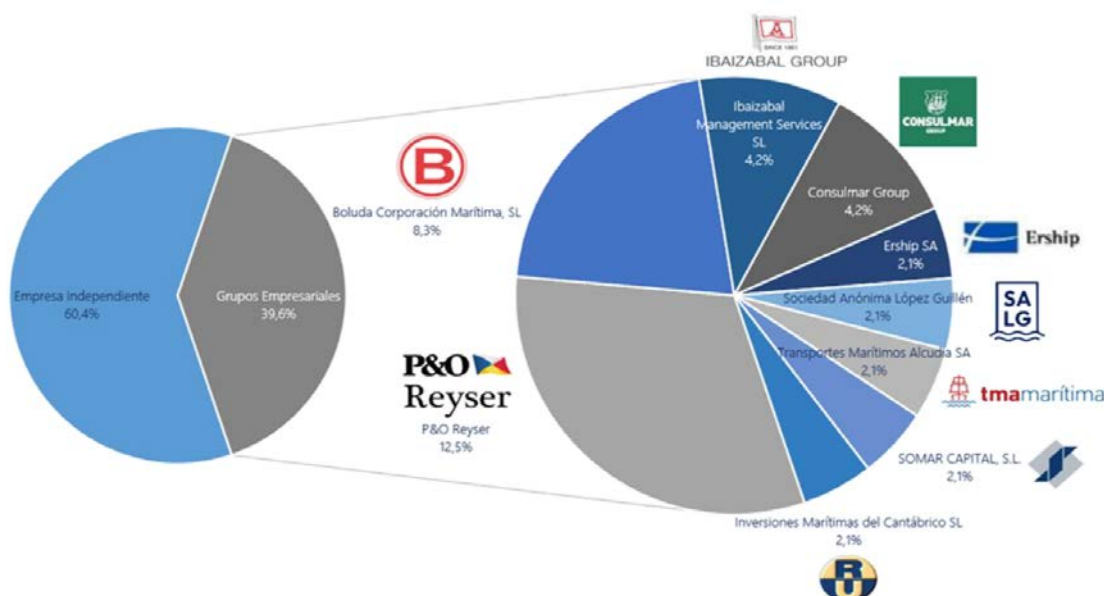
Fuente: Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios, consultado en noviembre de 2024.

Según el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios¹⁷⁴, habría 59 licencias hábiles para el servicio de amarre y desamarre.

En cuanto a la integración horizontal y vertical, ambas son elevadas:

- **Se aprecia una importante integración horizontal, aunque menor que en el remolque.** Así, entre los distintos grupos empresariales del servicio, que serían titulares del 39,6% de las licencias de amarre y desamarre, donde destacan entre otros P&O Reyser (de 12,5%), Boluda (8,3%), Ibaizabal y Consulmar (ambos 4,2%) (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023). Al igual ocurría en el servicio de remolque, se aprecia una cierta regionalización de los grupos empresariales (Mapa 5).

Gráfico 9: Licencias de amarre y desamarre por grupo empresarial en 2022



Fuente: Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023).

¹⁷⁴ Consultado en noviembre de 2024.

Mapa 5: Distribución de las licencias de amarre por grupo empresarial en 2022



Fuente: Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023).

- Además, del análisis de los grupos empresariales se observa asimismo un elevado grado de **integración vertical** en estos, como se pone de manifiesto en la presencia de grupos que operan en otros segmentos del negocio marítimo-portuario, y en especial en el servicio de remolque. Todo ello puede indicar la existencia de economías de alcance de la actividad con otros servicios relacionados.

Finalmente, cabe destacar que el servicio de amarre es el único servicio técnico-náutico en el que hay licencias de integración de servicios, que pueden solicitar empresas que sean concesionarias o titulares de una autorización de una terminal de pasajeros o de mercancías dedicadas al uso particular. Esto pone de relieve una característica relevante del servicio de amarre: la integración de servicios puede servir de “escapatoria” del poder de mercado de las licencias abiertas al uso general que operen en régimen de monopolio, en particular cuando el terminalista tenga un volumen suficiente de demanda.

6.2.2.3. Comparativa internacional

El servicio portuario de amarre y desamarre se presta a nivel europeo en su mayoría por empresas privadas (ESPO, 2022). Se han identificado tres modelos de prestación: (i) uno basado en la libre competencia, en el que no se limita el número de prestadores, (ii) otro en el que se regula el número de

prestadores y (iii) un tercero en el que el servicio es prestado directamente por la Autoridad Portuaria. Según un estudio del Observatorio de los Servicios Portuarios (2016), entre los principales puertos del entorno los hay donde concurren varios prestadores del servicio, como Hamburgo, aunque lo más común es que el servicio lo preste una única empresa. En Francia se permite la **auto-prestación del servicio** siempre que el personal del buque esté lo suficientemente cualificado (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2016).

En general, las tarifas del servicio de amarre y desamarre se encuentran reguladas, con fijación de tarifas máximas por parte de la Autoridad Portuaria o con la negociación con los prestadores de las tarifas. No obstante, hay excepciones, ya que hay algunos puertos en los que los precios son privados (como Rotterdam, Hamburgo y Felixstowe) (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2016).

6.3. Restricciones a la competencia y a la regulación eficiente

6.3.1. Falta de información de los términos y condiciones de prestación del servicio derivada de la ausencia o no publicación de los PPP

En el servicio de amarre y desamarre del SPIG, 5 Autoridades Portuarias aún no tienen un PPP o equivalente regulador del servicio posterior al TRLPEMM¹⁷⁵, a pesar de la obligación legal de actualización¹⁷⁶. Incluso hay 1 caso en el que no existe un PPP público (o su equivalente anterior) que pueda ser de aplicación¹⁷⁷.

Los PPP son imprescindibles, pues establecen las reglas de juego fundamentales para los prestadores, luego su ausencia o desactualización puede generar inseguridad jurídica no solo en los prestadores incumbentes, sino también entre los potenciales entrantes.

6.3.2. Limitación tácita del número de prestadores sin procedimiento competitivo

La coincidencia de una regulación de la operación (obligaciones de servicio público y medios mínimos) y una regulación de precios (tarifas máximas) limita la capacidad de elección de la empresa amarradora, determinando tanto sus ingresos como sus costes, dada la exigencia de medios mínimos. Con ello, es probable que la cantidad de competidores en cada puerto se vea limitada por la regulación.

¹⁷⁵ Autoridades Portuarias de Almería (Carboneras), Cartagena, Ceuta, Melilla y Pasaia.

¹⁷⁶ Disposición adicional vigésimo novena, TRLPEMM.

¹⁷⁷ Autoridad Portuaria de Almería (Puerto de Carboneras).

6.3.3. Restricciones en el sistema de licencias y concesiones

El sistema de acceso al servicio de amarre y desamarre está sujeto a un régimen de licencia, sobre el que se han detectado cuatro limitaciones:

- **Falta de publicación de anuncios de otorgamiento de las licencias:** el otorgamiento de las licencias debe publicarse en el BOE, así como la convocatoria de concurso, en su caso¹⁷⁸. No obstante, en la práctica aún 7 Autoridades Portuarias¹⁷⁹ no han publicado anuncio de las licencias de amarre y desamarre vigentes¹⁸⁰.
- **Uso de títulos habilitantes no previstos en la normativa común** (licencias provisionales, temporales, prórrogas de licencias, etc.). Estos títulos, aun otorgando una cierta flexibilidad a las Autoridades Portuarias ante circunstancias excepcionales, carecen de respaldo en la normativa estatal común que ampare su uso por dichas Autoridades Portuarias.
- **Duración definida y preaviso:** la licencia tiene una duración definida, a pesar de no estar restringidas en número y existir la potestad de supervisión del cumplimiento de requisitos por parte de la Autoridad Portuaria. Así, la renovación periódica de licencias supone una carga burocrática que podría ser prescindible.

Por otro lado, **la ocupación de dominio público portuario necesaria para la prestación del servicio requiere de una autorización o concesión.**

- Como en el caso del practicaaje y del remolque, la vinculación legal en un único procedimiento administrativo de los otorgamientos de la licencia y de la concesión o autorización se exige legalmente solo en el caso de vinculación “directa e indispensable” entre prestación del servicio y ocupación del dominio público. No obstante, la sola ocupación del dominio público para prestar el servicio, sin que esta fuera indispensable¹⁸¹, ya supondría una ventaja de un prestador incumbente frente a cualquier entrante potencial que careciera de dicho título administrativo de ocupación del demanio.
- No hay constancia de casos de otorgamiento de licencias de amarre vinculadas a concesiones tal como prescribe la ley. Según la información

¹⁷⁸ Art. 115.3 TRLPEMM.

¹⁷⁹ Autoridades Portuarias de Almería, Avilés, Castellón, Ferrol-San Cibrao, Huelva, Pasaia y Santander.

¹⁸⁰ También aquí se aprecia cierta mejoría, ya que este número era inferior en años anteriores.

¹⁸¹ Por ejemplo, en el caso de que ciertos activos como oficinas, que podría estar situados en la zona de servicio del puerto o fuera de esta, en sus inmediaciones.

disponible, hasta la fecha solo en 8 Autoridades Portuarias¹⁸² se han publicado anuncios relativos a concesiones a empresas de amarre y desamarre, y en ningún caso se vincula dicha concesión a la licencia en el anuncio del BOE según establece el TRLPEMM, al presentar plazos o fechas de otorgamiento no coincidentes con las licencias correspondientes.

6.3.4. Limitaciones asociadas a la inclusión de medios mínimos en los PPP

La **regulación de la calidad** es uno de los elementos de los pliegos más susceptibles de afectar a la competencia. La simultaneidad de la regulación *ex post* de la calidad y la regulación *ex ante* podría resultar redundante y también ineficiente si la imposición de unos medios mínimos muy específicos evita alcanzar eficientemente los niveles de calidad exigidos.

6.3.5. Limitaciones en el diseño de las tarifas máximas

En el servicio de amarre, se han identificado las mismas limitaciones en la fijación de tarifas máximas que en el servicio de practica y remolque, en particular, la falta de información sobre el ajuste de las tarifas máximas a los costes, la falta de una orientación uniforme para la determinación de las tarifas máximas y la posible existencia de fallos de mercado asociados a la fijación de las tarifas máximas como la asimetría de información.

¹⁸² Autoridades Portuarias de Bahía de Algeciras, Baleares, Castellón, Ceuta, Gijón, Las Palmas, Tarragona y Valencia.

7. MARPOL

El servicio de recepción de los residuos de los buques que hacen escala en un puerto consiste en las actividades de recogida de estos residuos, así como su posterior traslado a una instalación de tratamiento, si bien puede darse en ocasiones junto a actividades de almacenamiento, clasificación y tratamiento previo de los mismos en la zona autorizada, ya sea en el propio puerto o en sus inmediaciones. Un aspecto esencial de este servicio será, como puede anticiparse, cómo se definan los residuos.

7.1. Caracterización jurídica

La regulación general del servicio recepción de desechos generados por buques y residuos de carga (en adelante, servicio MARPOL) se encuentra en las mismas fuentes que el resto de los servicios portuarios, es decir, en el **Reglamento (UE) 2017/352** y en el **TRLPEMM**:

- En el Reglamento (UE) 2017/352: con menciones específicas en los artículos 1 y 2.
- En el TRLPEMM: en el Libro Primero, Título IV (Medio ambiente y seguridad), art. 63, y Título VI (Prestación de servicios), el capítulo III (Servicios portuarios), arts. 108 a 136, estando el art. 132 específicamente dedicado a este servicio.

Asimismo, este servicio presenta una regulación específica, de origen europeo y posteriormente traspuesta al ordenamiento jurídico español, relativa a las instalaciones portuarias receptoras de esos desechos provenientes de los buques. Se trata del **Real Decreto 128/2022**, de 15 de febrero, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos de buques, que transpone la **Directiva (UE) 2019/883** del Parlamento Europeo y del Consejo de 17 de abril de 2019, relativa a las instalaciones portuarias receptoras a efectos de la entrega de desechos generados por buques. Dicha Directiva sustituye a una anterior (Directiva 2000/59/CE) que incorporó partes del Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques o “**Convenio MARPOL**” (abreviatura de “*Marine Pollution*”). Este tratado internacional, que busca prevenir y reducir la contaminación del medio ambiente marino por los buques, establece normas básicas para controlar la descarga de desechos y sustancias nocivas (hidrocarburos, productos químicos y las aguas residuales, etc.), como prohibiciones generales para las descargas de los buques en el mar, así como las condiciones en las cuales pueden descargarse determinados tipos de desechos en el medio marino.

El Convenio contiene seis anexos técnicos, dando lugar a la clasificación comúnmente aceptada de estos desechos:

- Anexo I: reglas para prevenir la contaminación por hidrocarburos.
- Anexo II: reglas para prevenir la contaminación por sustancias nocivas líquidas transportadas a granel.
- Anexo III: reglas para prevenir la contaminación por sustancias perjudiciales transportadas en bultos.
- Anexo IV: reglas para prevenir la contaminación por las aguas sucias de los buques.
- Anexo V: reglas para prevenir la contaminación ocasionada por las basuras de los buques.
- Anexo VI: reglas para prevenir la contaminación atmosférica ocasionada por los buques.

Como elemento necesario para asegurar su cumplimiento, el Convenio MARPOL obliga a las Partes Contratantes a que los puertos cuenten con instalaciones receptoras de dichos desechos y sustancias nocivas. Y este enfoque basado en los puertos ha sido el seguido por la Unión Europea con la ya derogada Directiva 2000/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga, que perseguía la reducción de descargas al mar de desechos generados por buques y residuos de carga “mejorando la disponibilidad y el uso de las instalaciones receptoras”¹⁸³ en los puertos, complementado por un régimen de aplicación que incluye un sistema de inspecciones y el intercambio de información. La vigente Directiva (UE) 2019/883, traspuesta mediante el Real Decreto 128/2022, reforzó ciertos elementos de la norma anterior y añadió ciertos aspectos nuevos, debidos entre otros a modificaciones en el propio Convenio MARPOL.

Siguiendo dicha Directiva, el **Real Decreto 128/2022** establece:

- Un conjunto de obligaciones de disponibilidad de instalaciones portuarias receptoras adecuadas¹⁸⁴, con un registro de los servicios de recepción de desechos de buques prestados.

¹⁸³ Considerando 4 de la Directiva 2000/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos generados por buques y residuos de carga.

¹⁸⁴ Pueden recibir los tipos y cantidades de desechos generados por los buques que utilicen normalmente ese puerto y no les causan demoras innecesarias, sin aplicar tarifas excesivas que puedan desincentivar su utilización por parte de los buques, y que gestionan los desechos de los buques de forma respetuosa con el medio ambiente de conformidad con la Directiva 2008/98/ y otra legislación de la UE en materia de residuos.

- La elaboración de planes de recepción y manipulación de desechos de buques y guías de usuarios por las Autoridades Portuarias¹⁸⁵.
- La obligatoriedad de la entrega de todos los desechos por parte del buque (obligatoriedad del servicio¹⁸⁶), previa notificación electrónica veraz y exacta¹⁸⁷. Igualmente se prevén exenciones a esta obligatoriedad, ya sea puntual por la Capitanía Marítima¹⁸⁸, ya sea por duración determinada para buques “en tráfico regular con escalas frecuentes y regulares” por la DGMM¹⁸⁹. En ambos casos, la lógica subyacente para otorgarlas es que el buque no generará desechos por encima de la máxima capacidad específica de almacenamiento antes de su siguiente escala en otro puerto.
- Un sistema de recuperación de costes del servicio¹⁹⁰, aplicando el principio comunitario “quien contamina, paga”. Estos costes se cubrirán mediante el pago de tarifas por los buques, tanto una tarifa indirecta (abonada independientemente de si se entregan desechos o no) como una tarifa directa (asociada a los tipos y cantidades de desechos entregados realmente por el buque), diferenciada según ciertas variables¹⁹¹. Se permite igualmente reducciones¹⁹² y posibles incentivos financieros adicionales que favorezcan la entrega de ciertos residuos.
- Un control de cumplimiento (inspecciones¹⁹³ e inmovilización de buques, supervisión por las Autoridades Portuarias y régimen sancionador).

¹⁸⁵ Art. 11 y Anexo I del RD 128/2022.

¹⁸⁶ Art. 17.1 del RD 128/2022, estando también previsto en el art. 112 del TRLPEMM.

¹⁸⁷ La notificación es obligatoria, como norma general, para buques de arqueo bruto igual o superior a 300 GT.

¹⁸⁸ Art. 17.5 del RD 128/2022.

¹⁸⁹ Art. 21 del RD 128/2022.

¹⁹⁰ Excluyendo la recepción de residuos de carga.

¹⁹¹ La categoría, el tipo y el tamaño del buque, la prestación de servicios a buques fuera de los horarios normales de funcionamiento del puerto, o la naturaleza peligrosa de los desechos (art. 18.4 RD 128/2022).

¹⁹² Por el tipo de actividad comercial que realice el buque, en particular cuando se trate de transporte marítimo comercial de corta distancia, y cuando el diseño, el equipo y la explotación del buque demuestren que el buque genera cantidades limitadas de desechos y gestiona sus desechos de manera sostenible y respetuosa del medio ambiente (art. 18.5 RD 128/2022).

¹⁹³ Al menos el quince por ciento del promedio anual (sobre los tres últimos años) de buques que hayan hecho escala en puertos españoles (Art. 22.2 RD 128/2022).

- Un sistema de notificaciones que permita la comunicación e intercambio de información entre puertos¹⁹⁴.

El servicio MARPOL está clasificado en el TRLPEMM como un servicio portuario¹⁹⁵, por lo que también está sujeto a la correspondiente normativa específica de cada Autoridad Portuaria, esto es, los PPP (o equivalente en caso de no haberse elaborado), así como a las restantes disposiciones de la Autoridad Portuaria (ordenanzas portuarias) y de la autoridad marítima (DG de Marina Mercante y Capitanía Marítima del puerto).

No obstante, la delimitación del servicio no es plenamente coincidente en todas las normativas anteriormente citadas. En efecto, el TRLPEMM da una definición del servicio más estrecha (con menos desechos y residuos considerados) que la establecida por normativa comunitaria (Reglamento (UE) 2017/352; Directiva (UE) 2019/883 y su trasposición en el RD 128/2022). En concreto, el TRLPEMM establece¹⁹⁶ que el ámbito del servicio portuario MARPOL es la recogida de los “desechos generados por buques”, que comprenden *“todos los producidos por el buque, incluyendo los desechos relacionados con la carga”*¹⁹⁷, y que están regulados por los anexos I, IV, V o VI” del Convenio MARPOL en su versión vigente. Además, excluye explícitamente del servicio portuario MARPOL *“la recogida de los residuos de carga”*¹⁹⁸ y de las sustancias que agotan la capa de ozono y los equipos que las contienen”. Por lo tanto, no pertenecen al servicio portuario MARPOL según el TRLPEMM la recepción de residuos del Anexo II, ni los residuos de carga de los Anexos I y V, ni las sustancias que agotan la capa de ozono del Anexo VI. La recepción de estos residuos excluidos y cualesquiera otros sería, conforme a la redacción vigente del TRLPEMM, un servicio comercial.

Por otro lado, la normativa comunitaria (incluido el RD 128/2022 de trasposición) establece una definición más amplia, definiendo “desechos de buques” como la

¹⁹⁴ Basado en el sistema de intercambio de información marítima SafeSeaNet.

¹⁹⁵ Art. 108 TRLPEMM.

¹⁹⁶ Art. 132 TRLPEMM.

¹⁹⁷ Se refieren exclusivamente a *“restos de embalajes, elementos de trincado o sujeción, y otros, que se encuentran a bordo en bodegas de carga o tanques, que permanecen una vez completados los procedimientos de descarga”* (art. 132.3 TRLPEMM), por lo que son distintos de los denominados residuos de carga.

¹⁹⁸ Según el art. 2 RD 128/2022, los residuos de carga se definen como *“Los restos de cualquier material de carga embarcado que queden en la cubierta, en las bodegas o en los tanques tras las operaciones de carga y descarga, incluidos el exceso o el derramamiento en la carga y descarga, ya sea en estado seco o húmedo o arrastrados en el agua de lavado, excluido el polvo de la carga que quede en la cubierta tras el barrido o el polvo depositado en las superficies exteriores del buque, contemplados en los anexos I, II y V del Convenio MARPOL”*.

suma de los desechos generados por buques, los residuos de carga y los desechos pescados de manera no intencionada¹⁹⁹.

Finalmente, dentro de la regulación específica, el servicio MARPOL también está sujeto a **un régimen sancionador** por el TRLPEMM y a un conjunto de penalizaciones en casos de incumplimientos de ciertas obligaciones establecidas en el pliego, a semejanza de un sector regulado tradicional.

Se describe a continuación los aspectos más destacados de la normativa.

7.1.1. Obligatoriedad del servicio

Frente al régimen general de utilización de los servicios portuarios basado en la solicitud voluntaria por los potenciales clientes²⁰⁰, se establece la **obligatoriedad del servicio MARPOL**²⁰¹.

7.1.2. La regulación de entrada al ejercicio de la actividad

Para el servicio MARPOL es muy similar a la del resto de servicios portuarios, pero con ciertas especificidades. Se trata igualmente de un sistema de licencia unido a otro simultáneo de autorización o concesión del dominio público portuario, como en todo servicio calificado como portuario en el TRLPEMM. Y, en segundo lugar, la normativa contempla la posibilidad, pero no la obligación, de limitar el número de prestadores. Ambos aspectos se detallan a continuación.

- Se aplica un sistema de acceso sujeto a **título habilitante** (licencia), otorgado por la Autoridad Portuaria²⁰² con carácter reglado. Los PPP establecen requisitos de honorabilidad, de cumplimiento de obligaciones fiscales, laborales y de seguridad social (por ejemplo, la legislación de prevención de riesgos laborales, o de seguridad y salud en el trabajo), así como requisitos de solvencia económica-financiera (incluyendo garantías

¹⁹⁹ Ténganse en cuenta la mera coincidencia de que tanto el TRLPEMM como el Reglamento (UE) 2017/352 han elegido el término “servicio portuario” para catalogar el servicio MARPOL. Podría así hablarse en general de “servicios portuarios a efectos del TRLPEMM” y “servicios portuarios a efectos del Reglamento (UE) 2017/352”, siendo dos categorías que no tienen por qué coincidir. Esta coincidencia de nombres no implica que el Reglamento, posterior en el tiempo, haya ampliado automáticamente el alcance del servicio MARPOL definido en el TRLPEMM.

²⁰⁰ Art. 112 TRLPEMM.

²⁰¹ Arts. 112 del TRLPEMM y 17.1 del RD 128/2022.

²⁰² Art. 115 TRMPEMM.

y seguros)²⁰³ y técnica-profesional²⁰⁴, y otra serie de requisitos que afectan a la operación (obligaciones de servicio público, medios mínimos y tarifas máximas) y que se verán separadamente, dada su relevancia. Dichos requisitos deben igualmente mantenerse durante la vigencia de la licencia y encontrarían justificación en la dependencia que una Autoridad Portuaria tiene respecto a estos prestadores de servicios, dada la obligatoriedad del servicio impuesta por la Directiva (UE) 2019/883, lo que requeriría a una especial exigencia en la permanencia y estabilidad de los prestadores. Esta licencia tiene una duración limitada, 6 años en ausencia de inversión significativa y 12 años cuando se produce dicha inversión significativa²⁰⁵. A su expiración puede ser renovada siguiendo idéntico proceso de solicitud. El otorgamiento también debe publicarse en el BOE, así como la convocatoria de concurso, en su caso²⁰⁶.

- Asimismo, la prestación del servicio MARPOL requerirá típicamente la ocupación privativa de **dominio público portuario**, para lo que se requerirá la preceptiva autorización o concesión (según el plazo de uso privativo inferior o superior a 3 años, respectivamente). El otorgamiento del título habilitante (licencia) y del título administrativo de ocupación del demanio (concesión o autorización) están recíprocamente vinculados en único procedimiento, otorgándose conjuntamente cuando la prestación del servicio esté “ligada directa e indispensablemente al uso privativo de una determinada superficie del puerto”²⁰⁷. Como en los servicios técnico-náuticos, esta vinculación legal se justifica por el carácter limitativo del espacio portuario disponible, cuya ocupación privativa puede constituir una barrera de entrada absoluta para posibles competidores, incluso bajo un sistema de licencia reglada como el vigente.
- También se establece la posibilidad para el servicio MARPOL de que una Autoridad Portuaria **limite el número de prestadores** por razones

²⁰³ Consistente en un nivel mínimo de patrimonio neto (como porcentaje del coste de adquisición de los medios mínimos y de los activos totales, con porcentajes que varían entre Autoridades Portuarias desde el 10% al 30%), constitución de garantía para cumplimiento de eventuales obligaciones (por sanciones, daños y perjuicios o abandono indebido del servicio) y, en su caso, de seguro de responsabilidad civil (entre 3.000 y 1.000.000 €), además de las garantías financieras que en su caso sean de aplicación conforme a la Ley 26/2007, de 23 de octubre, de Responsabilidad Medioambiental.

²⁰⁴ En este caso se suele dar por cumplida con el acreditamiento de los requisitos de medios mínimos humanos y materiales.

²⁰⁵ Si bien el TRLPEMM no da los criterios para calificar como significativa una inversión, realizada por el licenciatario, los PPP suelen especificarlos.

²⁰⁶ Art. 115.3 TRLPEMM.

²⁰⁷ Art. 115.4. TRLPEMM.

tasadas²⁰⁸. La regulación de este cierre del mercado sería acorde a los principios de necesidad y proporcionalidad²⁰⁹, además de contar con los debidos contrapesos regulatorios²¹⁰ y ser susceptible de revisión (de oficio o a instancia de parte) en caso de que las circunstancias cambiaran. En estos casos, las licencias deberán adjudicarse por concurso, sustituyendo la competencia en el mercado por la competencia por el mercado. Sin embargo, en la práctica este sistema no se habría utilizado nunca, a pesar de que el servicio MARPOL se presta *de facto* en régimen de monopolio en muchas Autoridades Portuarias, al menos en algunos de las categorías de residuos (anexos)²¹¹.

7.1.3. La regulación de la operación

Está establecida en el TRLPEMM y desarrollada en los PPP. Comprendería, como en los servicios técnico-náuticos, un abundante conjunto de exigencias, clasificables en tres tipos de intervenciones:

- En primer lugar, las denominadas obligaciones de servicio público portuario²¹², o conjunto de cinco obligaciones²¹³. Las obligaciones de servicio público más relevantes desde la óptica de competencia (cobertura universal y continuidad y regularidad del servicio) buscan evitar que la prestación defectuosa de este servicio interrumpa indebidamente

²⁰⁸ Art. 111 TRLPEMM: *“atendiendo únicamente a razones de disponibilidad de espacios, de capacidad de las instalaciones, de seguridad, de normas medioambientales o por otras razones objetivas relacionadas con las condiciones de competencia y, en todos los supuestos, debidamente motivadas”*.

²⁰⁹ *“La motivación deberá incluir la identificación clara de la restricción de la competencia en cuestión, la justificación de la necesidad del establecimiento de la restricción con arreglo al interés público y la acreditación de que no resulta posible acudir a alternativas viables que sean menos restrictivas de la competencia para conseguir el mismo fin de interés público”* (art. 111 TRLPEMM).

²¹⁰ Adoptado por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, previa consulta al Comité de Servicios Portuarios e informe de Puertos del Estado y en su caso informe vinculante de la Dirección General de la Marina Mercante (razones de seguridad) e informe la Administración ambiental competente (razones medioambientales), y será publicado en el BOE.

²¹¹ Con excepción de A Coruña, Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz, Baleares, Barcelona, Las Palmas, Tarragona, Valencia y Vigo, en las que todas las categorías de residuos disponibles presentan 2 o más prestadores.

²¹² Según el Reglamento UE 2017/352, que define obligación de servicio público como la *“exigencia definida o determinada a fin de garantizar la prestación de aquellos servicios portuarios o actividades de interés general que un operador, si considerase exclusivamente su propio interés comercial, no asumiría o no lo haría en la misma medida o en las mismas condiciones”*.

²¹³ Según el art. 110 TRLPEMM.

el funcionamiento habitual de buena parte de las actividades del puerto (restricción del eslabón más débil). Estas obligaciones imponen que el prestador deba atender a toda la demanda esperable que se le presente en el normal funcionamiento del puerto, que en concreto suele operar las 24 horas del día los 7 días de la semana. A diferencia de los servicios técnico-náuticos, en el servicio MARPOL el TRLPEMM concede a los prestadores una mayor flexibilidad en términos de elección del servicio prestado, pues permite que las licencias sean para el conjunto de categorías de desechos de buques o solo para una o varias de estas categorías. Además, algunos PPP permiten adicionalmente restringir licencias a ámbitos geográficos o zonas específicas del puerto. La dificultad que esto entraña es que, en los casos de multiplicidad de prestadores simultáneos compitiendo efectivamente, la estimación de esa “demanda razonable” para cada competidor individual no sería evidente²¹⁴.

- En segundo lugar, los requisitos con el objeto de garantizar un cierto estándar de calidad en la prestación del servicio, a través de los requisitos de medios mínimos (humanos y materiales) y del cumplimiento de unos niveles mínimos de “productividad, rendimiento y calidad”²¹⁵. Respecto a la regulación de medios mínimos (humanos y materiales) y de niveles de “productividad, rendimiento y calidad”²¹⁶, ambos perseguirían, más allá de por razones de seguridad, un mismo objetivo, ya sea imponiendo *ex ante* y desde el lado de la oferta unos medios concretos considerados adecuados²¹⁷, ya sea supervisando *ex post* y desde la óptica de la demanda que la prestación del servicio se ha producido en unas condiciones determinadas.
- Y, en tercer lugar, la regulación de la retribución del servicio, que por su importancia se expone a continuación en un apartado separado.

²¹⁴ En efecto, no habría un criterio objetivo evidente para asignar a cada operador su demanda razonable, más allá de que la Autoridad hiciera una asignación. Además, la indeterminación de esta variable plantea a su vez problemas para el diseño de otros elementos de la regulación, como la determinación de los medios mínimos y las tarifas máximas.

²¹⁵ Aunque estos niveles de calidad ya estaban previstos en el TRLPEMM, no se han incorporado de manera generalizada a los Pliegos hasta la última generación de los mismos.

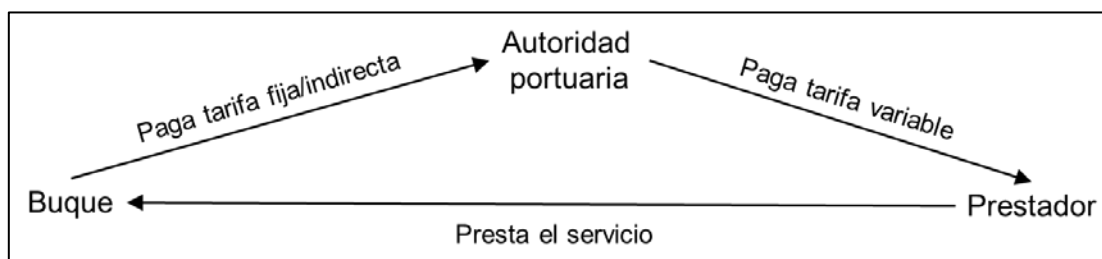
²¹⁶ Se establecen y cuantifican indicadores de disponibilidad de los medios, impuntualidad y retraso medio, incidentalidad, número de quejas y reclamaciones recibidas, tiempo medio de respuesta a reclamaciones y valorización de residuos (porcentaje de residuos valorizados o no destinados a vertedero).

²¹⁷ Dejando fuera de estos medios los encaminados a garantizar estrictamente la seguridad, como el equipamiento de seguridad y de comunicación y navegación de las embarcaciones, o equipamiento de los prácticos.

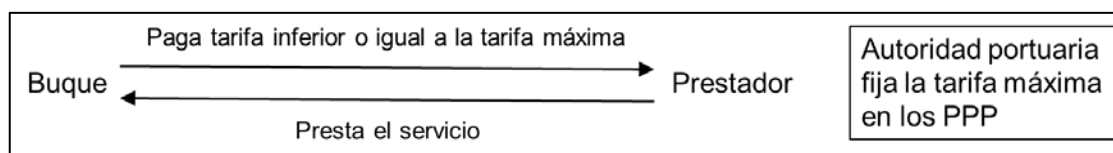
7.1.4. La regulación de la retribución

Esta toma en el servicio MARPOL una configuración muy específica y compleja, coexistiendo una tarifa fija o indirecta para ciertos residuos con una tarifa directa para los restantes. En efecto, en el servicio MARPOL la legislación (TRLPEMM y el Real Decreto 128/2022) establece dos sistemas de tarificación:

- **Sistema de tarificación indirecta o fija:** aplica al servicio de recepción de desechos de los anexos I y V del Convenio MARPOL. Para los residuos de estos anexos la corriente monetaria está intermediada por la Autoridad Portuaria, de modo que se establecen realmente dos tarifas del servicio de la siguiente manera: (a) el buque paga una tarifa indirecta o fija (no dependiente del volumen de desechos descargados por el prestador) a la Autoridad Portuaria, incluso si el volumen de desechos descargado es nulo y (b) la Autoridad Portuaria paga una tarifa variable (en función del volumen de desechos descargados) al prestador del servicio.



- **Sistema de tarificación directa:** aplica al servicio de recepción de los desechos de los restantes anexos y al servicio de recepción de los desechos de los anexos I y V cuando concurren diversas circunstancias excepcionales (p.ej. que el volumen supere la capacidad máxima específica de almacenamiento o se desvíe significativamente del volumen notificado). El buque paga directamente al prestador del servicio en función del volumen de desechos descargados. La Autoridad Portuaria, en sus PPP del servicio, determina si procede la tarifa máxima aplicable a dicho servicio.



El TRLPEMM establece el detalle del funcionamiento del sistema de tarificación fija o indirecta, mientras que el sistema de tarificación directa es desarrollado de manera más detallada por el Real Decreto 128/2022. A continuación, se expone con mayor detalle el funcionamiento de ambos sistemas de tarificación:

(1) Sistema de tarificación fija o indirecta:

- a) Tarifa que la Autoridad Portuaria cobra a los buques (pago obligatorio, independiente del volumen descargado).

El TRLPEMM describe en detalle el sistema de tarificación fija o indirecta en su artículo 132.8. En él, entre otras cosas, se recoge el diseño de las tarifas que las Autoridades Portuarias cobrarán a los buques que atraquen en los puertos.

Se trata de una tarifa de pago obligatorio para los buques, independientemente de si hacen uso o no del servicio de recepción de desechos. La tarifa se calcula en función del arqueo bruto del buque (GT) y, en caso de ser buques de pasaje, también del número de personas a bordo, pero no está relacionada con el volumen de desechos descargados. La obligatoriedad de pago y la definición del importe a pagar con independencia del volumen de desechos descargados contribuye a mitigar el fallo de mercado habitualmente asociado al problema de la contaminación; esto es, la externalidad negativa resultante del vertido de los desechos en el mar. En concreto, con la obligatoriedad de pago el buque se vería incentivado a demandar la mayor cantidad posible del servicio de recepción de desechos de los anexos I y V, reduciendo así los vertidos al mar.

El pago de esta tarifa por el buque a la Autoridad portuaria permite descargar todos los desechos correspondientes a los anexos I y V del Convenio MARPOL, sin coste adicional, durante los primeros 7 días de la escala, siempre que se usen medios de recogida terrestre dentro de las aguas portuarias. Si la recogida se realizara por medios marinos o fuera de las aguas portuarias, la tarifa sería un 25% mayor.

Recuadro 1: Metodología de cálculo de la tarifa en el sistema de tarificación fijo o indirecto.

La **tarifa básica (T)** que debe pagar **obligatoriamente** todo buque en cada escala que realice en un puerto español, con un máximo de una vez cada siete días, se recoge en el TRLPEMM, a partir de la siguiente fórmula, común a todas las Autoridades Portuarias:

$$T = R1 * C1 + R2 * P$$

El valor de la cuantía básica R1 es fija y se establece en 80 euros, salvo para los buques de pasaje, para los que es de 75 euros. Esta se multiplica por el valor del coeficiente C1, que dependerá del arqueo bruto del buque (GT):

- (1) Buques entre 0 y 2.500 GT: *1,50 euros*
- (2) Buques entre 2.501 y 25.000 GT: $6 \times 0,0001 \times GT$
- (3) Buques entre 25.001 y 100.000 GT: $(1,2 \times 0,0001 \times GT) + 12$
- (4) Buques de más de 100.000 GT: *24,00 euros*

En cambio, el valor de la cuantía básica R2, fijada 0,25 euros, en solo aplica a buques de pasaje, tales como ferris, Ro-pax y cruceros. Y el valor de P es el número de personas a bordo del buque que figura en la Declaración Única de Escala, a cuyo efecto computan tanto los pasajeros como la tripulación.

El TRLPEMM establece que los valores de las variables anteriores podrán ser revisados en función de la evolución de los costes del servicio en el sistema portuario.

Se prevé igualmente la posibilidad de aplicar ciertas **bonificaciones** sobre la tarifa básica cuando el buque disponga de certificado ambiental, cuando acredite mediante certificado haber realizado el pago por la recepción de desechos en el último puerto donde hubiera efectuado escala y cuando se trate de buques en tráfico regular que tengan planes aprobados garantizando la entrega de desechos en puertos de la ruta.

b) Pago de la Autoridad Portuaria a los prestadores del servicio (depende del volumen efectivo descargado)

Aunque los buques realicen un pago obligatorio e independiente del volumen descargado (si descargan residuos de los anexos I y V), para incentivar la prestación del servicio por parte del prestador, es necesario que el pago que estos reciban sea dependiente del volumen descargado. Así, en el mismo artículo del TRLPEMM, se establece que **las Autoridades Portuarias abonarán a los prestadores del servicio un importe en función de los volúmenes efectivamente descargados de los desechos correspondientes a los**

anexos I y V del Convenio MARPOL, de acuerdo con las tarifas establecidas en las Prescripciones Particulares del Servicio. Para la Autoridad Portuaria, el cobro de una tarifa *fija* al buque y el pago de una *variable* al prestador del servicio, implicará, casi con total probabilidad, que **cada ejercicio la Autoridad Portuaria tendrá o bien pérdidas o bien ganancias**. La norma indica cómo se deben repartir estas:

- Cuando la tarifa fija cobrada por la Autoridad Portuaria al buque sea *superior* al importe variable abonado por la Autoridad Portuaria al prestador del servicio (exista 'superávit'), la Autoridad Portuaria podrá distribuir un porcentaje de la diferencia entre los titulares de licencias del servicio *“para contribuir a la viabilidad del servicio en caso de demanda insuficiente”*. Indicándose a continuación que *“los criterios de distribución [de dicho porcentaje] se incluirán en las prescripciones particulares del servicio que deberán ser objetivos, transparentes, proporcionales, equitativos y no discriminatorios”*.
- Cuando, en el ejercicio anterior, la tarifa fija cobrada por la Autoridad Portuaria al buque sea *inferior* al importe variable abonado por la Autoridad Portuaria al prestador del servicio (exista 'déficit'), la Autoridad Portuaria podrá proponer, en el marco del Plan de Empresa, un coeficiente corrector común a las cuantías básicas R1 y R2, que no podrá ser inferior a 1,00 ni superior a 1,30 (podrá aumentar las cuantías en un máximo de un 30% al año). El coeficiente corrector debe determinarse exclusivamente con la intención de alcanzar el equilibrio entre ingresos y gastos de la Autoridad Portuaria asociados a la prestación del servicio portuario de recepción de desechos y residuos procedentes de buques, y tomando en consideración la evolución de los tráficos prevista para el año en que se aplique.

Lo recaudado por la Autoridad Portuaria mediante el cobro de la tarifa fija deberá contribuir a financiar los costes de la prestación del servicio y a promover las mejores prácticas ambientales, desincentivando el vertido de desechos al mar. A estos efectos, el TRLPEMM concede a la Autoridad Portuaria la capacidad de establecer, a partir de un volumen mínimo de desechos descargados, bonificaciones adicionales por cada metro cúbico de desechos que se acredite haber descargado. Ello deberá hacerlo *“previo informe vinculante de Puertos del Estado y siempre que dichas bonificaciones se incorporen a la estructura de costes de cada Autoridad Portuaria, en un marco de competencia leal entre puertos”*.

(2) Sistema de tarificación directa (regulado en el TRPLEMM y en el Real Decreto 128/2022):

La “tarifa directa”, es abonada por el buque a la instalación portuaria receptora en función del volumen de desechos efectivamente entregados

que no estén cubiertos en el pago de la tarifa indirecta. El TRLPEMM establece que esta tarifa se paga *“por las descargas correspondientes a los desechos de los anexos IV y VI, así como por las realizadas después del séptimo día de escala”* (art. 132 del TRLPEMM).

No obstante, los conceptos exactos para los que corresponde abonar esta tarifa se detallan en los PPP. En los de actualización más reciente suelen figurar los siguientes conceptos que devengan tarifas directas²¹⁸:

- La descarga de desechos de los anexos I y V más allá del séptimo día de duración de la escala o de los buques exentos de la tarifa fija.
- La descarga de desechos de los anexos IV o VI.
- La descarga de residuos de carga de los anexos I, II o V.
- La descarga de desechos cuando el volumen a descargar supera la capacidad máxima específica de almacenamiento.
- La descarga de desechos cuando el volumen de entrega supere en un porcentaje al valor declarado en la notificación previa de desechos (el porcentaje varía según la Autoridad Portuaria).

Adicionalmente, algunos de los PPP (como el de las Autoridades Portuarias de Marín y Ría de Pontevedra, y de Valencia) comprenden en la tarifa directa la descarga de desechos en la zona II del puerto, las descargas que empleen medios flotantes, el caso en el que el volumen de desechos peligrosos supere los umbrales máximos admitidos con cargo a la tarifa fija, o la descarga de desechos del anexo V no correspondientes con las operaciones normales del buque.

De todo ello se deduce que la especificación de los elementos cubiertos bajo la tarifa directa no es homogénea entre Autoridades Portuarias.

Al margen de estos conceptos, que se especifican en los PPP, el Real Decreto 128/2022 también establece que, en caso de que quedasen costes sin cubrir por la tarifa fija o indirecta, éstos se cubrirán en función de los tipos y cantidades de desechos entregados realmente por el buque.

Asimismo, se podrán aplicar **reducciones a las tarifas** en función de: (i) el tipo de actividad comercial que realice el buque, en particular cuando se trate de transporte marítimo comercial de corta distancia y (ii) la generación, demostrada, de cantidades limitadas de desechos por parte del buque y la gestión de sus

²¹⁸ Los PPP de actualización más reciente, son de las Autoridades Portuarias de Alicante (2023), Almería (2022), Baleares (2022), Barcelona (2019), Huelva (2020), Las Palmas (2022), Marín y Ría de Pontevedra (2024) y Valencia (2023).

desechos de manera sostenible y respetuosa con el medio ambiente, de conformidad con los criterios establecidos por la UE²¹⁹.

7.2. Caracterización económica

El **servicio MARPOL**, como un servicio portuario más, representa un eslabón en la cadena de servicios prestados a los buques que utilizan el puerto. Pero este servicio presenta la particularidad de consistir en sí mismo en una cadena de actividades. En su versión más amplia posible, estas operaciones o etapas son:

1. Recepción o recogida de los desechos de buques, ya sea por medios terrestres (camiones, cisternas...) o medios marítimos (gabarras).
2. Almacenamiento temporal y clasificación (en caso de que el tipo de residuo según MARPOL admita subcategorías diferenciadas).
3. Tratamiento previo de ciertas sustancias.
4. Transporte hacia una planta de tratamiento autorizada por la Administración competente en materia medioambiental.
5. Entrega de los desechos a dicha planta de tratamiento autorizada.

Esta sucesión de operaciones ya adelanta la potencial complejidad y heterogeneidad en los modos de prestación de este servicio. Algunas de las primeras actividades de esta cadena tendrán lugar dentro del puerto, mientras que las restantes se realizarán fuera de los límites del puerto.

Al igual que los servicios técnico-náuticos, se trata de un servicio auxiliar durante la escala de los buques en el puerto. Sin embargo, a diferencia de estos, no sería esencial para el normal funcionamiento del puerto en condiciones de seguridad, pues no afecta a la normal entrada y salida del buque del puerto ni a las operaciones de carga y descarga que en él deba realizar.

7.2.1. Caracterización del servicio por el lado de la demanda

El servicio MARPOL cubre la necesidad de los buques de eliminar sus desechos, tanto los generados en el propio buque como los originados durante las operaciones de carga o descarga en el propio puerto (residuos de carga). El buque, dadas sus próximas escalas programadas en otros puertos y si lo permite su capacidad de almacenamiento en relación con su generación estimada de

²¹⁹ Reglamento de Ejecución (UE) 2022/91 de la Comisión de 21 de enero de 2022 por el que se definen los criterios para determinar que un buque genera cantidades limitadas de desechos y los gestiona de manera sostenible y correcta desde el punto de vista medioambiental, de conformidad con la Directiva (UE) 2019/883 del Parlamento Europeo y del Consejo.

nuevos residuos hasta esos próximos puertos, tendrían una mayor capacidad de elección entre diferentes prestadores de diferentes puertos, lo que sería una fuente importante de tensión competitiva.

No obstante, esta capacidad de elección está descartada en los puertos españoles y europeos, en los que se impone la obligación de recepción de este servicio. La justificación económica de esta obligatoriedad reside en el hecho de que la alternativa más barata a descargar con coste los desechos en un puerto es verterlos al mar sin coste. Esta contaminación marina representa una externalidad negativa medioambiental, cuya mitigación puede lograrse con la combinación de la obligatoriedad del servicio junto a un sistema de pago fijo (tarifa fija o indirecta), independiente del volumen de desechos descargados, lo que minimiza el incentivo a descargar en el mar.

El número total de servicios prestados en 2022 ascendió a 107.869. Por volumen de desechos, en 2022 se recogieron 776.574 m³, lo que supuso un volumen de facturación de 46,9 millones de euros²²⁰. La demanda, en los puertos gestionados por las 28 Autoridades Portuarias, se concentró fuertemente en los servicios de descarga de desechos de los anexos I y V, siendo la suma del total descargado:

- 360.087 m³ de desechos del anexo I (contaminación por hidrocarburos): un 79% de estos fueron descargados contra pago de la tarifa fija o indirecta establecida por el TRLPEMM, por parte del buque a las Autoridades Portuarias; un 14% fueron descargados contra pago de las tarifas máximas fijadas en los PPP de cada Autoridad Portuaria, por parte del buque al prestador; y un 7% fueron descargados por refinerías, factorías químicas, instalaciones de distribución de productos petroquímicos y demás establecimientos incluidos bajo el paraguas del artículo 63.3 del TRLPEMM.
- 371.290 m³ de desechos del anexo V (contaminación por las basuras de los buques): un 76% fueron descargados contra pago de la tarifa fija o indirecta; un 12% contra pago de las tarifas máximas fijadas en los PPP; y un 12% contra pago a los establecimientos del artículo 63.3.

La concentración geográfica es notable. Los puertos con un mayor volumen anual de desechos del anexo I (por hidrocarburos) descargados son Barcelona, Algeciras, Valencia y Las Palmas.

²²⁰ Puertos del Estado (2023), Observatorio de los Servicios Portuarios, Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios 2022, página 38.

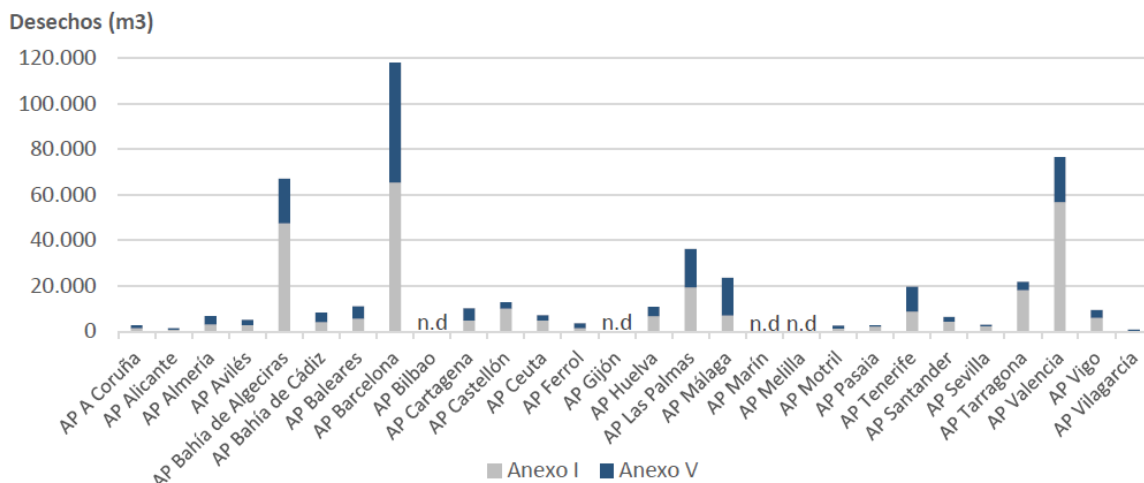
Mapa 6: Volumen total de MARPOL I y V para una muestra de Autoridades Portuarias, del 2º semestre de 2016 al 1º de 2017



Fuente: Puertos del Estado (2018). Análisis del servicio portuario de recepción de desechos generados por buques en el Sistema Portuario Español. Página 18.

Respecto a los desechos del anexo V (por las basuras de los buques), el ranking se altera, siendo los primeros Barcelona, Las Palmas, Baleares y Valencia. La relativamente menor descarga de desechos del anexo V en Algeciras se debe a que el mayor volumen de tráficos son cargueros, que cuentan con una tripulación limitada en comparación con puertos tradicionalmente cruceristas, como Barcelona u otros en la fachada del Mediterráneo.

Gráfico 10: Volúmenes de desechos totales por Autoridad Portuaria



Fuente: Observatorio de los Servicios Portuarios de Puertos del Estado y Estrada Port Consulting (2023). Análisis del régimen económico del servicio portuario de recepción de desechos generados por buques y residuos de carga. Páginas 93.

Del total de las escalas realizadas, tan solo en el 34,59% se produjeron recogida de desechos, si bien este porcentaje es significativamente superior en buques de transporte de mercancías, y en especial portacontenedores y cargueros. El reducido porcentaje se debería al número de escalas de los buques Ro-Pax, que en algunos puertos están bonificadas por tratarse de líneas regulares (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023).

Adoptando un enfoque similar al usado para describir los servicios técnico-náuticos, las principales características estructurales de la demanda del servicio MARPOL serían las siguientes:

- El servicio MARPOL presenta una **naturaleza derivada o subordinada**, ya que la demanda de este tipo de servicios queda en gran medida subordinado a la elección del puerto. Esto supone que este servicio se demande con una rigidez relativamente mayor, presentando típicamente una reducida elasticidad-precio.
- Representa un **peso típicamente muy reducido** en el coste total de la escala. A nivel europeo su peso sobre el coste de la escala medio se estimaba inferior al 1% (PwC, 2013). Dentro de la categoría de los servicios portuarios al buque analizados en este estudio (servicios técnico-náuticos y servicio de recepción de desechos), es el de menor peso de todos ellos, ya que de media no llegaría al 4% de la facturación del total de estos servicios (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023).

- La demanda del servicio MARPOL sería susceptible de **segmentación**. La demanda cautiva para este servicio lo compondrían típicamente aquellos buques que a su llegada a puerto no disponen de capacidad de almacenamiento suficiente en relación con su generación estimada de nuevos residuos hasta los próximos puertos de su ruta.
- Como el resto de los servicios se puede dar una **contratación intermediada** a través de la figura del consignatario. En presencia de múltiples prestadores en un mismo puerto, la labor del consignatario consiguiendo unos menores precios para sus clientes puede ser más valiosa.

7.2.2. Caracterización del servicio por el lado de la oferta

7.2.2.1. Caracterización de los operadores

Desde el punto de vista de la oferta, a diferencia de otros servicios portuarios la nota dominante es la **heterogeneidad** en los diferentes modelos de negocio disponibles para el servicio MARPOL. Esta heterogeneidad procede de varias fuentes simultáneamente:

- El grado de integración vertical de las distintas fases o etapas de la cadena de actividades que componen el servicio MARPOL.
- La selección o *mix* de tipos de desechos y residuos recogidos, según las categorías del Convenio MARPOL, cuando el PPP lo permite.
- La selección de prestación por medios terrestres, cuando el buque se encuentra atracado en los muelles, o marítimos, cuando el buque se encuentra fondeado o atracado en duques de alba. En cada caso los requerimientos de capital pueden diferir sustancialmente.
- La posesión o no de una planta de tratamiento o pretratamiento, ya sea en el propio puerto o en las intermediaciones.

Y la segunda característica diferenciadora del servicio MARPOL frente a los restantes servicios portuarios es que **no se trata de una actividad específica de los puertos**, sino que se realiza por numerosas empresas en muchos otros ámbitos de la economía. No obstante, para el servicio MARPOL se requerirán, en su caso, ciertos activos que sí pueden resultar específicos para su prestación en los puertos. Esto añade una potencial capa adicional de heterogeneidad, pues las potenciales empresas prestadoras del servicio MARPOL también pueden tener un variado grado de integración horizontal con otras actividades del sector más amplio de la recogida y tratamiento de todo tipo de residuos.

Por lo tanto, como principales características estructurales de las empresas prestadoras del servicio MARPOL se podrían citar:

- **Unos requerimientos relativamente elevados de factor trabajo**, en general sin necesidad de alta cualificación si bien los distintos tipos de prestación (en tierra o marítima) exigen distinta composición de los equipos de trabajo.
- **Una participación del factor capital no humano significativos pero dispar**, en función del modelo de negocio elegido que puede elevar fuertemente los gastos de capital, especialmente si se tiene planta de (pre)tratamiento o se presta mediante medios marinos (gabarras).
- **Unos requerimientos de espacios e inmuebles igualmente dispares** según el modelo de negocio, por ejemplo, según se tengan plantas de tratamiento o simplemente se entreguen los residuos recogidos a terceras empresas. Su ubicación en la zona de servicio del puerto requerirá una autorización o concesión para su ocupación.

Por lo tanto, la estructura de costes podría apuntar a la existencia de barreras de entrada en términos de economías de escala solo en aquellos modos de negocio más intensivos en tierra y capital.

7.2.2.2. Número y distribución de licencias y nivel de competencia

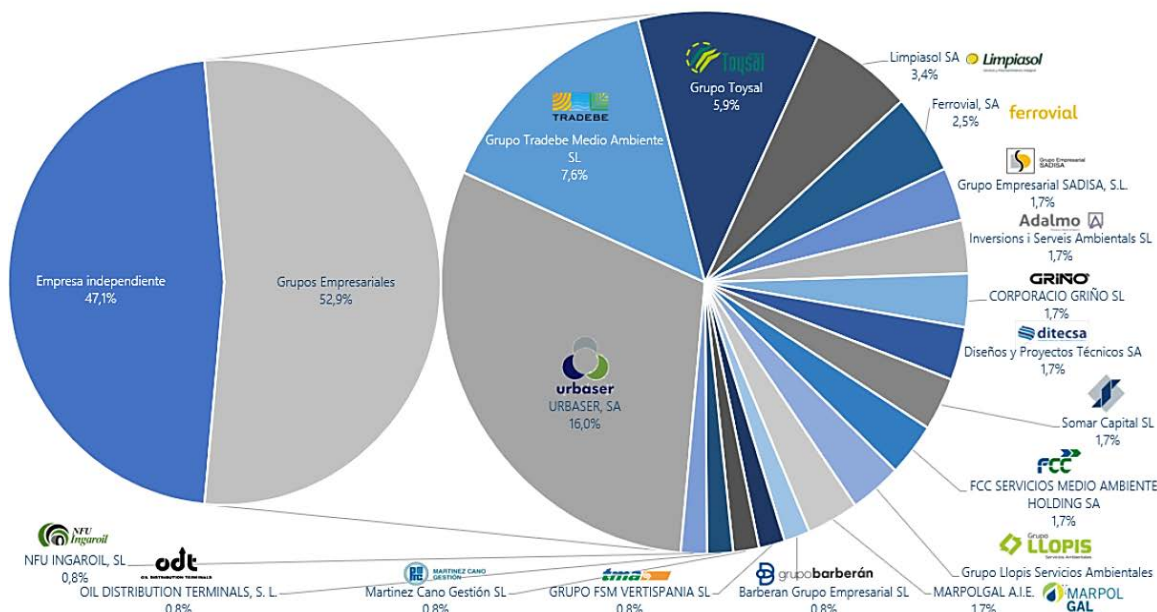
Para poder prestar este servicio portuario la empresa **debe contar con una licencia**, cuya duración máxima puede ser de 6 o 12 años en función de si existe compromiso de inversión significativa o no (art. 114.1 apartado del TRLPEMM). Las licencias indican los tipos de residuos, según los anexos del convenio MARPOL 73/78, que puede descargar la empresa licenciataria en cuestión, de tal manera que cada empresa puede estar habilitada para descargar residuos de uno o de varios anexos y en una o varias terminales o puertos. El número de títulos habilitantes es de 123 en 2024, 7 de los cuales se encuentran restringidos al uso de una terminal de uso particular²²¹, lo que convierte a este servicio portuario en uno de los que cuenta con más operadores en España según el Observatorio de los Servicios Portuarios (2023).

- En función del plazo de validez de las licencias, se observa que el plazo medio es de 5,4 años según el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios.
- En relación con los licenciarios, según el Observatorio de los Servicios Portuarios (2023) en torno al 53% de los títulos habilitantes pertenecen a grupos empresariales, mientras que el 47% restante son empresas independientes. Destacan el Grupo Urbaser, que cuenta con el 16% del total

²²¹ Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios, consultado el 24 de octubre de 2024.

de títulos habilitantes en más de una decena de puertos, seguido de Grupo Tradebe con el 8% y el Grupo Toysal con otro 6%.

Gráfico 11: Licencias en el servicio de recepción de desechos generados por los buques por grupo empresarial en 2022



Fuente: Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023).

- El número promedio de prestadores del servicio de Marpol por Autoridad Portuaria y tipo de residuo, según los datos del Registro de licencias, es de 2. Sin embargo, es más frecuente la habilitación para descarga de los desechos de los anexos I, VI y V, con un número de prestadores medio por Autoridad Portuaria superior a 2. Respecto al total de pares empresa y Autoridad portuaria, categorizados por tipo de anexo, se obtienen los siguientes datos:
 - o 57 licencias habilitadoras distintas para la descarga de desechos del anexo I (hidrocarburos).
 - o 11 licencias para anexo II (sustancias nocivas líquidas transportadas a granel).
 - o 54 licencias para anexo IV (aguas sucias de los buques).
 - o 56 licencias para anexo V (basuras de los buques).
 - o 24 licencias para anexo IV (contaminación atmosférica ocasionada por los buques).

En general, las empresas que descargan y gestionan desechos del anexo I suelen estar ligadas a otras actividades de gestión o logística de hidrocarburos, mientras que las que se enfocan al anexo V suelen tener una actividad relacionada con residuos sólidos urbanos. También es bastante frecuente que una misma empresa preste servicio a distintos anexos en un mismo puerto.

Tabla 1: Número de empresas prestadoras del servicio de recepción de desechos, por anexo y Autoridad Portuaria en 24 de junio de 2025

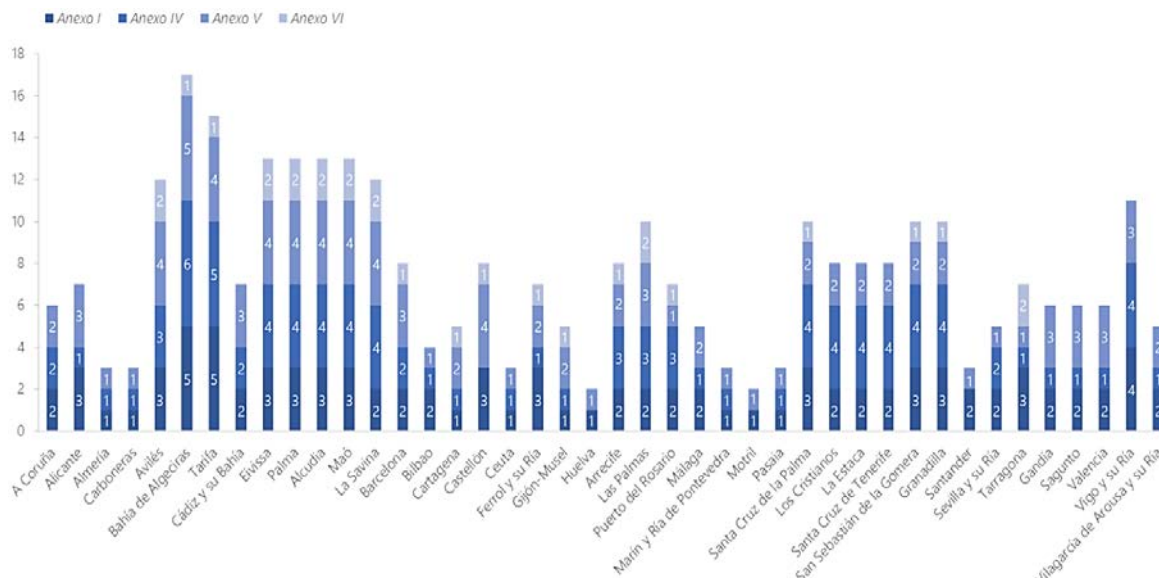
	Anexo I	Anexo II	Anexo IV	Anexo V	Anexo VI	Media (si hay anexo)
A Coruña	2	0	2	2	2	2,00
Alicante	2	0	1	2	0	1,67
Almería, Carboneras	1	2	1	1	0	1,25
Avilés	3	1	3	3	2	2,40
Bahía de Algeciras	5	0	6	4	2	4,25
Tarifa	4	0	3	1	2	2,50
Cádiz y su Bahía	2	0	2	3	0	2,33
La Savina	2	0	4	3	2	2,75
Palma, Alcudia, Eivissa, Maó	3	0	4	3	3	3,25
Barcelona	2	2	2	3	3	2,40
Bilbao	1	1	1	1	1	1,00
Cartagena	1	1	1	1	1	1,00
Castellón	1	0	0	2	1	1,33
Ceuta	1	0	1	1	0	1,00
Ferrol y su Ría	2	0	0	1	0	1,50
Gijón-Musel	2	1	2	1	2	1,60
Huelva	1	0	0	1	0	1,00
Arrecife	2	0	3	2	1	2,00
Las Palmas	2	0	3	3	2	2,50
Puerto del Rosario	2	0	3	1	1	1,75
Málaga	2	1	1	2	0	1,50
Marín y Ría de Pontevedra	1	0	1	1	0	1,00
Motril	1	0	0	2	0	1,50
Pasaia	1	0	1	1	0	1,00
Granadilla	3	0	4	1	0	2,67
La Estaca	3	0	5	2	0	3,33
Los Cristianos	3	0	5	2	0	3,33
Sta Cruz de la Palma, S Sebastián de la Gomera	4	0	5	2	1	3,00
Santa Cruz de Tenerife	3	0	5	2	0	3,33
Santander	2	0	0	1	0	1,50
Sevilla y su Ría	2	0	2	1	0	1,67
Tarragona	1	0	1	1	1	1,00
Gandía, Valencia, Sagunto	2	0	2	3	2	2,25
Vigo y su Ría	3	0	3	3	0	3,00
Vilagarcía de Arousa y su Ría	2	1	1	2	1	1,40
Media (si hay anexo)	2,11	1,25	2,60	1,86	1,67	

Fuente: Elaboración propia a partir del Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios, consultado el 24 de junio de 2025.

- Entre los puertos con más licencias se encuentran los puertos de Bahía de Algeciras, Tarifa, Ibiza, Alcudia, Palma y Mahón. Al observar los binomios puerto-licenciarios, relevante para considerar el grado de competencia, se

constata que muchos puertos únicamente cuentan con 2 o 3 licencias por tipo de residuo, solo unos pocos puertos más grandes cuentan con más de 3 licencias por tipo de residuo y varios puertos pequeños solo cuentan con 1 licencia por tipo de servicio:

Gráfico 12: Número de empresas prestadoras del servicio de recepción de desechos, por anexo y puerto, con título habilitante abierto al uso general en 2022



Fuente: Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios 2022 – Puertos del Estado (2023).

7.2.2.3. Comparativa de los sistemas de tarifas indirectas (fijas) españoles y europeos

El Observatorio de los Servicios Portuarios encargó un estudio, publicado en 2023, para que realizara un “análisis y diagnóstico del actual régimen tarifario del servicio portuario de recepción de desechos generados por buques y residuos de carga” del SPTE, que llevara a identificar las causas del desajuste (déficits o superávits) en ciertas Autoridades Portuarias, debidos a diferencias entre ingresos generados por la tarifa fija y el abono a los prestadores de las descargas efectivamente realizadas.

Este análisis incluyó una comparativa del régimen tarifario del servicio en varios países comunitarios, en concreto Bélgica (Amberes), Francia (Marsella, Le Havre y Nantes-Saint Nazaire), Italia (Génova y La Spezia), Países Bajos (Rotterdam), Portugal (Leixoes y Sines) y Alemania (Hamburgo). Si bien en todos ellos las tarifas disponibles, tanto indirectas como directas, dependían del arqueo (GT) o volumen del buque (caso de Francia), de este análisis se desprende una importante heterogeneidad que se observa entre países y entre puertos de un

mismo país a la hora de diseñar este régimen tarifario, incluida la aplicación de cada tarifa a unos residuos u otros o incluso la propia implementación del sistema tarifario impuesto por la Directiva 2019/883. Además, en muchos de estos puertos existía un sistema de reembolso o devolución de la tarifa indirecta a los buques en caso de descargar desechos a fin de fomentar su entrega en el puerto, si bien esto pondría en cuestión la recuperación de costes obligada por la normativa comunitaria. A todo ello se une la falta de información de ciertos aspectos clave (cuantía de las compensaciones de la Autoridad Portuaria al prestador, cuantía de tarifas directas). Por lo tanto, cualquier comparativa entre niveles de tarifas de diferentes puertos debe tomarse con gran cautela.

7.3. Restricciones a la competencia y a la regulación eficiente

A partir del análisis de este servicio, se han identificado las siguientes restricciones desde el punto de vista de la competencia y la regulación eficiente.

7.3.1. Falta de información de los términos y condiciones de prestación del servicio derivada de la ausencia o no publicación de los PPP

Actualmente, 11 Autoridades Portuarias²²² no cuentan con PPP actualizados, incluso 4 de ellas carecen de PPP publicado²²³. A estos se añaden 6 Autoridades Portuarias²²⁴ cuyos PPP son anteriores a la trasposición de la Directiva (UE) 2019/883 mediante el RD 128/2022, por lo que la definición del servicio en dichos PPP no incorpora ciertos desechos y residuos. Esto implica que dichos PPP son incompletos al no incluir todos los tipos de residuos especificados en el TRLPEMM²²⁵.

La ausencia de PPP públicos y accesibles al público general supone por sí misma una barrera de acceso a la competencia de potenciales entrantes, además de representar un problema de seguridad jurídica para los prestadores incumbentes.

²²² Autoridades Portuarias de Bahía de Cádiz, Cartagena, Ferrol-San Cibrao, Huelva, Málaga, Melilla, Motril, Pasaia, Santander, Vigo y Vilagarcía.

²²³ Autoridades Portuarias de Huelva, Melilla, Motril y Vilagarcía.

²²⁴ Autoridades Portuarias de Avilés, Ceuta, Gijón, Santa Cruz de Tenerife, Sevilla y Tarragona.

²²⁵ En dichos PPP desactualizados se suele diferenciar entre residuos sólidos y líquidos.

7.3.2. Limitación tácita del número de prestadores sin procedimiento competitivo

La conjunción de una regulación de la operación (obligaciones de servicio público y medios mínimos) y una regulación de precios (tarifas máximas) no solo limita la capacidad de elección de las empresas MARPOL, determinando tanto sus ingresos como sus costes, sino que además puede limitar el número de operadores viables en un determinado puerto.

En el caso del servicio MARPOL este problema puede verse exacerbado por la decisión de ciertas Autoridades Portuarias de restringir las posibilidades de selección del tipo de residuos que el TRLPEMM expresamente permite²²⁶. En efecto, la ley establece que las licencias puedan otorgarse para la recepción del conjunto de desechos de los diferentes anexos, para los desechos de un único anexo o para cualquier combinación de estos. Sin embargo, en los distintos PPP pueden encontrarse múltiples casos en lo que o bien la licencia abierta al uso general deba incluir la totalidad de los desechos de buques (I, II, IV, V y VI)²²⁷, o bien se vincula el otorgamiento de la licencia para la recepción de cierta categoría de desechos a la obtención previa o simultánea de licencia para la recepción de otra categoría distinta de desechos²²⁸. Estas restricciones vetan la entrada de aquellas empresas que desearían prestar el servicio MARPOL para un conjunto de residuos diferente de los disponibles. No se ofrece justificación para estas restricciones en los propios PPP.

7.3.3. Restricciones del sistema de licencias y concesiones

El acceso al servicio de recepción de desechos está sujeto a un régimen de licencia. Se han detectado cuatro limitaciones importantes asociadas a las licencias en este servicio:

- **Falta de publicación de anuncios de otorgamiento de las licencias:** el otorgamiento de las licencias debe publicarse en el BOE, así como la convocatoria de concurso, en su caso²²⁹. Sin embargo, en la práctica una

²²⁶ Art. 109.3 TRLPEMM.

²²⁷ Caso de la Autoridad Portuaria de Bilbao.

²²⁸ Por ejemplo, vinculando la recepción de desechos de anexo V a la de anexo VI o la de anexo I a la de anexo IV (Autoridades Portuarias de Almería, Baleares o Tarragona), o anexo I a la de anexo II (Bahía de Algeciras) u otras combinaciones (Gijón, donde se excluya la posibilidad de desechos de un único anexo). También se encuentra esta vinculación en los casos de Autoridades Portuarias que aún tienen PPP anteriores a 2010, en los que solo se distinguía entre residuos líquidos (anexos I y IV) y sólidos (anexo V), como las Autoridades Portuarias de Ferrol, Pasaia o Vigo.

²²⁹ Art. 115.3 TRLPEMM.

amplia mayoría de Autoridades Portuarias (18 de 28)²³⁰ no han publicado, conforme establece la ley, los anuncios de las licencias del servicio de recepción de residuos vigentes.

- **Uso de títulos habilitantes no previstos en la normativa común** (licencias provisionales, prórrogas de licencias, etc.). La falta de respaldo en la normativa estatal común que sustente su uso por dichas Autoridades Portuarias tiende a generar falta de seguridad jurídica entre las empresas instaladas y especialmente entre los potenciales entrantes.
- **Duración definida y preaviso:** aun tratándose de un servicio sin limitación explícita del número de prestadores por ninguna Autoridad Portuaria, las licencias de este servicio también exhiben una duración definida, lo que solo cobraría sentido si el número de prestadores estuviera limitado y las licencias se otorgaran por concurso, permitiendo reiterar la tensión competitiva cada cierto intervalo de tiempo. La renovación periódica de licencias supone una carga burocrática innecesaria si la Autoridad Portuaria cuenta en todo momento con la potestad de supervisar el cumplimiento de los requisitos.

Por otro lado, la ocupación de dominio público portuario necesaria para la prestación del servicio requiere de una autorización o concesión.

- La vinculación legal en un único procedimiento administrativo de los otorgamientos de la licencia y de la concesión o autorización se exige legalmente solo en el caso de vinculación “directa e indispensable” entre prestación del servicio y ocupación del dominio público. No obstante, la sola ocupación del dominio público para prestar el servicio, sin que esta fuera indispensable²³¹, ya supondría una importante ventaja de un prestador incumbente frente a cualquier entrante potencial que careciera de dicho título administrativo de ocupación del demanio. En consecuencia, la falta de esta vinculación, sea o no indispensable para la prestación del servicio, tiene implicaciones negativas en términos de competencia.
- Por otro lado, no hay constancia de casos de otorgamiento de licencias de recepción de residuos vinculadas a concesiones tal como prescribe la ley. Diversas Autoridades Portuarias²³² han publicado anuncios relativos

²³⁰ Autoridades Portuarias de Almería, Avilés, Bahía de Algeciras, Bilbao, Cartagena, Castellón, Ceuta, Ferrol-San Cibrao, Huelva, Las Palmas, Málaga, Melilla (aparentemente no se presta el servicio), Motril, Pasaia, Santander, Sevilla, Tarragona y Vilagarcía.

²³¹ Por ejemplo, en el caso de que ciertos activos como oficinas, que podría estar situados en la zona de servicio del puerto o fuera de esta, en sus inmediaciones.

²³² Autoridades Portuarias de Bahía de Algeciras, Baleares, Barcelona, Ceuta, Málaga, Pasaia o Tarragona.

a concesiones a empresas de recepción de desechos, y en ningún caso se vincula explícitamente dicha concesión a la licencia según establece el TRLPEMM. Es más, dichas concesiones presentan plazos o fechas de otorgamiento no coincidentes con las licencias correspondientes.

7.3.4. Limitaciones en la determinación de las tarifas

En el servicio MARPOL se encuentran las mismas limitaciones en la fijación de tarifas máximas que en los servicios técnico-náuticos. Es decir, la falta de una orientación y metodología uniforme para la determinación de las tarifas, que en este caso se ven exacerbadas dado el complejo sistema de tarifas reguladas que incluye tanto las tarifas directas máximas (del buque al prestador) y las tarifas variables (de la Autoridad Portuaria al prestador). Además, en este diseño incide significativamente la asimetría de información existente entre prestadores y Autoridades Portuarias: las empresas prestadoras conocerán con mayor exactitud la estructura de costes y la demanda de mercado del servicio MARPOL.

Adicionalmente, a partir del análisis de los PPP se ha detectado que la especificación de los conceptos por los que corresponde el pago de la tarifa directa difiere entre Autoridades Portuarias. Por ejemplo, en los dos pliegos más recientes²³³, se incluyen bajo la tarifa directa la descarga de desechos en la zona II del puerto o con medios marinos, mientras que en otros pliegos, si aplica la tarifa directa y concurren estos elementos, se aplica un recargo del 25%. Además, en estos dos pliegos más recientes, se han introducido nuevos supuestos en los que aplicar la tarifa directa, que no se encuentra en pliegos más antiguos, tales como la superación de umbrales máximos de desechos de naturaleza peligrosa o la descarga de desechos anexo V no correspondientes con las operaciones normales del buque²³⁴.

A la falta de homogeneidad se unen las posibles confusiones en el contenido de los pliegos respecto a lo establecido en el TRLPEMM, ya que en algunos pliegos someten a la tarifa directa las descargas de anexos I y V realizadas en la zona II del puerto o con medios marinos, mientras que en el artículo 132.8 del TRLPEMM se establece que en este caso procede la aplicación de la tarifa fija, con un recargo del 25% respecto a la zona I.

Todas estas divergencias pueden generar distorsiones en las condiciones de competencia en los distintos puertos. La tarificación es un aspecto esencial en el servicio y la falta de homogeneidad en los criterios de las distintas Autoridades Portuarias puede añadir un nivel de complejidad adicional a los

²³³ PPP de las Autoridades Portuarias de Marín y Ría de Pontevedra (2024) y de Valencia (2023).

²³⁴ A modo ilustrativo, a nivel de Autoridad Portuaria, sería nulo Valencia, del 10% en Baleares, del 15% en Almería o Marín y Ría de Pontevedra, y del 25% en Alicante o las Palmas.

prestadores que deseen operar en varias Autoridades Portuarias, desincentivando su expansión y en última instancia la competencia.

Por otra parte, las remuneraciones que perciben los prestadores que operan en puertos gestionados por distintas Autoridades Portuarias por la descarga de un mismo volumen de desechos se fijan conforme a estructuras que son en ocasiones significativamente diferentes²³⁵. En principio, esta diferencia podría deberse a los distintos costes que enfrentan los prestadores en cada puerto, como p.ej. el distinto coste de descarga, transporte, almacenamiento o entrega de los desechos. No obstante, la estructura de los cálculos entre unas y otras es muy diferente, lo que complica las comparaciones.

7.3.5. Limitaciones asociadas a la inclusión de medios mínimos en los PPP

Los PPP del servicio MARPOL suelen incluir disposiciones que afecten al grado de competencia en el servicio, en concreto, las relativas a la regulación de medios mínimos (humanos y materiales) y de niveles de “productividad, rendimiento y calidad”²³⁶. La simultaneidad de ambos tipos de regulación también aquí podría resultar redundante. Además, la combinación de ambas puede resultar ineficiente si la imposición de unos medios mínimos muy específicos evita alcanzar eficientemente los niveles de calidad exigidos.

7.3.6. Posibles distorsiones en la competencia por la distribución de superávits

Algunas Autoridades Portuarias presentan desajustes persistentes entre sus ingresos provenientes del régimen de tarifas fijas y sus gastos derivados del pago de tarifas variables a los prestadores del servicio. En los casos en los que una Autoridad Portuaria obtiene superávit, el artículo 132.8 del TRLPEMM permite el reparto del mismo entre los prestadores cuando exista una “demanda insuficiente”. Esta definición imprecisa conlleva una forma de reparto del superávit que provee a los licenciarios unos beneficios extraordinarios. Su

²³⁵ En general las estructuras tarifarias se basan en una cuantía a pagar por metro cúbico de desecho. No obstante, hay gran diversidad entre unos puertos y otros: algunos fijan tramos (ya sea en función del volumen de desechos o del tonelaje del buque) con distintos elementos variables o fórmulas más elaboradas para el cálculo de la tarifa. Asimismo, es frecuente que se incluyan distintos recargos, según la Autoridad Portuaria, en función de la duración de la descarga, los medios empleados, el tipo de tráfico, la zona del muelle o las características de los residuos.

²³⁶ Se establecen y cuantifican indicadores de disponibilidad de los medios, impuntualidad y demora media, accidentalidad (se producen daños sobre personas, equipos, materiales...), quejas y reclamaciones, tiempo medio de respuesta a reclamaciones de clientes y valorización de los residuos (porcentaje de residuos de anexos I y V no destinados a vertedero).

distribución entre los prestadores cuya actividad ya es rentable podría estar concediéndoles una ventaja.

8. SERVICIO COMERCIAL DE SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE

El servicio de suministro de combustible a buques (conocido como *bunkering*) es un factor clave de competitividad del sistema portuario español. El servicio también ha ganado en importancia en el marco de la transición ecológica, lo que viene acelerando su transformación²³⁷. En 2023, la Organización Marítima Internacional (OMI) anunció una estrategia de reducción de las emisiones de CO₂ de hasta un 40% respecto a los niveles de 2008 antes de 2030 y un objetivo de cero emisiones netas de gases de efecto invernadero (GEI) en 2050 o en torno a esa fecha²³⁸.

8.1. Caracterización jurídica

Mientras que la normativa española considera el servicio de suministro de combustible como un servicio comercial, la normativa europea lo considera un servicio portuario.

Así, la regulación general del servicio de suministro de combustible se encuentra recogida en el Reglamento (UE) 2017/352, en el TRLPEMM, en el Real Decreto 958/2002, en la normativa orientada a la prevención y lucha contra la contaminación en la manipulación de hidrocarburos en el ámbito marítimo traspuesta al marco jurídico nacional²³⁹ y en la normativa aplicable al resto del sector petrolífero²⁴⁰.

El TRLPEMM somete el servicio de suministro de combustible al régimen de servicios comerciales, el cual es menos exigente que el aplicable a los servicios portuarios. Igualmente, regulan el servicio las condiciones particulares y restantes disposiciones de las Autoridades Portuarias.

²³⁷ En este estudio no se analizan los mercados de combustibles alternativos a los convencionales. En todo caso, la operativa del servicio de suministro de combustibles a buques con combustibles convencionales (Heavy Fuel Oil -HFO-, Marine Gasoil -MGO- y Very Low Sulphur Fuel Oil -VLSFO-) es muy similar a la del servicio de suministro de gas natural licuado (GNL), con particularidades importantes en cuanto a los medios.

²³⁸ Organización Marítima Internacional (OMI). “2023 IMO strategy on reduction of GHG emissions from ships”. Pág.6.

²³⁹ Forman parte de este cuerpo normativo el Real Decreto 128/2022, de 15 de febrero, sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos de buques; el Real Decreto 253/2004, de 13 de febrero, por el que se establecen medidas de prevención y lucha contra la contaminación en las operaciones de carga, descarga y manipulación de hidrocarburos en el ámbito marítimo y portuario; el Real Decreto 61/2006, de 31 de enero, por el que se determinan las especificaciones de gasolinas, gasóleos, fuelóleos y gases licuados del petróleo y se regula el uso de determinados biocombustibles; la Ley 7/2022, de 8 de abril, de residuos y suelos contaminados para una economía circular; aquellas normas cuyo origen se traza al Convenio MARPOL 73/78, el Convenio OPRC 90, entre otros convenios internacionales administrados por la OMI.

²⁴⁰ Notablemente, el Título III de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

8.1.1. Regulación internacional

A nivel europeo, el **Reglamento (UE) 2017/352** incluye el servicio de suministro de combustible entre los servicios portuarios, definiéndolo como “*el aprovisionamiento de combustible sólido, líquido o gaseoso o de cualquier otra fuente de energía utilizada para la propulsión del buque y para el abastecimiento general y específico de energía a bordo de dicho buque mientras esté atracado*”. De esta manera, incluye tanto las fuentes de energía utilizadas actualmente para la propulsión de buques como cualquier otra fuente de energía que pueda ser empleada en el futuro.

El Reglamento establece el marco jurídico general para la provisión de servicios portuarios en los puertos de la UE, sin incluir disposiciones específicas sobre el suministro de combustibles. Así, se centra en promover una competencia leal y transparente en el sector portuario, garantizando el acceso no discriminatorio a los servicios portuarios esenciales. En esencia, define los derechos y obligaciones de los prestadores de los servicios portuarios y las responsabilidades de los administradores portuarios, con el objetivo de mejorar la eficiencia y la calidad de los servicios prestados en los puertos de la UE.

Además del citado reglamento, dentro de la regulación internacional, un aspecto adicional que impacta indirectamente sobre el servicio es el relacionado con la **regulación medioambiental**, tanto por parte de la OMI como por parte de la UE, y tanto de las emisiones de gases de los buques como del resto de residuos. Como la recepción de desechos de buques y residuos de la carga en general se analiza por separado, en esta parte únicamente se hará referencia a la regulación de las emisiones de los buques.

En concreto, las nuevas regulaciones medioambientales relacionadas con las emisiones de gases pueden tener un impacto importante sobre la competitividad del producto, del servicio, y en consecuencia, del puerto; y especialmente en aquellos puertos especializados en *bunkering*, pudiendo también afectar a qué combustibles son demandados. Especialmente relevantes resultan las regulaciones sobre los **óxidos de azufre (SO_x)** del combustible marino²⁴¹ y la **iniciativa FuelEU Maritime**. Esta última forma parte del Pacto Verde Europeo, que impone objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) en el sector marítimo de un 80% para 2050, entre otras cosas

²⁴¹ La norma internacional aprobada por la Organización Marítima Internacional (OMI), comúnmente denominada IMO 2020, establecía un límite máximo de emisiones de SO_x del 0,50% m/m a nivel global (desde el 1 de enero de 2020) y del 0,10% m/m en las denominadas Áreas de Control de Emisiones, de las que forman parte desde 2015 el Mar Báltico y el Mar del Norte. Desde el 1 de mayo de 2025, el Mediterráneo pasará a ser considerada ECA, por lo que se aplicará este último porcentaje. La norma europea, la Directiva de Azufres de la UE (*EU Sulphur Directive*), es más ambiciosa que la norma internacional en algunos aspectos, como la exigencia adicional de un límite del 0,10% m/m cuando los barcos están atracados en puertos europeos.

mediante el incentivo a nuevos combustibles. Del mismo modo, puede tener efectos sobre el sector la inclusión del transporte marítimo de la Unión Europea en el **sistema de derechos de emisión** a partir de 2024, un sistema cuya introducción también está prevista con sus particularidades a nivel internacional desde la OMI. También es importante la reforma europea de la **Directiva sobre Fiscalidad Energética**, que buscaría incluir en el impuesto de hidrocarburos el avituallamiento a tráficos marítimos internacionales (hasta ahora exento).

Estas normas medioambientales, así como las nuevas que puedan ser aprobadas en el futuro, tienen implicaciones directas sobre el tipo de combustible que las navieras demandan a los prestadores del servicio. La entrada en vigor de la normativa IMO 2020 ya contribuyó a modificar el *mix* de combustibles pesados demandados, aumentando considerablemente la importancia del MGO en el *mix* final, dado que este producto cumple de manera directa con los requerimientos en cuanto a contenido de azufre. Se espera igualmente un crecimiento del consumo de GNL a nivel mundial, si bien el incremento esperado de los volúmenes a suministrar en los puertos españoles podría ser lento en la presente década para ganar importancia a partir de 2030. De hecho, un número considerable de los grandes motores de propulsión utilizados hoy en el transporte marítimo son de doble combustible y pueden cambiar de combustible líquido a GNL y viceversa (incluso durante la operación), lo que es ventajoso para optimizar costes, especialmente si una embarcación navega por aguas internacionales con diferentes estándares de contaminación²⁴².

8.1.2. Regulación nacional

A nivel nacional, el TRLPEMM es la norma básica que regula los servicios portuarios y comerciales. El servicio de suministro de combustible es considerado un servicio comercial, por lo que su régimen administrativo y económico es significativamente más flexible que el aplicado a los servicios portuarios.

8.1.2.1. Normativa según el TRLPEMM

El TRLPEMM **define los servicios comerciales por exclusión**, de tal manera que las actividades de prestación de naturaleza comercial, que estén vinculadas a la actividad portuaria y que no sean considerados “servicios portuarios”, son automáticamente considerados servicios comerciales por el artículo 138.

Con la entrada en vigor del Reglamento (UE) 2017/352, que trata el servicio de suministro de combustibles como un servicio portuario más, quedó patente la

²⁴² OPEC, World Oil Outlook 2023.

distinta consideración del servicio para la norma nacional y para la europea. Se planteó entonces a nivel nacional un debate sobre la necesidad y las implicaciones de un posible cambio de consideración del servicio. De hecho, en el proyecto de ley de modificación del TRLPEMM²⁴³ se enfatiza la necesidad de aclarar el alcance y condición del servicio de combustible, donde según este texto, el servicio continuaría en el marco de los servicios comerciales, respetando las disposiciones del Reglamento (UE) 2017/352.

El TRLPEMM incluye asimismo importantes disposiciones relacionadas con la prevención y lucha contra la contaminación en el dominio público portuario²⁴⁴. En concreto, establece que todas las instalaciones de abastecimiento de combustibles a buques deben contar *“con medios suficientes para la prevención y lucha contra la contaminación accidental, marina, atmosférica y terrestre”*, debiendo contar con un plan de contingencias por contaminación accidental, que será tenido en cuenta por la Autoridad Portuaria correspondiente para la elaboración del Plan Interior de Contingencias del Puerto.

Dichas instalaciones de abastecimiento de combustibles también deberán **ser capaces de proveer servicios de recepción de los residuos de carga y de las aguas de lastre de los buques con destino a dichas instalaciones, regulados por los anexos I y II del Convenio MARPOL 73/78²⁴⁵**, así como estar provistas de los medios necesarios para prevenir y combatir los derrames. Adicionalmente, los titulares de estas instalaciones portuarias también deben disponer de servicios de recepción para los desechos generados por los buques correspondientes a los anexos IV, V y VI del Convenio MARPOL 73/78²⁴⁶ en el caso de que no exista ninguna empresa prestadora con licencia para prestar este servicio en el ámbito geográfico de dichas instalaciones, según se establece en los PPP de las Autoridades Portuarias relativas al servicio de recepción de desechos de buques y residuos de carga.

²⁴³ [Proyecto de Ley de modificación del TRLPEMM, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima.](#)

²⁴⁴ Artículo 62 del TRLPEMM.

²⁴⁵ El Convenio MARPOL, tras los sucesivos protocolos y modificaciones, cuenta actualmente con 6 anexos. Los dos primeros establecen las reglas para prevenir la contaminación por hidrocarburos (Anexo I) y para prevenir la contaminación por sustancias nocivas líquidas transportadas a granel (Anexo II).

²⁴⁶ Los desechos y residuos incluidos en dichos anexos del Convenio MARPOL son los siguientes:

Anexo IV: Reglas para prevenir la contaminación por las aguas sucias de los buques.

Anexo V: Reglas para prevenir la contaminación ocasionada por las basuras de los buques.

Anexo VI: Reglas para prevenir la contaminación atmosférica ocasionada por los buques.

En línea con la menor exigencia regulatoria que caracteriza a los servicios comerciales frente a los portuarios, el TRLPEMM reconoce la **libertad de acceso** a la prestación de servicios comerciales en los puertos de interés general²⁴⁷ y establece que éstos se prestarán en **régimen de competencia**.

No obstante, la prestación de servicios comerciales **requiere la obtención de autorización** por parte de la Autoridad Portuaria y deberá ajustarse a los **pliegos de condiciones particulares** que apruebe cada una para el otorgamiento del correspondiente título habilitante²⁴⁸. Al igual que ocurre con el resto de los servicios, cuando el desarrollo de la actividad requiere la ocupación de bienes de dominio público portuario, la Autoridad Portuaria debe tramitar un solo expediente, otorgando un único título administrativo en el que autoriza la actividad y la ocupación del dominio público portuario, ambos por el mismo plazo de tiempo.

Únicamente se permite la prestación de servicios comerciales por la propia Autoridad Portuaria cuando existan deficiencias de la iniciativa privada²⁴⁹. En este caso, se detalla que cuando estos servicios se presten en régimen de concurrencia con entidades privadas la Autoridad Portuaria debe exigir el pago de las correspondientes tarifas, detallando su método de cálculo²⁵⁰:

- Las tarifas por el servicio tendrán el carácter de precios privados.
- Deberán contribuir a lograr el objetivo de autofinanciación, evitando prácticas abusivas en relación con los tráficos cautivos y actuaciones discriminatorias o análogas.
- El Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria aprueba libremente las tarifas por los servicios comerciales que presta la propia Autoridad Portuaria.
- Las tarifas no podrán ser inferiores al coste del servicio, excepto cuando exista subactividad y no haya concurrencia con entidades privadas.

Finalmente, si bien el servicio de suministro de combustible no es considerado servicio portuario, el TRLPEMM reconoce la especial entidad de este servicio comercial al establecer la obligatoriedad de que se adjudique, dentro de cada dominio público portuario, un **número mínimo de instalaciones de**

²⁴⁷ Artículo 104 del TRLPEMM.

²⁴⁸ Artículo 139 del TRLPEMM.

²⁴⁹ Artículo 140 del TRLPEMM.

²⁵⁰ Artículo 246 del TRLPEMM.

avituellamiento de combustibles²⁵¹. Los criterios, que se determinan reglamentariamente por el Real Decreto 958/2002, tienen en cuenta las características singulares de cada puerto.

8.1.2.2. Real Decreto 958/2002, de 13 de septiembre, sobre instalaciones de avituallamiento de combustibles en los puertos de interés general

El objetivo principal de este Real Decreto es definir los criterios para la determinación, por parte de las Autoridades Portuarias, del número mínimo de instalaciones de avituallamiento de combustibles dentro de la zona de servicio de los puertos de interés general. El fin último es el fomento de la competencia en precios y la calidad y seguridad en el suministro de los combustibles.

Para determinar el número mínimo de instalaciones en cada puerto, se consideran varios criterios:

- La intensidad del tráfico de avituallamiento de los últimos tres años.
- El volumen total de operaciones comerciales.
- La superficie terrestre de la zona de servicio del puerto.
- La situación estratégica.
- La distancia a otros puertos.
- La incidencia de las operaciones de avituallamiento en el tráfico de buques mercantes.

Estos criterios se ponderan según valores específicos, permitiendo así una evaluación detallada de las necesidades de cada puerto. Si el número de instalaciones suministradoras de combustibles existentes es inferior al mínimo establecido, las Autoridades Portuarias deberán convocar concursos, que se llevarán a cabo en régimen de no exclusividad, para alcanzar al menos dicho número mínimo. Además, convocará nuevos concursos cuando cualquier empresa interesada solicite el otorgamiento de una nueva instalación de suministro o cuando se modifiquen significativamente los criterios que en su día se usaron para determinar el número mínimo de instalaciones²⁵².

²⁵¹ Tal obligatoriedad figura en la Disposición adicional decimoséptima sobre “Instalaciones de avituallamiento de combustibles”, la cual es heredada de la Disposición adicional vigesimoprimera de la anterior -ya derogada- Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, donde fue introducida por el Real Decreto 958/2002.

²⁵² Real Decreto 958/2002, de 13 de septiembre, sobre instalaciones de avituallamiento de combustibles en los puertos de interés general. Artículo 3.

Las Autoridades Portuarias deberán ponderar favorablemente las proposiciones de quienes no sean titulares de otra instalación en el mismo puerto y aquellas que no impliquen suministro exclusivo con el mismo operador al por mayor.

En cuanto al otorgamiento de concesiones, el Real Decreto establece que las autoridades portuarias ofrecerán suelo adecuado para el establecimiento de instalaciones de suministro de combustible. El Real Decreto también establece que las Autoridades Portuarias deben definir los muelles, instalaciones y espacios de la zona de servicio del puerto donde se podrá realizar el suministro de combustible mediante camiones cisterna o medios flotantes como gabarras. Asimismo, deben especificar las condiciones de operación y seguridad del suministro y los requisitos que deben cumplir los suministradores.

Puertos del Estado aprueba los pliegos de condiciones generales para el ejercicio de la actividad de suministro de combustible, y las concesiones y autorizaciones que otorguen las Autoridades Portuarias se sujetarán a dichos pliegos. Las Autoridades Portuarias informarán anualmente a Puertos del Estado sobre el cumplimiento del Real Decreto.

8.1.2.3. *Pliegos de condiciones particulares*

Las condiciones particulares y restantes disposiciones de la Autoridad Portuaria, así como las condiciones fijadas por la Autoridad Portuaria en el contenido de las autorizaciones²⁵³, regulan las condiciones específicas de la prestación de los servicios comerciales de suministro de combustible en los puertos de interés general.

La antigüedad media de los pliegos de condiciones particulares publicados en la actualidad es de aproximadamente 10 años, ya que 2012 fue el año en el que más Autoridades Portuarias publicaron sus actuales pliegos de condiciones particulares del servicio comercial de suministro de combustible. Para 7 de las 28 Autoridades Portuarias no se han encontrado pliegos de condiciones particulares publicados que regulen el servicio.

8.2. Caracterización económica

Según el art. 2 del Reglamento (UE) 2017/352, el servicio se define como “*el aprovisionamiento de combustible sólido, líquido o gaseoso o de cualquier otra fuente de energía utilizada para la propulsión del buque y para el abastecimiento general y específico de energía a bordo de dicho buque mientras esté atracado*”.

²⁵³ A pesar de que TRLPEMM se refiere a “autorizaciones” y “títulos habilitantes”, en el contenido de los pliegos en numerosas ocasiones aparecen referencias al término “licencia”, se entiende que como sustitutivo de autorización.

Así, este estudio analiza de forma agregada el suministro de combustibles convencionales y el suministro –incipiente– de GNL.

España cuenta con una posición sólida en el mercado de suministro de combustible marítimo gracias a su localización geográfica²⁵⁴. También, según el Observatorio de Servicios Portuarios (2020), a la buena valoración del servicio. En efecto, la localización de nuestro país en las rutas este-oeste del transporte marítimo debido al Estrecho de Gibraltar y en las rutas norte-sur debido a las Islas Canarias, convierten a varios de nuestros puertos en áreas de servicio ideales para los grandes buques mercantes, que hacen escalas habituales en ellos para su avituallamiento.

Así, según el Observatorio de Servicios Portuarios (2020), el aprovisionamiento de combustibles a buques es un servicio maduro entre los servicios prestados en los puertos españoles. El mercado global de suministro de combustibles mundial a buques alcanzó 204 millones de toneladas en 2022²⁵⁵. En total, 8,63 millones se suministraron en España, lo que representa más de un 21% del mercado europeo²⁵⁶, convirtiendo a nuestro país en el segundo mayor proveedor europeo por volumen suministrado y en el octavo mayor proveedor mundial, con aproximadamente un 4,2% del volumen de combustible marítimo mundial suministrado.

8.2.1. Caracterización del servicio por el lado de la demanda

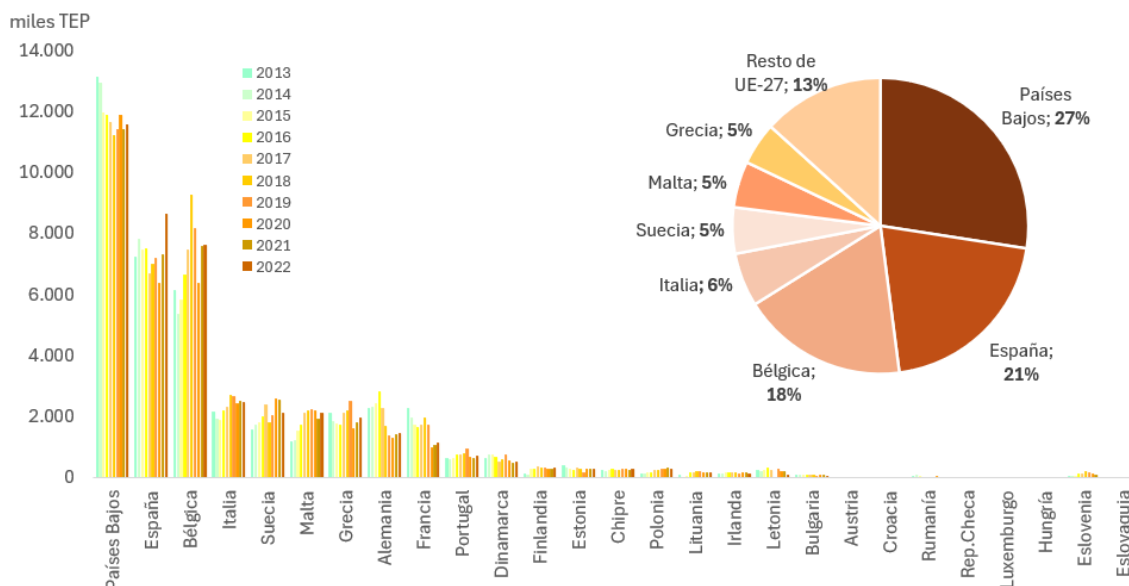
España es uno de los principales países europeos en consumo de bunker. A nivel europeo, la demanda de combustibles marinos está concentrada geográficamente en aquellos Estados miembros que cuentan con puertos en las principales rutas del comercio marítimo. La mayor demanda de bunker se observa en Países Bajos (11,6 millones TEP), pues los puertos de Róterdam y Ámsterdam están entre los más grandes del mundo y actúan como un importante centro logístico para la entrada y salida de mercancías en la UE. Las estadísticas reflejan un consumo incrementado derivado del denominado “efecto Róterdam”: un gran volumen de las importaciones y exportaciones de otros Estados miembros de la UE pasan por estos puertos, aumentando las estadísticas comerciales de los Países Bajos, e incrementando el consumo de bunker. **En 2022, el segundo mayor consumo lo ostentaba España (8,6 millones TEP), seguida muy de cerca por Bélgica (7,6 millones TEP).**

²⁵⁴ Observatorio de los Servicios Portuarios, Puertos del Estado. Estudio de las implicaciones de la determinación del servicio de combustible a buques como servicio portuario (2020). Páginas 9 y 139.

²⁵⁵ OPEC. “World Oil Outlook 2023”. Pág. 127.

²⁵⁶ EUROSTAT. “Complete energy balances” dataset, International maritime bunkers. 2022.

Gráfico 13: Evolución y distribución del consumo de bunker marino en los Estados miembros de la UE 27 y su distribución por país en 2022



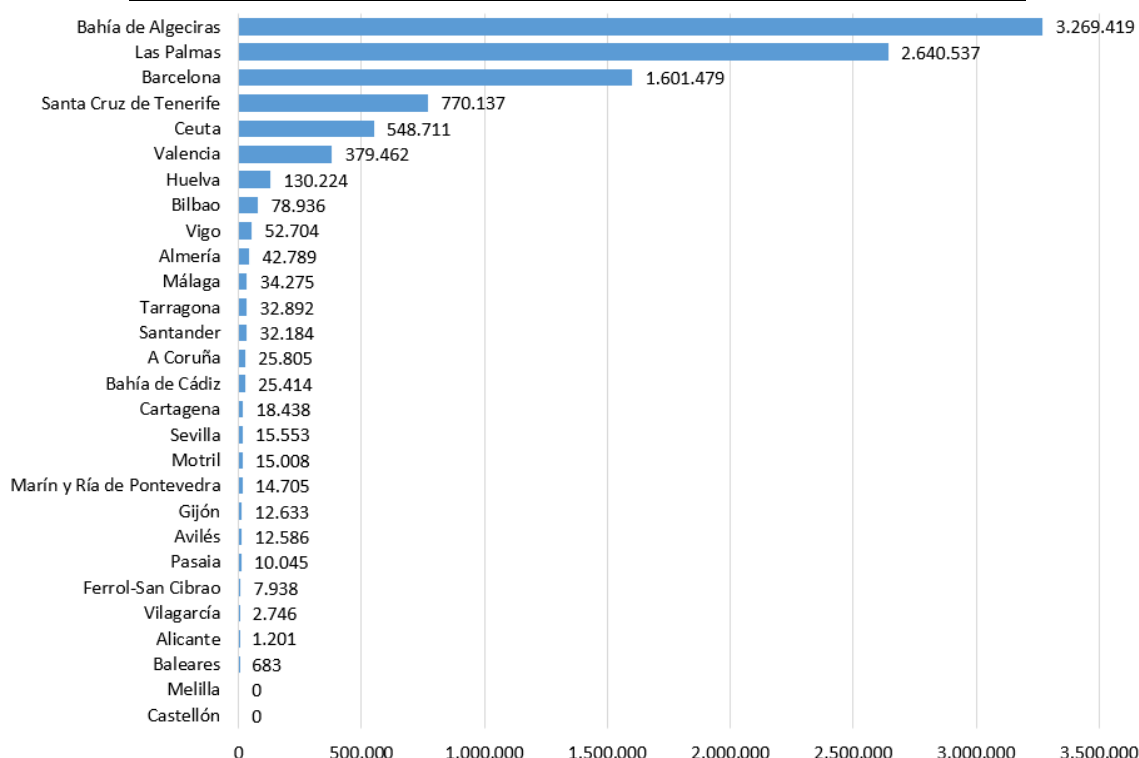
Fuente: elaboración propia a partir de Eurostat. *Complete energy balances. International maritime bunkers* (2024).

A nivel nacional, el grueso de la demanda en el sistema portuario español está muy concentrado geográficamente. Ello permite distinguir entre puertos con una enorme actividad de suministro de combustibles y puertos cuya actividad de suministro tiene el objetivo de cubrir las necesidades puntuales de sus tráficos. Los primeros han alcanzado tales cotas por haberse convertido en puertos de referencia para las empresas navieras, donde un gran número de escalas tienen el único objetivo de demandar el servicio de suministro de combustible.

Los **tres puertos que más actividad registran** son Bahía de Algeciras, Las Palmas y Barcelona, que concentran el 77% del total suministrado en el año 2024. Los cinco con mayor actividad, incluyendo a Ceuta y Santa Cruz de Tenerife, acaparan el 90% del suministro total de combustible del sistema portuario español. Los siete primeros, incluyendo Valencia y Huelva, suman el 96% del total. Así, los restantes 21 puertos suman apenas el 4% del total del suministro²⁵⁷. **La concentración geográfica de la demanda, además, ha tendido al alza**, ya que en 2003 los tres mayores puertos suponían el 68% del suministro total, mientras que en 2018 estos mismos puertos acaparaban el 75%. Los 21 puertos con menor actividad de suministro han pasado en ese mismo período de representar el 13% al 10%.

²⁵⁷ Resumen general del tráfico portuario de diciembre de 2024 (Puertos del Estado, 2025).

Gráfico 14: Volumen de combustible por puerto en 2024 (en toneladas)



Fuente: elaboración propia en base al Resumen general del tráfico portuario de diciembre de 2024 (Puertos del Estado, 2025).

En cuanto al tipo de buque demandante, en 2018 el 70% de los demandantes en el puerto de Algeciras eran buques portacontenedores, seguido de buques cisterna (16%), graneleros (10%) y buques de mercancía general (3%). En el puerto de las Palmas, los buques cisterna suponen el 39% de la demanda, seguidos de los graneleros (34%), buques de carga general (6%), ferris (3%), y barcos de pasajeros-cruceros (2%). En Barcelona, el 44% de la demanda son buques portacontenedores, el 27% barcos de pasajeros (cruceros), seguido de buques de carga general (18%), buques cisterna (5%) y buques Ro-Ro (5%) (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2020)²⁵⁸. La demanda en los 21 puertos con menor actividad del servicio responde mayoritariamente a los buques que encuentran en ellos su puerto base o a necesidades puntuales²⁵⁹,

²⁵⁸ Observatorio de los Servicios Portuarios, Puertos del Estado. Estudio de las implicaciones de la determinación del servicio de combustible a buques como servicio portuario (2020). Página 84.

²⁵⁹ Observatorio de los Servicios Portuarios, Puertos del Estado. Estudio de las implicaciones de la determinación del servicio de combustible a buques como servicio portuario (2020). Página 24.

por lo que es de esperar que esta demanda sea relativamente más inelástica al precio.

Dicho de otra forma, en relación con el poder compensatorio de la demanda, debe diferenciarse entre los puertos que son grandes suministradores de carburantes, como los puertos del Estrecho de Gibraltar, las Islas Canarias y Barcelona, y los puertos donde la demanda es puntual, o regular, pero relativamente más reducida, como ocurría en el resto de puertos. El poder compensatorio de la demanda en los puertos del primer grupo es significativamente mayor que en los puertos del segundo grupo. Las grandes navieras, que componen una parte importante de la demanda del servicio en los puertos suministradores tradicionales, tienen mayor capacidad de negociación que los tráficos regulares o puntuales que se encuentran en el resto del sistema portuario español.

A continuación, junto con la ventaja geográfica, se analizan las principales variables explicativas del volumen demandado.

Los determinantes de la elección de puerto para suministro de combustible

En el ámbito del transporte marítimo, **la elección del puerto para el abastecimiento de combustible, o bunkering, es una decisión crucial para las navieras**. Esta elección no solo impacta en los costes operativos, sino que también afecta a la eficiencia y a la sostenibilidad de las operaciones.

Además, de un modo más amplio, los factores determinantes de la elección de puerto para el abastecimiento de combustible inciden sobre la competitividad portuaria. Como se indica en Acosta et al (2012), la selección de un puerto por parte de las navieras para realizar servicios asociados al buque, como cambio de tripulación, servicios MARPOL o avituallamiento, viene frecuentemente condicionada por el puerto en el que se decide realizar el servicio de *bunkering*.

A partir del análisis del estudio realizado por Aronietis et al (2017) sobre los determinantes de elección de *bunkering* en el puerto de Amberes, realizado a través de entrevistas y un modelo para evaluar las preferencias, **se pueden identificar varios elementos clave que influyen en la decisión de las navieras:**

- **Precio del combustible:** el precio por tonelada de combustible es el factor más influyente en la decisión de *bunkering*. Las navieras buscan minimizar sus costes operativos, por lo que la diferencia de precios entre puertos puede ser un determinante significativo. Además del precio base del combustible, se considera el resto de costes asociados, como tasas, impuestos y los costes de transporte del combustible desde el puerto hasta el barco.

- **Calidad y confiabilidad del combustible:** la confianza en la calidad y cantidad del combustible suministrado es el segundo factor más importante. Las navieras prefieren abastecerse en puertos donde los proveedores de combustible tienen una reputación de fiabilidad y precisión en las entregas. La presencia de medidores de flujo de combustible y el uso de inspectores de *bunkering*, cuya principal función es supervisar y certificar la cantidad y calidad del combustible que se entrega para evitar discrepancias, fraudes o errores en la transacción, son prácticas comunes para asegurar que se entrega exactamente lo acordado.
- **Costes adicionales relacionados con la escala en el puerto:** otros costes, como las tarifas portuarias y los precios de servicios complementarios (practicaje, amarre, etc.), también son considerados en la decisión de *bunkering*. Estos costes pueden inclinar la balanza a favor de un puerto sobre otro, especialmente si las diferencias en el precio del combustible no son significativas.
- **Ventajas geográficas y accesibilidad:** la ubicación geográfica del puerto y su accesibilidad también juegan un papel importante. Puertos que están estratégicamente situados cerca de las rutas comerciales principales o que ofrecen fácil acceso pueden ser más atractivos para las navieras. La proximidad del puerto a los destinos u orígenes de las cargas también puede ser un factor decisivo.
- **Congestión portuaria:** la disponibilidad de espacios de atraque y fondeo, así como el tiempo de espera para el suministro de combustible, son factores a considerar. Los puertos con menor congestión y tiempos de espera más cortos son preferidos, ya que permiten a las navieras optimizar su tiempo y reducir demoras en sus itinerarios.
- **Atractivo administrativo del puerto:** aspectos administrativos, como la simplicidad de los procedimientos aduaneros, la presencia de regulaciones ambientales estrictas y la seguridad del puerto, también son tomados en cuenta. Aunque estos factores no son tan determinantes como el precio o la calidad del combustible, pueden influir en la decisión final de *bunkering* cuando los precios son similares.

En definitiva, existe un consenso en cuanto a los factores que influyen sobre la competitividad del servicio de suministro de combustible, e independientemente del orden de prelación de estos, hay algunos que caen bajo la competencia de las autoridades.

Finalmente, un factor adicional que puede impactar sobre la demanda a largo plazo del servicio en el sistema portuario español es el suministro de energía eléctrica a buques atracados, también denominado *onshore power supply*

(OPS). El suministro de energía eléctrica a buques, mientras se encuentran atracados para abastecer a sus motores auxiliares y reducir la contaminación, está poco desarrollado en nuestro país. La electrificación del atraque contribuiría a transmitir parte de la competitividad del sector eléctrico español al prestador del servicio de suministro a sus clientes y, así, al sistema portuario español.

8.2.2. Caracterización del servicio por el lado de la oferta

El servicio de suministro de combustible se puede ofrecer en **distintas modalidades adaptadas al tipo de demanda**, según describe el Observatorio de los Servicios Portuarios (2020):

- **Buque a buque (STS):** este es el método más común y concentra el mayor volumen de suministro. Un buque-tanque pequeño (también conocido como gabarra) se coloca al lado del buque receptor y transfiere el combustible mediante mangueras. Esta operación puede realizarse con el buque receptor atracado o fondeado, aunque no todos los puertos tienen zonas de fondeo autorizadas para estas operaciones.
- **Tubería a buque (PTS):** este método implica el suministro directo desde las instalaciones de almacenamiento mediante tuberías. Aunque es utilizado en pocos puertos debido a la limitación de instalaciones, permite entregas de gran volumen con alta capacidad de bombeo.
- **Camión a buque (TTS):** este es el método más extendido en términos de número de servicios y se utiliza para suministros de pequeño tamaño en todo el sistema portuario, debido a la facilidad de disponibilidad de los medios.

En 2018, por volumen de suministro, el 79% fue buque a buque, el 13% por tubería y el 8% de camión a buque (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2020). No obstante, habitualmente se trata de formas de prestación complementarias, en donde su empleo depende de elementos como la tipología de buque, las características del puerto o la disponibilidad de los distintos medios. La modalidad de suministro es también un elemento relevante porque determina la necesidad de ocupación del dominio público portuario.

Entre los productos derivados del petróleo que suministran los prestadores se incluyen fuelóleos pesados con alto contenido de azufre (HFO o HSFO, *Heavy Fuel Oil* o *High Sulphur Fuel Oil*), gasóleos marinos (MGO, *Marine Gas Oil*), fuelóleos de muy bajo contenido de azufre (VLSFO, *Very Low Sulphur Fuel Oil*) y GNL, cada uno utilizado en distintas aplicaciones marítimas según las normativas ambientales y necesidades de eficiencia energética. Así, conviven buques que consumen HFO, que han decidido realizar una inversión en la instalación de un sistema de filtraje para evitar parte de las emisiones de SO_x, con buques que consumen fuelóleos de menor contenido en azufre, como

MGO o VLSFO, o incluso GNL²⁶⁰. La demanda en el sistema portuario español en el año 2018 se reparte en función del tipo de combustibles en 6.661 millones de toneladas (80,60%) de fueles pesados, 1.601 millones (19,38%) de MGO y 2.000 toneladas de GNL (0,02%) (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2020). La cifra de GNL en relación con el conjunto resulta meramente simbólica, pero es indicativa del desarrollo de este nuevo combustible.

En la cadena de valor del servicio de suministro de combustible marítimo se pueden identificar varias actividades:

- **Refino**, el proceso industrial por el que se obtiene el bunker como residuo. La propiedad del producto petrolífero es en primera instancia de las empresas que realizan este proceso, y pueden venderlo aguas abajo.
- **Transporte** del producto al puerto (ya sea importado o de las refinerías), y su posterior **almacenamiento**²⁶¹, del que normalmente se encargan empresas logísticas y que en algunos casos pueden prestar el servicio de suministro de combustible (aunque también es posible que el producto se almacene para posteriormente ser exportado).
- **Distribución al por mayor de los combustibles marítimos**, que es aquella distribución que no supone el suministro a un consumidor final. La actividad mayorista solo puede ser realizada por las empresas que ostentan la condición de operador al por mayor de productos petrolíferos²⁶² que, en general, coincidirán con los titulares de las refinerías, pero no necesariamente. En el ejercicio de la actividad mayorista, los operadores al por mayor pueden vender el producto a otro operador al por mayor o a un distribuidor al por menor²⁶³.
- **Distribución al por menor de combustibles marítimos**, consistente en el suministro de los productos a los clientes finales. Esta actividad minorista es llevada a cabo por lo que se denominarán, a efectos del

²⁶⁰ Las tres modalidades operativas de suministro de combustibles a buques que se describen son ampliamente utilizadas para el suministro de combustibles convencionales (HFO, MGO), siendo también aplicables al suministro de GNL con ciertas particularidades debido a las características específicas de los medios utilizados. Es decir, en esencia, estos modelos de suministro son aplicables a cualquier tipo de producto siempre que se disponga de los medios adecuados para cada uno.

²⁶¹ Es de notar como la empresa logística, titular de las instalaciones de almacenamiento, no suele ser la propietaria del producto, alcanzándose acuerdos entre las partes.

²⁶² Figura definida por el artículo 42 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos. La CNMC publica en su [página web](#) el listado de empresas que ostentan esta condición.

²⁶³ Figura definida por el artículo 43 de la Ley 34/1998, de 7 de octubre, del sector de hidrocarburos.

estudio, “suministradores”, que dada su relevancia en la cadena de valor serán el foco del estudio. Pueden ejercer de suministradores:

- Las empresas que ostentan la condición de **operador al por mayor** de productos petrolíferos, las cuales pueden también operar en el segmento minorista realizando suministros directos a consumidores finales.
- **Distribuidores al por menor de productos petrolíferos**, los cuales pueden operar bajo la bandera de un operador al por mayor si están vinculados al mismo en exclusiva a través de contratos (donde existen diversas modalidades contractuales²⁶⁴) o pueden ser independientes si se surten de distintos operadores. El producto que suministran los distribuidores minoristas a los clientes finales (buques) solo puede proceder de un operador al por mayor o de la importación, dado que la Ley 34/1998 prohíbe de forma expresa suministros entre distribuidores al por menor, así como el suministro de distribuidores al por menor a operadores al por mayor.
- **Prestación del servicio de suministro de combustible, por el titular de la autorización** para la prestación del servicio, que es el que **realiza la entrega o puesta a bordo en los buques**. No necesariamente será el titular de los medios con los que se preste el servicio, bastando con que disponga de ellos.
- Al margen del mercado interior, existen otros agentes intermediarios, los **traders**, centrados en las operaciones de entrada-salida, muy comunes en los puertos españoles y en particular los canarios, dada su posición geográfica.

No obstante, a pesar de la enumeración anterior, en el mercado de bunker es difícil distinguir los distintos agentes en la práctica, dada la elevada integración vertical de los operadores y los distintos vínculos existentes entre las partes, así como por la diversidad de formatos de suministro y las particularidades de las instalaciones de cada puerto.

El papel central en la cadena de valor lo suele ostentar la empresa petrolera que acuerda con el buque el suministro del combustible. En España, destacan empresas petroleras como Cepsa (actualmente denominada Moeve) o Repsol, que poseen sus propias refinerías, comercializan sus productos a buques

²⁶⁴ En Estaciones de Servicio de combustible de automoción se han venido distinguiendo los siguientes vínculos contractuales: COCO (Company Owned – Company Operated), CODO (Company Owned – Dealer Operated), DOCO (Dealer Owned – Company Operated), DODO (Dealer Owned – Dealer Operated).

utilizando medios de almacenamiento y suministro propios o contratados bajo su disponibilidad en los puertos.

El distribuidor minorista o mayorista no necesariamente coincidirá con la empresa titular de la autorización, y por tanto con la prestadora en la práctica del servicio portuario. Por ejemplo, Repsol y Cepsa son empresas con algunas autorizaciones de prestación del servicio, pero en otros casos operan a través de acuerdos con terceras empresas titulares de la autorización, que pueden adoptar la bandera de la compañía. Así, es posible clasificar, en base a la relación entre estos dos agentes, los siguientes modelos:

- **Suministradores integrados verticalmente** con medios de suministro propios o bajo contrato de exclusividad.
- Empresas que **disponen de los medios** de suministro que operan en **exclusividad** para un suministrador.
- Empresas que **disponen de los medios** de suministro que operan simultáneamente **para varios** suministradores.

Así, dada la complejidad de la cadena de valor del servicio de suministro de combustible y tal como se realiza en el estudio del Observatorio de los Servicios Portuarios, cabe analizar el servicio desde el punto de vista de los suministradores.

Diferenciando entre los posibles medios con los que prestar el servicio, cabe identificar las siguientes regularidades presentes en los **modelos de negocio de los principales suministradores** de combustible marino (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2020):

- La generalidad del modelo de subcontratación por servicio de los camiones cisterna (con la excepción de Molgas, que usa medios propios). Es más, los prestadores del servicio TTS pueden operar con diferentes comercializadores en viajes independientes.
- El dominio del modelo basado en contratos de exclusividad del medio y control operativo en las gabarras. Tanto, que en el suministro STS²⁶⁵ el modelo de operar con varias comercializadoras no tendría lugar (por motivos comerciales y técnicos).
- La diversidad de modelos en el suministro de combustible PTS, así como en el almacenamiento de dichos combustibles. Es decir, la coexistencia de medios propios, concesiones o de terceros con contratos de exclusividad del medio y control operativo (no así su subcontratación por servicio).

²⁶⁵ Es decir, que las gabarras tan solo estarían suministrando combustible de una única comercializadora.

8.2.2.1. Factores relevantes para las condiciones de competencia en la provisión del servicio

a) Factores estructurales de la capacidad de refino y del mercado mayorista

A nivel de suministradores, en el mercado español de *bunkering* existe una significativa concentración.

Según los datos del Observatorio de los Servicios Portuarios (2020), en 2018 **una sola empresa, Cepsa, lideraba el suministro de combustible marino en España, con 4,32 millones de toneladas o el 52% del total**²⁶⁶. La posición de liderazgo se observa en cada una de las modalidades de suministro (buque, tubería y cisterna). Un factor que sin duda contribuye a explicar este liderazgo indiscutible es, en primer lugar, su integración vertical aguas arriba en la fase de refino. Y, en segundo lugar, el emplazamiento de sus refinerías cerca de nodos en las rutas del transporte marítimo internacional, en concreto en el suroeste peninsular (Huelva, San Roque-Algeciras y Tenerife²⁶⁷), lo que le concede una ventaja comparativa en términos de costes de transporte de combustible hasta los puntos de distribución. De esta manera, se observan cuotas de mercado de Cepsa muy elevadas en varios puertos, destacando por ejemplo su cuota de más del 90% en los puertos de Tenerife²⁶⁸ y Huelva²⁶⁹.

Le sigue **en segunda posición Repsol**, con 1,23 millones o el 15% de cuota de mercado de *bunkering*. Su menor cuota en la actividad de suministro de combustibles marinos contrasta con su liderazgo en el suministro de otros combustibles y lubricantes en España. Ello podría venir en parte explicado por el hecho de que, si bien la empresa cuenta con cinco refinerías en la Península Ibérica (Tarragona, Bilbao, Cartagena, Madrid y Coruña), estas se encuentran distribuidas de tal manera que la más cercana a los tradicionales puertos de suministro de combustible marino (los puertos del Estrecho de Gibraltar y de las Islas Canarias) se encuentra más lejos que la refinería más lejana del primer suministrador, Cepsa. Pese a lo anterior, Repsol es líder del mercado en varios puertos del área Atlántico-Cantábrico, como por ejemplo en Vigo, y alcanza cuotas de mercado muy elevadas en varios puertos del área del Mediterráneo,

²⁶⁶ En una nota de prensa de Cepsa del 22 de marzo de 2018 la empresa menciona que ostenta una cuota superior al 50%.

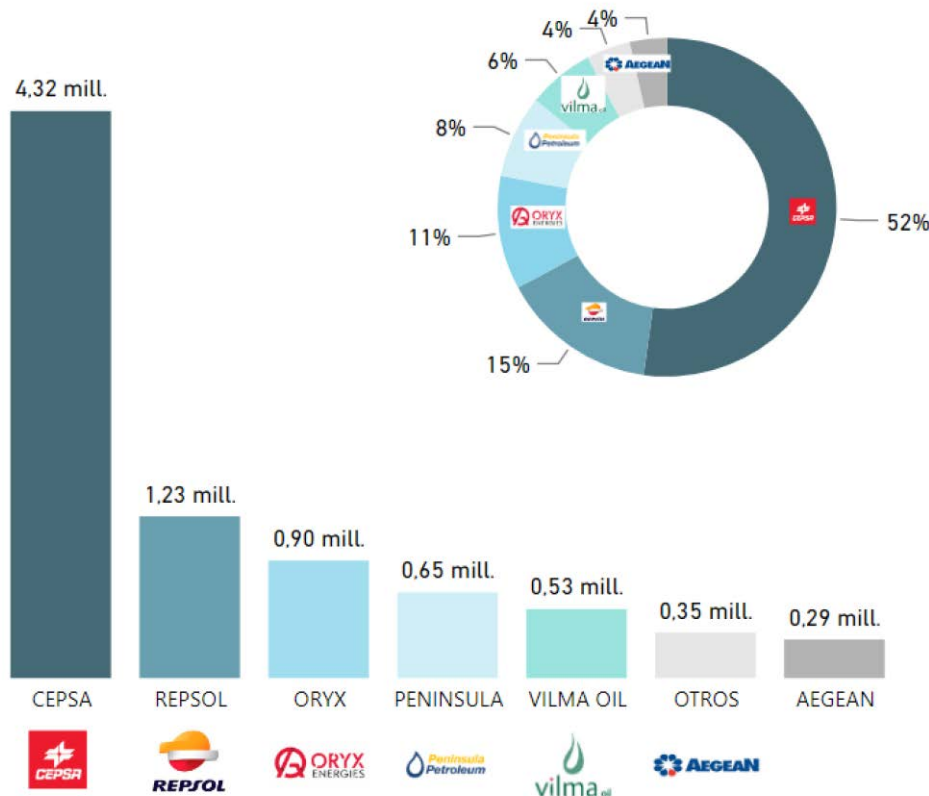
²⁶⁷ Actualmente, la refinería de Cepsa en Tenerife se encuentra en proceso de desmantelamiento. No obstante lo anterior, la localización de dicha refinería le ha concedido una ventaja comparativa a la empresa en dicha región que no necesariamente se extingue inmediatamente después de su desmantelamiento.

²⁶⁸ Observatorio de los Servicios Portuarios, Puertos del Estado. Estudio de las implicaciones de la determinación del servicio de combustible a buques como servicio portuario (2020).

²⁶⁹ Observatorio de los Servicios Portuarios, Puertos del Estado. Estudio de las implicaciones de la determinación del servicio de combustible a buques como servicio portuario (2020).

destacando por ejemplo Tarragona y Valencia, donde ostentaba más del 80% de cuota.

Gráfico 15: Volumen de combustible por suministrador en 2018 (en toneladas)



Fuente: Observatorio de los Servicios Portuarios, Puertos del Estado. Estudio de las implicaciones de la determinación del servicio de combustible a buques como servicio portuario (2020).

Como se pone de manifiesto en el estudio de la CNMC del mercado mayorista de carburantes de automoción en España²⁷⁰, los **acuerdos de swap de volúmenes físicos** son habituales en la industria petrolífera entre los distintos suministradores para garantizarse el suministro, desde la refinería de uno a los clientes finales del otro, en aquellos territorios más alejados de sus propias refinerías, y viceversa. En el caso del *bunkering*, estos acuerdos les concederían sinergias a ambos suministradores, aunque, tal y como se mencionaba en el estudio de la CNMC, también aumentarían el riesgo de que se produzcan conductas orientadas a relajar las presiones competitivas en el servicio de suministro de combustible a buques, como se detalla en el apartado de barreras

²⁷⁰ E/CNMC/002/15 “Estudio sobre el mercado mayorista de carburantes de automoción en España”.

a la competencia. La probabilidad de que se materialice este riesgo es mayor en aquellas áreas donde la suma de la cuota conjunta de ambas empresas integradas es especialmente significativa²⁷¹.

Tras Cepsa y Repsol, en tercera posición se encuentra Oryx Energies, con 0,90 millones o el 11% de cuota, centrándose su actividad en territorio español únicamente en el puerto de Las Palmas. **Las siguientes posiciones** son ostentadas por las compañías Península, Vilma Oil y Aegean, que cubren conjuntamente un 18% del mercado, quedando únicamente el 4% restante en manos de un gran número de compañías en modalidad de suministro por cisterna y, en mucha menor medida, por buque²⁷².

Pese a que los suministradores no integrados verticalmente pueden realizar acuerdos de transferencia, las posibilidades de swap de volúmenes entre los operadores no integrados verticalmente son relativamente más limitadas. Mediante estos acuerdos puntuales un suministrador-oferente puede poner a disposición de otro suministrador-demandante un volumen de producto que tiene ubicada en una instalación de almacenamiento determinada, pero estos acuerdos se realizan solo cuando sea atractivo para el suministrador-oferente.

²⁷¹ En el área del Estrecho-Sur (Huelva, Sevilla, Cádiz, Algeciras, Ceuta, Málaga, Motril, Almería y Melilla), donde se suministra cerca de la mitad del total del volumen de combustible marino del conjunto del sistema portuario español, y dos tercios son suministrados por las dos grandes empresas integradas, Cepsa y Repsol. En esta área, la cuota conjunta de ambas es especialmente grande en el puerto de Algeciras, donde conjuntamente ostentan cerca del 80% de cuota de mercado.

En el área del Mediterráneo (Barcelona, Tarragona, Castellón, Valencia, Alicante y Baleares) se suministra cerca de una quinta parte del combustible marino, y cerca del 90% es suministrado por las dos grandes empresas integradas. Cepsa comparte el liderazgo en esta área con Repsol, probablemente debido a la cercanía de varias refinerías de ésta última. En esta área, la cuota conjunta de ambas es especialmente grande en el puerto de Valencia, donde conjuntamente ostentan cerca del 95% de cuota de mercado, y en el de Barcelona, donde tienen el 90%.

En el área del Atlántico-Cantábrico (Vigo, Marín, Ría de Pontevedra, Vilagarcía de Arosa, Ferrol San Cibrao, A Coruña, Avilés, Gijón, Santander, Bilbao y Pasajes) se suministra menos del 5% del combustible marino, más de tres cuartas partes son suministradas por las dos grandes empresas integradas, liderando Repsol, de nuevo probablemente debido a la presencia de sus dos refinerías de Coruña y Bilbao. En esta área, la cuota conjunta de ambas es especialmente grande en el puerto de Vigo (cerca del 95%).

En las Islas Canarias, Cepsa es líder del mercado, con más de un 90% de cuota en el puerto de Tenerife, mientras que Repsol tiene una presencia testimonial.

²⁷² Observatorio de los Servicios Portuarios, Puertos del Estado. Estudio de las implicaciones de la determinación del servicio de combustible a buques como servicio portuario (2020).

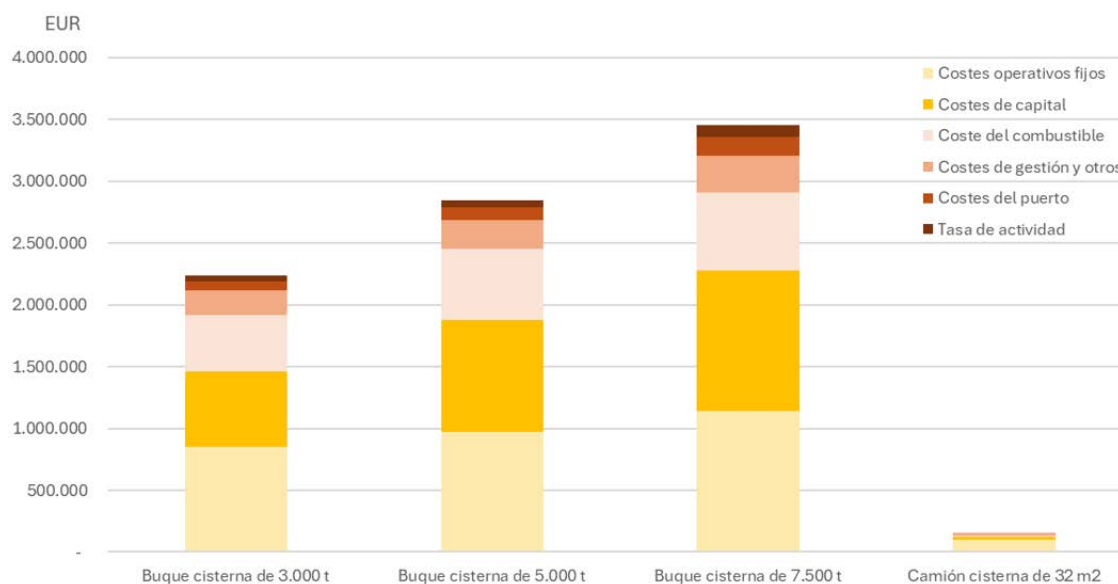
b) La intensidad de capital de los medios empleados

Los distintos modelos de provisión del servicio de *bunkering* presentan distintas intensidades de capital. Del análisis de la información disponible sobre el servicio, puede deducirse que esta intensidad de capital va asociada a diferencias en los volúmenes suministrados de combustible por proveedor.

Entre las modalidades que registran un mayor volumen suministrado se encuentran aquéllas que son relativamente más intensivas en capital: las modalidades STS y PTS. La segunda es únicamente empleada en 5 puertos, por lo que el análisis se centra en la primera. En cambio, el suministro de combustible por cisterna (TTS), se basa en un medio menos intensivo en capital.

- **La modalidad STS exige al suministrador una mayor inversión/costes fijos iniciales y unos mayores costes operativos, según figura en el gráfico 16.** Requiere así de altos volúmenes de servicio para alcanzar una escala eficiente donde el mayor caudal (respecto al caudal empleando medios menos capital-intensivos) derive en un menor tiempo de espera del buque.

Gráfico 16: Costes anuales del suministro STS y TTS convencional



Fuente: Observatorio de los Servicios Portuarios, Puertos del Estado. Estudio de las implicaciones de la determinación del servicio de combustible a buques como servicio portuario (2020).

De esta manera, el empleo de medios relativamente más capital-intensivos puede conducir a una mayor concentración en unos pocos suministradores. Las navieras suelen preferir modalidades de suministro STS,

fundamentalmente debido a la posibilidad de realizar el *bunkering* en fondeo y a las ventajas de éste: la operación suele ser más rápida y barata, con ahorro de diversas tasas, practicafe, etc. A cambio, el puerto asume otros riesgos, como la mayor probabilidad de que se produzcan vertidos (Acosta Seró, Cerbán Jiménez, & Coronado Guerrero, 2012).

En efecto, el gráfico 17 muestra que la disponibilidad de medios relativamente intensivos en capital parece ir asociada a un mayor volumen de combustibles suministrado por cada prestador.

Gráfico 17: Volumen de combustible por suministrador y fuente



Fuente: Observatorio de los Servicios Portuarios, Puertos del Estado. Estudio de las implicaciones de la determinación del servicio de combustible a buques como servicio portuario (2020).

El mapa 7 muestra las zonas concretas donde los suministradores tienen basados sus buques-cisterna (uno de los modelos de suministro más capital-intensivos), que serán por tanto aquellas zonas en las que estos suministran los mayores volúmenes. Así, la compañía Cepsa tiene gabarras en todos los puertos nacionales donde existe una gran demanda, incluyendo Barcelona, Algeciras, Huelva, Tenerife, Las Palmas y, desde 2020, también Ceuta²⁷³, lo que la concede el estatus de líder del sector. Igualmente, Repsol está presente con buques-cisterna en los puertos españoles de Algeciras, Barcelona y Valencia²⁷⁴. Península opera en formato STS en los puertos de Algeciras, Barcelona, Tenerife y Las Palmas²⁷⁵, también prestando servicios bajo demanda en otros puertos. Por su parte, Vilma Oil y Oryx Energies posicionan sus gabarras en un único

²⁷³ Página web de la empresa Cepsa - Moeve (<https://www.moeve.es/es/particular>).

²⁷⁴ Página web de la empresa Repsol (<https://www.repsol.com/es/productos-y-servicios/trading/bunker/guia-gabarras/index.cshtml>).

²⁷⁵ Página web de la empresa Península (<https://www.peninsula360.com/physical-supply/>).

puerto español cada una: Vilma Oil en Ceuta²⁷⁶ y Oryx Energies en Las Palmas²⁷⁷.

Mapa 7: Suministradores con servicio buque a buque



Fuente: Observatorio de los Servicios Portuarios, Puertos del Estado. Estudio de las implicaciones de la determinación del servicio de combustible a buques como servicio portuario (2020).

En cambio, **el servicio de suministro de combustible por cisterna (TTS), al ser un medio financieramente más accesible a pequeñas y medianas empresas, es un mercado más atomizado**, donde en la actualidad participan un gran número de compañías, muchas de ellas de carácter local o regional. El suministro bajo esta modalidad es el más frecuente en cuanto al número de operaciones. Es habitual que estas empresas suministren con sus propios medios y su propia autorización de suministro de combustible y, además, también presten servicios puntuales o regulares –independientemente de la forma contractual que tomen estas relaciones– para empresas

²⁷⁶ A mediados de 2024, Vilma Oil fue adquirida por Trafigura (Fuente: [European Commission > Competition Policy > Competition Case Search > M.11551](https://ec.europa.eu/competition/cases/search/11551)).

²⁷⁷ Página web de la empresa Oryx Energies (<https://www.oryxenergies.com/en/products-services/businesses/trading-bunkering>).

comercializadoras verticalmente integradas. Es decir, unas veces operan en un puerto bajo su propia autorización y otras bajo la autorización de una comercializadora integrada. En estos casos, es relevante la conclusión de que independientemente del número de titulares del servicio que existan en un puerto e independientemente de si coinciden en la misma persona jurídica el comercializador del producto y el ejecutor de la operativa de suministro, un mayor dominio del suministrador original del producto afectará a las condiciones competitivas aguas abajo en la prestación del servicio de suministro de combustible.

No obstante, en los últimos años, la actividad de suministro de combustible desde cuba o camión cisterna ha tenido un gran desarrollo. La competencia con el suministro desde instalaciones fijas se ve afectado por un factor adicional como son las tasas a las que está sujeto cada modelo de suministro. Las instalaciones fijas, en régimen de concesión administrativa, están sujetas al pago de determinadas tasas adicionales²⁷⁸, a las que no están sometidas el suministro por camión cisterna, beneficiándose por ello de una reducción de costes en el ejercicio de su actividad.

8.2.2.2. La transición a los combustibles alternativos y sus posibles efectos sobre la competencia

Las regulaciones medioambientales de la OMI y de la UE tienen implicaciones directas sobre la demanda de combustibles y sobre el tipo de infraestructura requerida por los puertos españoles para el suministro de los distintos tipos de combustibles, los medios requeridos por los prestadores y el producto suministrado. La implementación del área de emisiones controladas (ECA en sus siglas en inglés) del Mediterráneo a partir del 1 de mayo de 2025, que exige un límite máximo a los óxidos de azufre del 0,10% m/m, contribuirá a acelerar la transición energética del sistema portuario español. Ello puede tener implicaciones a medio y largo plazo en la competitividad del servicio prestado en los distintos puertos.

Según la publicación especializada *Ship&Bunker*, un 15% de los nuevos pedidos correspondían a buques propulsados con combustibles alternativos²⁷⁹. Estos

²⁷⁸ Entre estas tasas se encuentran la tasa por ocupación privativa del dominio público portuario, la tasa por aprovechamiento especial del dominio público en el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios y las correspondientes por utilización especial de las instalaciones portuarias. Fuente: Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife. Pliego de condiciones particulares para el ejercicio de la actividad comercial de suministro de combustible desde cuba o camión cisterna a buques en la zona de servicio de los puertos que gestiona la Autoridad Portuaria de Santa Cruz de Tenerife. Página 7.

²⁷⁹ [Ship&Bunker](#), citando a la plataforma *Alternative Fuels Insight*, propiedad de la sociedad de clasificación DNV.

datos reflejan una tendencia creciente hacia la adopción de alternativas más sostenibles en la industria marítima y tiene un impacto sobre la demanda de combustibles alternativos, y así, sobre el servicio de suministro de combustible.

La transición a los combustibles alternativos, más sostenibles, podría modificar el mapa de los puertos españoles suministradores habituales de combustibles: los puertos con ventaja competitiva en el suministro de los combustibles pesados tradicionales no tienen por qué ser los mismos que aquellos con ventaja en el suministro de GNL. Algunas Autoridades Portuarias, como la de Huelva, cuyos puertos bajo gestión lindan cerca de las rutas del transporte marítimo internacional y cuya actividad tradicionalmente no ha estado tan ligada al suministro de combustible a buques, parecen estar apostando por aprovechar el incipiente nicho de mercado en el suministro de GNL. De manera centralizada, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana a través de Puertos del Estado, y coordinado por Enagás, ha desarrollado varios proyectos de adaptación de las plantas de regasificación de Enagás y otras empresas gestoras de plantas de regasificación a la actividad de suministro de GNL²⁸⁰ para contribuir a extender la ventaja competitiva del sector del gas al sistema portuario español, lo que las convierte en potenciales suministradores clave de GNL al sector marítimo. La CNMC, por su parte, en su Circular 6/2020²⁸¹, estableció una estructura de peajes de trasvase de GNL de planta a buque y de buque a buque que no incluye un componente fijo sino solo uno variable de pago por volumen exacto trasvasado.

8.3. Restricciones a la competencia y a la regulación eficiente

Se identifican a continuación distintas restricciones a la competencia procedentes fundamentalmente de la normativa relativa al suministro de combustibles en general, no específicamente en el medio marino y portuario. Además, podrían existir factores estructurales en el mercado mayorista de bunker que podrían estar impactando los precios del servicio comercial de suministro de combustibles.

²⁸⁰ El proyecto marco financiado con fondos europeos se ha denominado *Proyecto CORE LNGas hive* (2016-2023). Este proyecto marco ha contribuido a crear una cadena logística segura y eficiente para suministrar GNL en la Península Ibérica, promoviendo un transporte más sostenible en el ámbito marítimo. Se han ejecutado 25 proyectos, adaptando plantas de GNL y capacitando personal.

²⁸¹ Circular 6/2020 de 22 de julio de la CNMC por la que se establece la metodología para el cálculo de los peajes de transporte redes locales y regasificación de gas natural.

8.3.1. Confusión relacionada con la clasificación legal del servicio

Mientras que el Reglamento UE 2017/352 identifica el servicio de suministro de combustible como un servicio portuario, el TRLPEMM español no incluye este servicio en la lista acotada de servicios portuarios, por lo que en nuestro ordenamiento jurídico este queda definido por exclusión, como servicio comercial.

No obstante, esta divergencia en la consideración de este servicio entre el régimen nacional y europeo ha suscitado cierta confusión y debate entre los operadores sobre si debería optarse por el régimen de servicios portuarios o de servicios comerciales. De hecho, como muestra de esta confusión, el Estudio de las necesidades e implicaciones de la determinación del suministro de combustible a buques como servicio portuario del Observatorio de los Servicios Portuarios de 2020 menciona en su página 166 que este servicio *“pasa de ser regulado por el capítulo V de servicios comerciales al capítulo III de servicios portuarios. El cambio supone el paso a regular aspectos que no lo han estado en su condición de servicio comercial, de forma que los nuevos requisitos para el acceso y prestación del servicio no afecten negativamente al servicio a la vez que potencien su eficiencia y fiabilidad”*. Ello se contradice con el contenido actual del TRLPEMM, que lo sigue considerando como servicio comercial.

8.3.2. Falta de actualización, transparencia y homogeneidad en los pliegos de condiciones particulares

Los Pliegos de Condiciones Particulares representan un elemento clave para la prestación del servicio de *bunkering*. Sin embargo, la antigüedad media de estos pliegos es elevada y hay Autoridades Portuarias que no tienen estos pliegos publicados en sus páginas web. Asimismo, también se requiere una mayor transparencia en la publicación de las condiciones de las concesiones demaniales asociadas al servicio. La desactualización de los pliegos y la falta de transparencia no solo dificulta el análisis del servicio, sino que supone una primera barrera de entrada a la prestación del servicio para potenciales empresas entrantes al desconocer los requisitos exigibles para acceder a la autorización.

En cuanto a la homogeneidad, el TRLPEMM establece un marco normativo relativamente flexible para los servicios comerciales. Además, las Autoridades Portuarias tienen margen para singularizar los pliegos de condiciones particulares y, así, los requisitos aplicables para obtener la autorización por parte de los prestadores en los puertos bajo su gestión. Aunque es necesario preservar un cierto margen de flexibilidad para adaptar los pliegos de condiciones particulares a las diferentes situaciones entre Autoridades Portuarias, la disparidad que no obedezca a razones de necesidad y proporcionalidad puede actuar como barrera a la competencia, en tanto que podría dificultar la expansión

de los proveedores del servicio a más de un puerto por tener que conocer y adaptarse a requisitos de obtención de autorizaciones muy diferentes servicios.

8.3.3. Falta de información pública y centralizada sobre los precios de combustibles marinos

Actualmente, existen plataformas privadas de pago que centralizan la información sobre los precios de los distintos combustibles marinos ofrecidos únicamente en los puertos que voluntariamente los suministran, típicamente los mayores puertos internacionales de suministro de combustible. Sin embargo, no existe ningún registro que centralice de manera pública, gratuita y completa los precios de los combustibles marinos de buques mercantes, de forma comparable a lo que sucede con los precios de los combustibles de automoción. La inexistencia de este tipo de registros tiene importantes desventajas: por un lado, no permite al demandante tomar decisiones más informadas e incrementar la competencia y, por otro lado, dificulta a las distintas partes interesadas el análisis de los datos.

9. CONCLUSIONES

Los puertos constituyen un eslabón esencial en las cadenas de suministro globales. Por ellos pasan la mayoría del tráfico internacional de mercancías y una parte significativa del tráfico de pasajeros. Para su adecuado funcionamiento resultan fundamentales los **servicios al buque** tratados en este estudio. Si bien cada uno de dichos servicios, tomados individualmente, presentan un carácter auxiliar en la cadena de servicios prestados en los puertos, no debe desdeñarse su importancia, ya que son piezas principales para determinar la eficiencia portuaria y, de hecho, su incorrecto funcionamiento puede encarecer, entorpecer, retrasar o incluso podrían llegar a paralizar la actividad del puerto.

Los servicios analizados en este estudio encuentran restricciones a la competencia y a la regulación eficiente que pueden obstaculizar el buen funcionamiento de los puertos y del transporte marítimo, de acuerdo con el análisis realizado.

La normativa general de estos servicios no solo consagra un **principio de libre competencia**, sino que además establece que los reguladores (Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias) tienen el **mandato expreso de promover la competencia** entre los operadores de servicios y la obligación explícita de supervisión y promoción de la competencia en la prestación de los servicios portuarios. Sin embargo, en la gran mayoría de estos servicios se asiste a la prestación en régimen inalterado de monopolio en el ámbito del puerto en cuestión. La introducción de mejoras en la regulación de estos servicios con el objeto de **promover la competencia efectiva** podría lograr mejoras de eficiencia, de la competitividad portuaria y, en consecuencia, de la actividad económica general y del bienestar de los consumidores.

En términos generales, estos servicios se enfrentarían no solo a problemas de diseño de la normativa vigente con efectos limitadores de la competencia, sino también a problemas en la aplicación y cumplimiento de dicha normativa.

Los problemas de diseño de la regulación operan en muy diversos ámbitos y, entre otros, podría destacarse lo siguiente:

- Restricciones en el **acceso a la profesión**, en particular para el servicio de practicaaje.
- **Limitación del número de prestadores**, ya sea explícita o tácita. En concreto, para el servicio de practicaaje existe una limitación explícita a un único prestador por puerto. En ese servicio, el preceptivo otorgamiento de licencias mediante concurso (competencia *por* el mercado) carece de efecto procompetitivo, dada la restricción a acceso a la profesión que evita la aparición de cualquier competidor potencial. Para el resto de los servicios operaría una limitación tácita, resultado de un conjunto de imposiciones que condicionan tanto los ingresos como los gastos de los

prestadores. En el lado de los ingresos, estos están supeditados al cumplimiento de las obligaciones de servicio público (cobertura universal y continuidad y regularidad del servicio), que predeterminan el volumen de servicios prestados, así como a unas tarifas máximas que fijan el precio unitario o retribución de cada uno de esos servicios. Y, por el lado de los costes, estos quedarían predeterminados por la imposición de una serie de requisitos de medios mínimos (materiales y humanos) y requisitos de solvencia económico-financiera, que condicionarían la estructura de costes de los prestadores. Estas restricciones tácitas tendrán su reflejo en la prevalencia ininterrumpida de monopolios u, en el mejor de los casos, oligopolios en la gran mayoría de los puertos para muchos de estos servicios, sin necesidad de una limitación explícita del número de prestadores.

Respecto a los **problemas en la aplicación y cumplimiento** de la regulación, los incumplimientos y retrasos en la aplicación de la normativa vigente podrían generar dudas entre los incumbentes y potenciales entrantes sobre la seguridad jurídica y la existencia de un terreno de juego equilibrado. Esto podría desincentivar a la entrada de competidores. Todas estas restricciones se verían exacerbadas por la **falta de transparencia** que envuelve muchas de las actuaciones y decisiones en el sector, lo que incrementaría dichas dudas en detrimento del atractivo de estos servicios para los posibles entrantes.

En vista de lo anterior y a fin de impulsar la eficiencia y competencia **se plantean las siguientes recomendaciones**.

10. RECOMENDACIONES

PRIMERA. PROMOVER UN MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO EFICIENTE Y PROCOMPETITIVO

I. Actualizar los PPP a la normativa vigente y diseñarlos con un enfoque procompetitivo

Los PPP, al contener la normativa de desarrollo de cada servicio, establecen las reglas de juego fundamentales para los prestadores, tanto los ya instalados como los posibles candidatos a entrar en el mercado. Por ello, es de gran relevancia que su diseño tenga una orientación general procompetitiva y, en concreto, que las restricciones cumplan los principios de buena regulación. Igualmente, es importante que estén actualizados conforme al marco normativo vigente. En los servicios portuarios se observa una tendencia reciente positiva hacia la actualización de los PPP, más cerca de culminar en el caso de los servicios técnico-náuticos que en el servicio MARPOL. No obstante, aún quedan numerosos pliegos por actualizar para adaptarlos a las modificaciones normativas, lo que puede perjudicar el funcionamiento y la seguridad jurídica en los servicios desactualizados.

Por ello, **se recomienda actualizar los PPP a la normativa vigente y diseñarlos con un enfoque general procompetitivo**. Con su actualización se facilitaría que estén al día con respecto a la normativa y situación del mercado, clarificando las condiciones de entrada y operación en cada servicio y puerto. Igualmente, sería deseable diseñarlos con un enfoque general favorable a la competencia, que evite barreras innecesarias y que respete los principios de buena regulación, de tal manera que todos los requisitos sean necesarios, proporcionados y no discriminatorios. Todo ello facilitaría una mayor competencia real y potencial. En este sentido, sería deseable que se realizaran todos esfuerzos posibles para alcanzar lo antes posible el objetivo definido en el Marco Estratégico de que el conjunto de Autoridades Portuarias disponga de pliegos de prescripciones particulares actualizados para el año 2025. Con tal fin, como vía para agilizar el proceso de actualización y promover mejoras regulatorias, puede ser de utilidad la generalización de los pliegos tipo elaborados por Puertos del Estado, documentos que ya parecería que se están empleando en la práctica, si bien no se ha detectado que se publiquen de manera transparente.

II. Adoptar un enfoque procompetitivo en el diseño del régimen de licencias y los requisitos para su otorgamiento

II.A. *No limitar el número de licencias salvo en caso necesario y justificado*

Las licencias, como elemento necesario para operar, suponen una barrera de entrada muy relevante. En particular, la limitación del número de licencias

conlleve un cierre de mercado que impide la entrada una vez alcanzado el cupo, en perjuicio de la dinámica competitiva.

Por ello, **se recomienda no limitar el número de licencias salvo en aquellos casos en donde sea imprescindible y esté justificado**. Así, todos aquellos que cumplan los requisitos deberían poder optar a una licencia para operar. Para asegurar que solo se restringen las licencias cuando sea imprescindible, el proceso de limitación debería requerir un estudio previo e informe público que justifique los motivos de la restricción y que explique cómo se ha estimado el número máximo de licencias. Además, sería recomendable una revisión periódica pues las circunstancias pueden variar con el tiempo.

II.B. Establecer los requisitos técnico-profesionales y económico-financieros conforme a criterios de necesidad y proporcionalidad

El régimen de licencias, además de los medios mínimos, se acompaña de numerosos requisitos para garantizar la capacidad técnica y la solvencia, ya sean avales, seguros u otros, los cuales varían según el servicio y puerto. Estos requisitos pueden estar justificados en algunos casos para evitar la entrada de operadores sin tamaño o capacidad suficiente para ejercer. No obstante, también son una barrera de entrada que puede excluir a muchos operadores y, si no están bien diseñados, incluso a operadores aptos para prestar el servicio, en perjuicio del funcionamiento eficiente y competitivo de la actividad.

Así pues, **se recomienda adoptar requisitos técnico-profesionales y económico-financieros conforme a criterios de necesidad y proporcionalidad**. Siguiendo los principios de buena regulación, las exigencias deben ser necesarias para el logro del objetivo perseguido, existiendo una clara justificación por una razón de interés general. También deben ser proporcionadas, optando entre las distintas alternativas por las menos gravosas y distorsionantes. Así, estos requisitos deben ajustarse para no superar el mínimo imprescindible.

II.C. Priorizar un sistema de control de calidad frente a la exigencia de medios mínimos y eliminar posibles redundancias

El establecimiento de medios mínimos supone una barrera de entrada relevante, que puede estar justificada por razones de seguridad. Asimismo, se pueden requerir para intentar asegurar un determinado nivel de calidad en la provisión del servicio. No obstante, en ocasiones la calidad del servicio podría igualmente garantizarse a través de un sistema de supervisión de los resultados, que penalice incumplimientos. En algunos servicios ya se están introduciendo estas métricas de calidad. Dado que hay una potencial redundancia en la exigencia simultánea de medios mínimos y del cumplimiento de niveles de productividad,

rendimiento y calidad, las obligaciones de medios mínimos podrían devenir en parte innecesarias, más allá de lo estrictamente necesario para: a) el cumplimiento de la obligación de servicio público de cooperar en las operaciones de salvamento, extinción de incendios, lucha contra la contaminación, así como en la prevención y control de emergencias (Art. 110.c TRLPEMM), o b) garantizar la seguridad marítima en los casos de servicios técnico-náuticos, conforme lo justificado por la DGMM.

En esta línea, **se recomienda fomentar un sistema basado en indicadores de desempeño para asegurar la calidad**. Ello obligaría a que la autoridad competente del seguimiento cuente con recursos para: a) exigir la información veraz; b) supervisión y seguimiento; c) penalizar incumplimientos (régimen de sanciones). Esto vendría acompañado de la revisión de las exigencias de medios mínimos para limitarlos a: a) en los servicios técnico-náuticos, la existencia de razones de seguridad marítima, o b) el cumplimiento de la obligación de servicio público del art. 110.c TRLPEMM. En todo caso, debe existir una justificación clara y transparente de la conexión entre dichas exigencias de medios y el fin perseguido en términos de seguridad u obligaciones de servicio público, cumpliendo así el mandato legal vigente de minimizar su impacto sobre la competencia.

II.D. Valorar plazos de licencias indefinidos en casos de número de prestadores no limitado

Las licencias suelen tener plazos definidos, tras los cuales expiran. Esto supone que los operadores deben realizar periódicamente los trámites necesarios para su obtención y renovación. No obstante, los requisitos son de obligado cumplimiento de forma continua. Así, en las normas actuales (tanto TRLPEMM como los PPP) están establecidos los supuestos de extinción de las licencias, ya sea o no por causas asociadas a incumplimiento del prestador, a lo que se une que las Autoridades Portuarias ya cuentan con la potestad para realizar el seguimiento del cumplimiento de las condiciones de prestación en todo momento, más allá del momento de otorgamiento. Al existir un seguimiento de las obligaciones y posibilidad de retirada de la licencia en caso de incumplimiento, las renovaciones pueden no ser imprescindibles en muchos casos y, sin embargo, suponen una carga burocrática añadida a los operadores. En particular, cuando el número de operadores no esté limitado, evitar trámites innecesarios podría facilitar su actividad e incluso ayudar a que haya más operadores habilitados y, así, ayudar a impulsar la eficiencia y competencia.

Por tanto, **se recomienda que el plazo de vigencia de las licencias sea indefinido con carácter general en los casos en los que el número de prestadores no esté limitado**. Esto eliminaría las cargas administrativas ligadas a la renovación periódica de las licencias. Cuando la prestación del servicio se

realice con ocupación de dominio público portuario, que representa una barrera de entrada más potente y cuya duración es forzosamente limitada, se recomienda un diseño del sistema de licencias lo más procompetitivo posible, compatibilizando las diversas obligaciones que impone la licencia con una prestación del servicio que se realiza con ocupación del demanio.

II.E. Sistematizar el vínculo entre licencias y concesiones

La sistematización del vínculo entre licencias y concesiones, más allá de lo que exige actualmente el TRLPEMM, podría ayudar a coordinar y dar coherencia a estos dos requisitos necesarios para operar. Podría facilitar la labor de los operadores en general y reducir el riesgo de que estos requisitos supongan un obstáculo para potenciales entrantes superior a lo imprescindible.

Así, dada la fuerte barrera de entrada que supone la ocupación del limitado dominio público, **se recomienda sistematizar el vínculo de la licencia para la prestación del servicio con el título de ocupación** siempre que se produzca dicha ocupación. Esto supondría que la información, plazos, requisitos y demás aspectos sean coherentes y se encuentren coordinados, de tal manera que se eviten distorsiones o trabas innecesarias. La creación de un registro de concesiones (como se propone en la recomendación III) puede contribuir positivamente a esta labor al recopilar y sistematizar información relevante. También resulta conveniente que el registro de licencias en funcionamiento se mantenga actualizado, para conseguir ofrecer una imagen fiel de la situación competitiva en los diferentes servicios. Asimismo, frente a una posible duración indefinida de las licencias con carácter general, en caso de que la licencia esté ligada a la ocupación de dominio público podría valorarse la conveniencia de establecer una duración definida de las licencias (tal y como se acaba de proponer en la recomendación II.D), puesto que dicha ocupación no puede ser indefinida.

II.F. Publicar en los boletines oficiales el otorgamiento y renovación de títulos habilitantes

El otorgamiento de licencias en la práctica no siempre se publica en el BOE, pese estar exigido en el artículo 115.3 del TRLPEMM (los acuerdos de otorgamiento y de renovación, y en su caso la convocatoria de concursos relacionados). La transparencia sobre los títulos habilitantes en vigor, además de ser necesaria para cumplir la normativa, es imprescindible para guiar las decisiones de entrada de potenciales operadores.

Por ello, **se recomienda reforzar el cumplimiento de la publicación en el BOE, o el boletín oficial correspondiente, del otorgamiento y renovación de**

los títulos habilitantes, además de la convocatoria de los concursos relacionados, tal como prevé el TRLPEMM.

II.G. Regularizar los mecanismos de flexibilidad sobre los títulos habilitantes

En ocasiones se han publicado en el BOE el otorgamiento de títulos habilitantes como licencias provisionales, temporales, etc., no previstas en la normativa. El uso de estos títulos habilitantes irregulares puede generar inseguridad jurídica e incertidumbre y desincentivar la entrada de potenciales nuevos operadores.

Por ello, **se recomienda la regularización, legalización** (vía modificación del TRLPEMM) **o abandono del uso de títulos habilitantes no previstos en la normativa común** (licencias provisionales, temporales, prórrogas de licencias, etc.) que, aun siendo mecanismos que dan cierta flexibilidad a las Autoridades Portuarias, deben tener una norma estatal que ampare su uso por las Autoridades Portuarias.

III. Impulsar la transparencia de las concesiones demaniales mediante un registro

Las concesiones son una barrera relevante y en general inevitable dada la existencia de un espacio portuario limitado. La transparencia sobre las mismas es importante, ya que disponer de información suficiente sobre calendarios, condiciones, etc., puede influir de forma significativa sobre las decisiones de los agentes para entrar en el mercado y, así, facilitar la competencia por el mercado. Actualmente esa información no siempre es fácilmente accesible, lo que supone un obstáculo para los potenciales interesados.

En virtud de lo anterior, **se recomienda impulsar la transparencia mediante la creación de un registro público de concesiones portuarias**. Este registro ofrecería una información completa sobre variables relevantes, más allá de importes y superficies que en ocasiones se indican en los anuncios en el BOE, como la empresa concesionaria, la fecha de otorgamiento, el plazo y la fecha de expiración, entre otros. Igualmente, para resultar de utilidad este registro debería mantenerse actualizado.

IV. Establecer sistemas de competencia por el mercado en donde no sea viable la existencia de varios prestadores

En algunos puertos y servicios podría suceder que la competencia en el mercado resulte inviable. Esta circunstancia acontece en muchas otras actividades económicas, en particular en aquellas en las que al menos una parte de la actividad tiene características de monopolio natural. En estos casos, resulta beneficioso establecer sistemas de competencia por el mercado siempre que

sea posible, a fin de introducir presión competitiva y evitar un cierre absoluto del mercado.

Por lo tanto, **se recomienda adoptar sistemas de competencia por el mercado en donde no sea viable la existencia de varios prestadores**. Una opción, ya contemplada en la normativa portuaria, consistiría en limitar el número de prestadores y otorgar la licencia por concurso. En este caso, el diseño del concurso (en lo referido a plazos, duración, publicidad...) será esencial para lograr un efecto procompetitivo. Sería recomendable abrir el concurso todo lo posible, fomentando un alto nivel de transparencia, un calendario claro y publicado con suficiente antelación, solo estableciendo aquellos requisitos que sean imprescindibles y, en general, adoptar una orientación procompetitiva. A tal fin, puede resultar de utilidad que las autoridades responsables consulten dicho diseño con la CNMC, en virtud de las funciones consultivas de esta Comisión dispuestas en el artículo 5.2 de la Ley 3/2013, de creación de la CNMC.

V. Reforzar la metodología en el diseño de las tarifas reguladas

Las regulaciones de tarifas, incluyendo los regímenes tarifarios regulados y las tarifas máximas, deben introducirse en general de forma excepcional y con un diseño riguroso, dados sus efectos colaterales adversos. Por un lado, resulta complejo determinar e ir ajustando esta regulación para lograr un margen de beneficios razonable pero no excesivo. Además, estas tarifas pueden actuar como punto focal que coordine a los operadores en torno a los precios de referencia. En consecuencia, pueden causar distorsiones significativas y crear riesgos de reducir la competencia, la eficiencia y la inversión, pudiendo llegar a ser contraproducentes.

La regulación de las tarifas puede ser razonable en algunos de los servicios analizados en este estudio, a tenor de las limitaciones de competencia que sufren. Actualmente se aplican tarifas máximas en varios de esos servicios y un régimen de tarifas reguladas en el caso de MARPOL. Estas tarifas deben estar bien diseñadas para asegurar su idoneidad, potenciando sus beneficios y minimizando los riesgos.

Así pues, **se recomienda reforzar la metodología de establecimiento de las tarifas reguladas**, con el objetivo de que sean rigurosas, transparentes y con capacidad de ajuste. En esta línea, se propone:

- **Realizar análisis previos:** el establecimiento de las tarifas reguladas y máximas, conforme a la normativa de aplicación (Reglamento 2017/352 y TRLPEMM) debería estar precedido de la determinación explícita y transparente de las circunstancias que aconsejan su aplicación, en particular la existencia de un número de prestadores limitado explícitamente o insuficiente para garantizar la competencia. Para ello,

resulta deseable contar con los estudios necesarios para evaluar su conveniencia, esto es, los realizados a efectos de diseñar las tarifas. Se valora positivamente que en la última generación de PPP ya se obligue a realizar este tipo de estudios, tanto para la actualización de tarifas como para su revisión extraordinaria.

- **Desarrollar una metodología de cálculo de tarifas para el conjunto del sistema sólida, independiente y homogénea.** Con el fin de reducir las distorsiones y promover la neutralidad competitiva, se recomienda desarrollar unas orientaciones comunes sobre la metodología para el conjunto del sistema portuario. Esta metodología podría estar respaldada por un estudio económico-financiero actualizado que tenga en cuenta información objetiva sobre los factores que determinan los precios y su evolución. Sobre esta base, las Autoridades Portuarias mantendrían la discrecionalidad técnica para adaptar la regulación de tarifas, incluyendo la posibilidad de tarifas máximas, a las circunstancias específicas del puerto.
- **Elaborar regularmente estudios económico-financieros y sobre el ajuste de las tarifas variables y máximas a los costes.** Esto permitirá hacer seguimiento de su ajuste y proporción a los costes.
- **Publicar las orientaciones comunes, las metodologías de cálculo y los estudios económico-financieros para incrementar la transparencia, sin revelar información que pudiera ser sensible de cara a la competencia.** La mayor transparencia puede reducir la incertidumbre para los participantes en el mercado y permite que los interesados y expertos puedan identificar y plantear posibles mejoras o aspectos a revisar.

VI. Establecer un sistema de incentivos procompetitivo

En ausencia de unos significativos niveles de competencia en la prestación de estos servicios, para obtener mayores niveles de calidad e innovación y precios competitivos podría resultar de utilidad introducir incentivos al buen desempeño. Estos podrían compensar, al menos parcialmente, la falta de presión competitiva, al alentar y recompensar el esfuerzo de los operadores por dar un mejor servicio.

Por ello, **se recomienda establecer un sistema de incentivos procompetitivo**, a partir de un sistema de seguimiento y evaluación. En particular, se propone:

VI.A. Establecer un sistema de “cumplir o explicar” respecto a las recomendaciones anuales

En los últimos años Puertos del Estado y el Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios han realizado un importante esfuerzo de

mejora de la transparencia, vía la publicación de estadísticas e informes periódicos sobre el sector (memorias anuales, anuarios estadísticos, el Documento de análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios, etc.), de manera análoga a lo que sucede en países del entorno (Francia, Alemania, Países Bajos o Italia), así como la actualización del [Marco Estratégico del sistema portuario de interés general](#) en 2022. En dichos documentos se formulan recomendaciones periódicas, lo que constituye una buena práctica que debería mantenerse y reforzarse, en coherencia con el resultado del importante ejercicio de diagnóstico y planificación general del Marco Estratégico.

En este sentido, puede mejorarse su seguimiento y aplicación para que estas recomendaciones consigan materializarse en mejoras del sistema, gracias a la mayor disponibilidad de información derivada del refuerzo del sistema de indicadores propuesto y de su mejor seguimiento.

En virtud de lo anterior, **se recomienda que estas recomendaciones se refuercen con un sistema de rendición de cuentas siguiendo el principio de ‘cumplir o explicar’**, esto es, deberán cumplirse o, de lo contrario, deberán explicarse las razones que justifican el incumplimiento.

VI.B. Desarrollar un sistema de indicadores completo, riguroso y coherente

Un sistema de indicadores completo y coherente permitiría hacer seguimiento del desempeño de los distintos servicios y de los propios puertos. Estos indicadores podrían aumentar la transparencia del sistema, permitiendo a todos los interesados conocer los detalles sobre la situación de estos servicios. La existencia de métricas fiables, además, ayuda a mejorar los diagnósticos y, a partir de los mismos, adoptar soluciones más precisas.

Así pues, **se recomienda desarrollar un sistema de indicadores completo, riguroso y coherente**. Esto supondría definir e incluir indicadores homogéneos para el conjunto de puertos sobre distintas variables clave para conocer el rendimiento de cada servicio y de los puertos, y publicarlos regularmente siguiendo calendarios prefijados. Cada indicador debería elaborarse a partir de una metodología común, pública y estable en el tiempo, para facilitar el seguimiento de la evolución y las comparativas.

VI.C. Introducir mecanismos de competencia referencial

Establecer incentivos que compensen al menos parcialmente la falta de presión competitiva puede ayudar a mejorar el desempeño de los servicios. En particular, la introducción de un sistema de competencia referencial (o *yardstick competition*) podría fomentar la competencia a partir de la comparación de los

resultados entre puertos; por ejemplo, a través de la publicación de *rankings* anuales de cada servicio. Esta competencia por comparación puede generar incentivos a la rápida adopción de buenas prácticas e innovaciones y al uso eficiente de los recursos.

Por lo tanto, **se recomienda introducir un sistema de competencia referencial**. Para su comparación efectiva, debe subrayarse la importancia de lograr un buen diseño de los indicadores. Entre otras alternativas, se puede recurrir a la metodología DEA (análisis envolvente de datos, o *Data Envelopment Analysis*), especialmente las versiones más recientes, a fin de establecer comparaciones objetivas entre autoridades portuarias o terminales, favoreciendo una regulación más basada en resultados (Krmac & Mansouri, 2022). Además, puede valorarse el establecimiento de unos objetivos de desempeño periódicos tanto en términos relativos como en términos absolutos, cuya consecución lleve aparejada incentivos económicos, por ejemplo, en forma de bonificaciones o penalizaciones en las tasas portuarias.

VII. Valorar la introducción de un regulador y supervisor independiente de puertos

El establecimiento de un regulador independiente sectorial puede contribuir a afrontar y minimizar diversos fallos de mercado que tienen lugar en los servicios portuarios, como ya ocurre en otros sectores de la economía. La OCDE (2011) ha señalado al sector portuario como uno de los que podrían beneficiarse de un regulador independiente. Su adopción sería ventajosa para establecer y revisar las regulaciones y orientaciones necesarias para los distintos servicios en los puertos, recopilar y publicar la información y supervisar al sector. Esto, entre otros aspectos, podría ayudar a reducir potenciales problemas de transparencia y asimetría de información, de captura del regulador o de falta de neutralidad competitiva, así como servir de ayuda en la resolución de conflictos.

Por lo tanto, **se recomienda valorar la introducción de un regulador y supervisor independiente de puertos**. La actuación de una autoridad independiente podría ser positiva pues iría dirigida, entre otros aspectos, a:

- Participar en el desarrollo de regulaciones, apoyando a las Autoridades Portuarias y realizando recomendaciones cuando sea conveniente. Un informe del supervisor podría contribuir a promover una perspectiva eficiente y competitiva en la elaboración de la normativa o las prórrogas.
- Fomentar la transparencia y desarrollar un sistema de evaluación del desempeño.
- Mediar en posibles conflictos entre agentes de los puertos y, cuando sea necesario, ejercer funciones de arbitraje, con el fin de alcanzar soluciones eficaces y eficientes.

SEGUNDA. PROMOVER MÁS COMPETENCIA Y EFICIENCIA EN EL SERVICIO DE PRACTICAJE

VIII. Introducir libre concurrencia en el otorgamiento de licencias de practicaaje con eliminación de monopolio legal

La actividad de practicaaje tiene una estrecha relación con las condiciones de seguridad del puerto, lo que justificaría la intervención pública para prevenir potenciales riesgos asociados a una insuficiente calidad del servicio. No obstante, para garantizar la calidad y seguridad del servicio podría resultar innecesario y desproporcionado imponer un solo prestador, ya que la consecución de estos objetivos de interés general podría lograrse por otras vías menos restrictivas. Por ejemplo, estableciendo los requisitos necesarios para asegurar un funcionamiento adecuado del servicio, así como con un buen diseño tanto del sistema de supervisión como del régimen sancionador y de responsabilidades. Por lo demás, esta actividad no presentaría características de monopolio natural que dificultaran la introducción de competencia.

Por lo tanto, **se recomienda eliminar la limitación a un solo prestador por Autoridad Portuaria en el servicio de practicaaje y abrirlo a la libre competencia**, como el resto de los servicios portuarios. Si fuera necesario, esta apertura se podría acompañar de una revisión de los requisitos para la prestación del servicio y la supervisión para reafirmar que son los adecuados.

IX. Promover un acceso transparente y objetivo a la profesión de práctico

La eliminación de la limitación legal a un único prestador por puerto probablemente sería insuficiente para introducir competencia en el sector, a tenor de las importantes restricciones en el acceso a la profesión. Esto se debe a que los prácticos de cada puerto son decisivos en la formación y habilitación de nuevos prácticos. La dependencia de los incumbentes para acceder a la profesión podría crear riesgos de conflictos de interés que obstaculicen la habilitación de nuevos prácticos si los candidatos llegaran a percibirse como potenciales competidores. Cabe señalar que la atracción de buenos profesionales así como una adecuada formación de los prácticos es esencial para garantizar el buen funcionamiento y seguridad de los puertos. Para ello, deben buscarse mecanismos que aseguren esa formación y la atracción de talento sin dificultar injustificadamente la posibilidad de acceso a la profesión ni introducir barreras a la competencia innecesarias.

Por ello, **se recomienda promover un acceso transparente y objetivo a la profesión de práctico**. Por un lado, esto ayudaría a la atracción de talento y selección de los mejores, en beneficio de la eficacia de la labor de practicaaje y la seguridad del puerto. También supone mantener esta vía profesional abierta de

forma objetiva a todos los interesados que alcancen el nivel requerido, en favor de la igualdad de oportunidades de acceso a la profesión. Por último, asegurar un acceso transparente y objetivo podría ayudar a prevenir posibles conflictos de interés y trabas innecesarias que, al reducir el número de trabajadores disponibles, perjudiquen la competencia. Para alcanzar estas metas, sería deseable revisar el monopolio existente en la formación y en el procedimiento de habilitación y nombramiento de nuevos prácticos, para lo cual se podría plantear lo siguiente:

- Respecto a la formación, dado que el carácter de bien público del conocimiento requerido para prestar el servicio de asesoramiento de los prácticos, las Autoridades Portuarias podrían facilitar de manera abierta el programa y contenido de los conocimientos y competencias necesarios, así como la formación de potenciales candidatos a práctico del puerto en cuestión.
- El procedimiento de habilitación y nombramiento de nuevos prácticos debería realizarse solo con la participación e influencia (valoración de pruebas y realización de prácticas) mínima imprescindible de los prácticos pertenecientes a las empresas prestadoras, dado el potencial conflicto de intereses. La convocatoria de nuevas plazas por las Autoridades Portuarias podría realizarse sin restricciones cuantitativas, abandonando así el enfoque de reemplazo o reposición para nuevos nombramientos, lo que permitiría una mayor competencia potencial y, con ella, impulsar la competencia por el mercado.
- Valorar un sistema de habilitación y nombramiento de prácticos para el conjunto del sistema, impulsado por la DGMM, con colaboración de las Autoridades Portuarias y otros agentes para la formación de los prácticos en cada puerto. Una vez habilitado por la DGMM como práctico, posteriormente, cuando se vaya a producir la incorporación a un puerto concreto, se realizarían las correspondientes prácticas en el puerto en cuestión.

X. Flexibilizar las exenciones específicas en cuanto al buque

Las exenciones a la obligatoriedad del servicio de practicaje son otorgadas con cierta rigidez a la terna capitán-buque-puerto. Cualquier cambio en la terna aboca a un nuevo procedimiento para determinar la conveniencia de la exención. La exigencia con las exenciones puede estar justificada en el caso de capitanes y puertos, si bien caben más dudas respecto a impedir la posibilidad de cambios de buque. En general, sería previsible que un capitán que conoce bien el puerto pueda aplicar sus conocimientos a otros buques, al menos a aquellos de características similares. La pérdida de exención al cambiar el buque, al menos

durante un tiempo hasta volver a obtenerla, podría incluso llegar a desincentivar la inversión de las navieras en nuevos barcos, lo que podría resultar perjudicial para la calidad y seguridad del servicio. También dificulta que las navieras puedan reasignar sus capitanes en caso de que lo necesiten, dado que perderían la exención.

Así pues, **se recomienda flexibilizar las exenciones en cuanto al “buque”**, para facilitar que un cambio de barco no conlleve la pérdida automática de exenciones para un capitán en un puerto, en particular cuando el nuevo buque tenga unas características similares al anterior. Cabe recordar que esta exención no implica renunciar al servicio de practicaaje: en determinadas circunstancias puede suspenderse la exención por motivos de seguridad y el capitán también puede solicitar el servicio cuando lo considere conveniente. Si hubiera algún riesgo o incumplimiento, además de la suspensión, podría denegarse la prórroga, finalizando la misma.

XI. Valorar la introducción del practicaaje desde tierra

El servicio de practicaaje se ha realizado tradicionalmente a bordo del buque, donde el práctico y el capitán pueden comunicarse de forma inmediata y con conocimiento directo de la situación del barco. No obstante, el amplio desarrollo de numerosas tecnologías de información y comunicación puede facilitar que el práctico pueda tener desde tierra un nivel de información y comunicación con el capitán similar al que tendría estando a bordo. Esto podría ser suficiente para realizar determinadas maniobras, en particular aquellas con menor dificultad o cuando las condiciones sean favorables.

En esta línea, **se recomienda valorar la autorización a realizar determinadas operaciones de practicaaje desde tierra**, ya sea como alternativa o complemento al practicaaje tradicional a bordo del buque. Esta posibilidad, no contemplada en la normativa vigente, podría hacer el servicio más ágil y eficiente, e incluso podría reducir los riesgos para los prácticos asociados a la subida a los barcos.

TERCERA. IMPULSAR LA COMPETENCIA EN EL SERVICIO DE REMOLQUE

XII. Valorar que la Autoridad Portuaria ponga remolcadores a disposición del licenciario

Las particulares características del servicio de remolque en términos de elevados costes fijos en activos altamente específicos abren la puerta a una alternativa para, en los casos en que la competencia en el mercado se revele inviable, incrementar las posibilidades de introducir competencia por el mercado mediante concurso. Así, aquellas medidas que reduzcan los medios necesarios para

concurrir pueden servir de ayuda para fomentar la participación en dichos concursos e impulsar la competencia por el mercado.

Por ello, **se recomienda valorar que la Autoridad Portuaria ponga remolcadores a disposición del licenciatario** en estos casos. En concreto, se podría optar por una estrategia de *unbundling* o separación de partes competitivas y no competitivas. En efecto, la Autoridad Portuaria podría considerar la adquisición de parte o todos aquellos medios materiales que suponen el grueso del coste fijo específico (remolcadores) y su posterior puesta a disposición del licenciatario, de modo que la actividad económica de remolque deje de tener para el prestador rasgos de monopolio natural. La principal ventaja de este sistema es que podría atraer entrantes que de otro modo no serían capaces de superar la barrera de entrada impuesta por los elevados costes fijos y el importante riesgo asociado. Así, habría una mayor cantidad de posibles prestadores o, en otras palabras, candidatos a la gestión del activo para prestar el servicio, de modo que los concursos podrían llevar a un resultado más eficiente, reduciendo costes. Además, con ello las Autoridades Portuarias reducirían fuertemente su dependencia del actual prestador incumbente, limitando así la posibilidad de captura regulatoria.

XIII. Asegurar la proporcionalidad en la obligatoriedad del servicio de remolque

El servicio de remolque en general es optativo, si bien puede ser declarado obligatorio por parte de la Autoridad Portuaria por motivos de seguridad. En el caso de algunos puertos, el servicio es obligatorio con carácter general. Esto supone un coste relevante para los usuarios del servicio, por lo que debe asegurarse que las imposiciones se ajustan al fin de seguridad perseguido.

En consecuencia, **se recomienda asegurar la proporcionalidad en la obligatoriedad del servicio de remolque**. En aquellos casos en que se demuestre necesario la obligatoriedad del servicio por razones de seguridad, se recomienda justificar de manera transparente dicha decisión. Se recuerda que dicha obligatoriedad no hace sino reforzar, en su caso, el poder de mercado del prestador, por lo que se aconseja que se aplique de la manera más restrictiva posible, esto es, en ausencia de una mejor alternativa. Se desaconseja así su recurso como mecanismo de sostenibilidad económica del servicio, para lo que pueden establecerse tarifas de disponibilidad, una fórmula ya presente en algunos PPP.

XIV. Replantear el requisito de bandera en los remolcadores

La exigencia de que los remolcadores tengan bandera española tendría su justificación en el hecho de que la bandera o pabellón de un buque determina las

leyes que le son de aplicación. Esto supone una restricción a la competencia, en particular de prestadores internacionales, pues dificulta su potencial entrada al obligarles a realizar un trámite complejo para poner bandera española a sus barcos. Si bien exigir el cumplimiento de determinadas normas españolas puede ser razonable y deseable, cabe plantearse la introducción de alternativas que mantengan el cumplimiento sin obligar a cambiar la bandera del barco, siguiendo así el principio de proporcionalidad.

En consecuencia, **se recomienda valorar medidas alternativas menos gravosas al requisito de bandera** encaminadas a que los prestadores queden sujetos a las obligaciones pertinentes en materia social, laboral y de seguridad. En particular, se podría plantear, cuando sea necesario, la exigencia explícita y directa de esas obligaciones en materia laboral, social y de seguridad (por ejemplo, en los PPP), sin necesidad de exigir la bandera española del remolcador o, al menos, ampliando la validez a las banderas de los países del Espacio Económico Europeo.

CUARTA. FLEXIBILIZAR EL SERVICIO DE MARPOL

XV. Delimitar los tipos de licencias de forma compatible con la máxima competencia

La operativa de gestión de residuos puede variar sustancialmente según el tipo de residuo del que se trate. Por ello, algunos operadores pueden estar especializados en una tipología -o “anexo”, según la terminología del sector- dentro de la clasificación que realiza la normativa. Las Autoridades Portuarias, en ocasiones, exigen atender distintos anexos para poder optar a la licencia y operar el servicio. Esta exigencia supone una barrera de entrada relevante para muchos operadores, en particular los especializados, y, si bien podría suponerse que se introduce para asegurar la cobertura de todos los anexos, en las normativas portuarias no viene suficientemente justificada su necesidad. Igualmente, dada la existencia de varios anexos, en caso de que fuera necesaria alguna obligación para asegurar la cobertura de algún conjunto de residuos, debe asegurarse que se hace de forma proporcional; es decir, introduciendo la mínima exigencia para lograr el objetivo perseguido, de tal manera que se perjudique lo menos posible a los operadores incumbentes y potenciales.

Dada la potencial amplitud de posibilidades en la selección de los residuos (anexos), en los modos de prestación del servicio (terrestre o marítima) y, en su caso, la selección de puertos de una misma Autoridad Portuaria en los que prestar el servicio MARPOL, **se recomienda delimitar los tipos de licencias de forma compatible con el máximo nivel de competencia**. Ello implicaría permitir las mayores posibilidades de selección por parte de las potenciales empresas prestadoras, maximizando con ello no solo el número de prestadores, sino también el margen de actuación y autonomía de la Autoridad Portuaria al

minimizar su dependencia de un prestador individual. Por ello, se sugiere revisar qué obligaciones son necesarias, justificarlas de forma transparente, y asegurar su proporcionalidad respecto al objetivo perseguido.

XVI. Homogeneizar los conceptos sujetos al pago de la tarifa directa (máxima)

La existencia de criterios divergentes en el diseño de las tarifas puede dificultar que los usuarios puedan comparar y decidir de forma informada. Así, esto puede reducir la transparencia y suponer una barrera a la competencia. Si bien resulta razonable que las respectivas Autoridades Portuarias establezcan especificidades en sus puertos para atender a sus circunstancias concretas, sería igualmente positivo que se partiera de criterios comunes que facilitarían la comparativa a los usuarios. En particular, los criterios para pagar la tarifa directa divergen entre puertos, sin que exista una justificación clara de las diferencias.

Por tanto, **se recomienda homogeneizar los conceptos que llevan al pago de la tarifa directa**, en ocasiones divergentes entre Autoridades Portuarias, y en particular, la sujeción de los desechos en la zona II del puerto o con medios marinos, los umbrales establecidos de desechos entregados por encima de los declarados sobre los que aplica la tarifa fija, o la inclusión de la descarga de desechos anexo V no correspondientes con las operaciones normales del buque.

En todo caso, dichos conceptos deberán ser coherentes con lo establecido en el TRLPEMM y el Real Decreto 128/2022. Ello pasaría por actualizar los PPP para adecuar la delimitación de operaciones que llevan aparejadas el pago de la tarifa fija o la variable por parte del buque.

XVII. Revisar las tarifas ante un desajuste persistente de ingresos y gastos y no distribuir beneficios salvo en casos excepcionales

El sistema de tarifas fijas o indirectas ha contribuido a aumentar significativamente el volumen de desechos y residuos descargados, lo que ha podido contribuir a objetivos regulatorios y medioambientales. El sistema tarifario que lo acompaña es complejo y puede dar lugar a desajustes entre ingresos y gastos, lo cual es previsible y razonable dada la dificultad de anticipar las cifras. En caso de beneficios, la normativa indica que la Autoridad Portuaria tiene la opción de distribuir un porcentaje de los mismos entre los titulares de licencias del servicio *“para contribuir a la viabilidad del servicio en caso de demanda insuficiente”*. Dado que esto supone la asignación de fondos entre competidores, podría llegar a afectar a la posición competitiva de los mismos.

En consecuencia, **se recomienda revisar las tarifas ante un desajuste persistente entre ingresos y gastos, y no distribuir los beneficios salvo en**

excepciones justificadas. Al reducir las tarifas en caso de beneficios se atendería al objetivo de fomentar el uso del servicio. Por otra parte, dado el potencial efecto distorsionador de la distribución de los beneficios extraordinarios, en general se debería evitar dicha opción. Solo debería plantearse distribuir el mínimo imprescindible de forma puntual en casos excepcionales y justificados, cuando se halle en riesgo la propia oferta del servicio, y no solo de un operador concreto, y si la falta de operadores puede causar perjuicios medioambientales.

QUINTA. REFORZAR LA TRANSPARENCIA Y COMPETENCIA EN EL SERVICIO DE SUMINISTRO DE COMBUSTIBLE

XVIII. Clarificar la clasificación legal del servicio de suministro de combustible sin incrementar las barreras regulatorias

La divergencia entre la consideración de servicio portuario en la regulación europea y en la regulación nacional ha suscitado cierta confusión que debería clarificarse para evitar incertidumbre o errores en la documentación ligada al servicio, en línea con lo propuesto en el Proyecto de Ley de modificación del TRLPEMM. Igualmente, en este estudio no se han detectado deficiencias en el funcionamiento del servicio que pudieran requerir que esta reclasificación deba acompañarse de un endurecimiento de la normativa.

Por lo tanto, **se recomienda clarificar la clasificación legal del servicio de suministro de combustible sin incrementar innecesariamente la exigencia regulatoria.** Así, en la medida de lo posible debe evitarse que el cambio normativo incremente las barreras a la entrada y las obligaciones de los prestadores. Los requisitos adicionales, de adoptarse, deben seguir los principios de buena regulación, incluyendo necesidad, proporcionalidad y no discriminación, a fin de introducirse solo cuando sean imprescindibles y minimizar posibles daños a la dinámica competitiva.

XIX. Aumentar la transparencia de los precios de los combustibles marinos

La información sobre precios puede favorecer que los consumidores comparen y elijan dónde repostar, elevando la presión competitiva. Esto resulta especialmente relevante cuando el combustible supone una parte sustancial de los costes, como en el caso del transporte marítimo. Una información similar está disponible para los combustibles de automoción, a través del [Geoportal de Hidrocarburos](#) del Ministerio para la Transición Ecológica y el Reto Demográfico, pero no está disponible para el servicio de *bunkering*.

Por lo tanto, **se recomienda dar publicidad a los precios de los combustibles marinos de cada prestador en cada puerto**, de forma similar a la plataforma ya existente que centraliza los precios de los combustibles de automoción. A tal fin, los titulares de las autorizaciones del servicio de suministro de combustible a buques deberían remitir a las autoridades, con la periodicidad que se establezca y, en todo caso, cuando existiera una modificación de precios, los datos sobre los productos ofrecidos, como su precio, volumen de venta y marca, tal y como se hace ya con los combustibles para automoción. Ello podría favorecer una mejor toma de decisiones por parte de navieras y consignatarios y proveer una base de datos accesible y abierta para autoridades e investigadores. Operativamente, se podría valorar ampliar la plataforma ya existente y favorecer el volcado de los precios incorporando tal obligación en los pliegos de condiciones particulares del servicio de las Autoridades Portuarias.

11. BIBLIOGRAFÍA

- IDOM y Puertos del Estado. (2018). *Análisis del servicio portuario de recepción de desechos generados por buques en el Sistema Portuario Español*.
- Acosta Seró, M., Cerbán Jiménez, M., & Coronado Guerrero, D. (2012). Competitividad portuaria. *Papeles de economía española*, Núm. 131, 140-151.
- Aronietis, R., Sys, C., van Hassel, E., & Vanelslan, T. (2017). Investigating the bunkering choice determinants: the case of the port of Antwerp. *Journal of Shipping and Trade*.
- Autoridad Portuaria de Castellón. (2021). *Manual de operaciones y servicios portuarios. Nivel 3*.
- Autoridade da Concorrência. (2018). *Estudio sobre a Concorrência no Setor Portuário*.
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. (1997). *Indagine conoscitiva nel settore dei servizi portuali*.
- Autoriteit Consument & Markt. (2004). *Study on the Port of Rotterdam – Market Definition and Market Power*.
- Autoriteit Consument & Markt. (2020). *Onderzoek: Nameting concurrentie in de haven*.
- Bain, J. S. (1956). *Barriers to New Competition*. Cambridge: Harvard University Press.
- Banco Mundial. (2007). *Port Reform Toolkit, Second Edition*.
- Baumol, W. (1982). *Contestable Markets: An uprising in the theory of industry structure*.
- Bichou, K., & Gray, R. (2005). A critical review of conventional terminology for classifying seaports. *Transportation Research Part A*, 39, 75-92.
- CNMC. (2009). *IPN 006/09 Puertos de Interés General*.
- CNMC. (2015). *Resolución del Expediente E/CNMC/002/15 “Estudio sobre el mercado mayorista de carburantes de automoción en España”*.
- CNMC. (2018). *INF/CNMC/160/18 - RESERVA DE BANDERA EMBARCACIONES SERVICIOS PORTUARIOS*.
- CNMC. (actualizado a 31/07/2024). *Estadísticas de Logística de Productos Petrolíferos, características de las instalaciones de almacenamiento*.
- Comisión Europea. (2017). *Puertos Europeos - Un motor para el crecimiento*.
- Competition and Consumer Protection Commission. (2013). *Competition in Irish Ports*.
- Davis, L. W., & Kilian, L. (2011). The allocative cost of price ceilings in the US residential market for natural gas. *Journal of Political Economy*, 119.2, 212-241.
- De Langen, P. (2003). *The port authority as cluster manager*. Proceedings of the 2nd International Conference on Maritime Transport and Maritime History.
- Engelmann, D., & Müller, W. (2011). Collusion through price ceilings? In search of a focal-point effect. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 79 (3), 291-302.
- ESPO. (2022). *Trends in EU ports governance*.

- Eurostat. (2024).
EUROSTAT. (s.f.). *Complete energy balances dataset, International maritime bunkers*.
- láñez Llamas, F. (2015). *Practicaje de Puerto: Evolución, vicisitudes y circunstancias*.
- International Maritime Organization. (2023). *2023 IMO Strategy on Reduction of GHG Emissions from Ships*.
- KPMG. (2018). *Research Summary - International Comparisons. As part of the Pilotage Act Review (Transport Canada)*.
- Krmac, E., & Mansouri, M. (2022). A comprehensive review of data envelopment analysis (DEA) methodology in port efficiency evaluation. *Maritime Economics & Logistics* 25(3), 1-63.
- Lasek, M. (13 de junio de 2024). ANALYSIS: Understanding the Global Orderbook in Terms of Conventional & Alternative Bunker Fuel Demand. *Ship&Bunker*.
- Notteboom, T., Pallis, A., & Rodrigue, J.-P. (2022). *Port Economics, Management and Policy*.
- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2016). *Estudio de la cadena de costes para el tráfico de contenedores en terminales españolas*.
- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2016). *Estudio de los servicios técnico-náuticos en puertos extranjeros competidores de los españoles (CENIT)*.
- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2020). *Estudio de las implicaciones de la determinación del servicio de combustible a buques como servicio portuario*.
- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2023). *Análisis del régimen económico del servicio portuario de recepción de desechos generados por buques y residuos de carga*.
- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2023). *Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios 2022*.
- Observatorio de los Servicios Portuarios, KPMG. (2023). *Informe Final: Medición de la calidad de los servicios portuarios técnico-náuticos*.
- Observatorio del transporte y la logística en España. (consultada en septiembre de 2024). *Base de datos OTLE*.
- OCDE. (2009). *Port Competition and Hinterland Connections*.
- OCDE. (2011). *Competition In Ports And Port Services*.
- OCDE. (2016). *OECD Competition Assessment Reviews: Romania*.
- OCDE. (2016). *Ports Policy Review of Chile*.
- OCDE. (2018). *OECD Competition assessment reviews: Portugal, Volume I - Inland and Maritime Transports and Ports*.
- OCDE. (2021). *OECD Competition Assessment Reviews: Logistics Sector in ASEAN*.
- OCDE. (2022). *OECD Competition Assessment Reviews: Brazil*.
- Op de Beeck, R. (1999). Port Operation and Governance Systems: a Comparative Approach. *International Course in Port Management and Harbour Administration. Antwerp, Belgium: Antwerp Port Engineering and Consulting (APEC)*.

- OPEC. (2023). *World Oil Outlook 2023*.
- Prácticos de Puerto. (2020). *El Servicio de Practicaje en España: Corporaciones, medios humanos y materiales*.
- Productivity Commission. (2023). *Lifting productivity at Australia's container ports: between water, wharf and warehouse*.
- Puertos del Estado. (2023). *Cuadro Mando Datos Anuales*.
- Puertos del Estado. (2024). *Anuario Estadístico 2023*.
- Puertos del Estado. (2025). *Resumen general del tráfico portuario, diciembre de 2024*.
- Puertos del Estado. (consultado en octubre de 2024). *Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios*.
- Puertos del Estado. (s.f.). *Puertos del Estado - Dossier General*.
- PwC & Panteia. (2012). *Study on Pilotage Exemption Certificates*.
- PwC. (2013). *Study aimed at supporting an impact assessment on: "Measures to enhance the efficiency and quality of port services in the EU"*.
- Schmalensee, R. (1989). Good regulatory regimes. *The RAND Journal of Economics*, 417-436.
- Secretaría de Estado de Comercio. (2024). *DATACOMEX*.
- Talley, W. K. (2009). *Port Economics*.
- Tribunal de Defensa de la Competencia. (1995). *La Competencia en España: balance y nuevas propuestas*.