

Información personal o institucional

¿En calidad de qué o en representación de quién participa en esta consulta pública?

Prestador de servicios

Nombre completo (del particular o de la institución representada)

Confidencial

¿Desea publicar el nombre junto a su respuesta o mantenerlo confidencial (en cuyo caso se publicará como respuesta anónima)?

Confidencial

E-mail de contacto (se mantendrá confidencial)

Confidencial

Selección de temas

Elija una o varias opciones sobre las cuestiones que desea responder

2. Cuestionario común – Servicio portuario de **REMOLQUE**

Cuestionario

2. Cuestionario común – Servicio portuario de REMOLQUE

1) ¿Considera que el diseño de la regulación del servicio (especialmente los pliegos de prescripciones particulares, art.113 TRLPEMM) es suficientemente participativo y tiene debidamente en cuenta las circunstancias del mercado del servicio correspondiente? Indique el (los) Puerto(s) de Interés General al que (a los que) se refiere su respuesta. (máx. 500 palabras)

El diseño no es suficientemente participativo en términos generales, dado que no tiene debidamente en cuenta las circunstancias del mercado. Esto ha de valorarse en base al hecho de que cada puerto es un mercado geográfico separado en la prestación de servicios portuarios.

A Fairplay no se le permitió ser parte interesada en el procedimiento de la Autoridad Portuaria de Las Palmas (APLP) de aprobación del pliego de prescripciones particulares (PPP) para la prestación del servicio de remolque portuario en los puertos gestionados por la Autoridad Portuaria de Las Palmas (La Luz y Las Palmas (incluye Salinetas y Arinaga), Arrecife y Puerto del Rosario). Fairplay era un nuevo entrante que había solicitado la licencia para prestar servicios de remolque en el puerto de Las Palmas. Sin embargo, el licenciatario incumbente (Boluda) sí era parte del Comité de servicios portuarios (de acuerdo con el artículo 124 TRLPEMM). El operador incumbente sí tiene la posibilidad de influir en la redacción del PPP en función de sus propios intereses, intereses que además tenderán a perpetuar los monopolios u oligopolios existentes. Por el contrario, los nuevos o potenciales entrantes, son ignorados en este proceso. De hecho, esto es lo que sucedió en el proceso de aprobación del PPP de las Palmas citado, en el que las condiciones técnicas, ambientales y de seguridad de prestación del servicio y de las instalaciones y equipamiento asociados al mismo y los medios humanos mínimos exigidos favorecen claramente los intereses del licenciatario existente, y monopolista, Boluda.

A la hora de fijar las condiciones de prestación del servicio y los medios mínimos exigidos en el PPP, es importante la proporcionalidad y se valore la concurrencia de un solo operador o más de un operador. Esto es importante con el fin de garantizar la rentabilidad para todos los licenciatarios. De lo contrario, si las condiciones y las tarifas máximas fijadas se determinan en base a la existencia de un solo operador, antes o después quedará inevitablemente un solo licenciatario, el que más músculo financiero tenga para aguantar pérdidas económicas durante más tiempo.

Esta problemática fue expuesta por Fairplay en la denuncia presentada contra Boluda ante la CNMC el 28 de septiembre de 2021 y en la solicitud de información de obstáculos a la Unidad de Mercado (ex artículo 28 Ley 20/2013) presentada ante el Consejo para la Unidad de Mercado (CUM) el 29 de septiembre de 2021, en las que se analizan el número de medios materiales exigidos en el PPP, así como las características técnicas de los mismos, que debido al procedimiento que carece del nivel suficiente de participación, favorecen claramente al licenciatario monopolista existente en perjuicio de los potenciales licenciatarios entrantes y en vulneración de la Ley 20/2013, citada. El CUM respondió favorablemente a nuestra petición mediante Informe de 19 de noviembre de 2021, donde se concluía que el establecimiento de los requisitos de acceso debe hacerse respetando los principios de necesidad y proporcionalidad del artículo 5 de la Ley 20/2013.

a. ¿Cómo valoraría en general el procedimiento administrativo para obtener licencias (Simplicidad; Acceso a información; Transparencia del proceso; Celeridad; Flexibilidad)?

- **Simplicidad:** 1
- **Acceso a información:** 1
- **Transparencia del proceso:** 1
- **Celeridad:** 1
- **Flexibilidad:** 1

Acompañe su valoración de un comentario e indique el (los) puerto(s) de interés general al que (a los que) se refiere su respuesta. (máx. 500 palabras)

Respecto del acceso a la información (y de nuevo remitiéndose a aquellos puertos y actividades en los que ha tenido que enfrentar la problemática - Puerto de las Palmas), Fairplay no puede más que valorar negativamente el proceso a la luz de su experiencia en el reciente proceso de aprobación del PPP para los servicios en los puertos gestionados por la APLP. Durante dicho proceso, mientras Fairplay tramitaba la obtención de la licencia para la prestación de servicios de remolque en el puerto de Las Palmas, solicitó ser parte interesada en dicho proceso, pero nunca tuvo acceso a la documentación relevante, como por ejemplo los informes preceptivos emitidos por Puertos del Estado y la Dirección General de la Marina Mercante. El acceso a esta información era muy importante en ese momento para Fairplay dado que esos informes consideraban que el número de medios materiales exigidos en el borrador de PPP, y los requisitos técnicos de los mismos, eran desproporcionados y sólo beneficiaban al licenciatario/prestador existente (Boluda). De hecho el informe emitido a petición de la APLP por Mareng, una consultora especializada de prestigio, consideraba que el número y requisitos técnicos de los remolcadores exigidos a los potenciales licenciatarios eran desproporcionados, y así se refrendaba en un informe del departamento de operaciones y servicios de la propia APLP. Además, varias entidades con una experiencia importante en el sector aportaron sus comentarios en el trámite de audiencia indicando que, por varios motivos, no estaba justificada la imposición del uso del sistema de propulsión tractor (característica exigida en todos los remolcadores exigidos en el PPP) Así se indica en detalle en

la denuncia presentada por Fairplay ante la CNMC el 28 de septiembre de 2021, y en la solicitud de información de obstáculos a la Unidad de Mercado (artículo 28 Ley 20/2013) presentada ante el Consejo para la Unidad de Mercado el 29 de septiembre de 2021.

En cuanto a la transparencia del proceso, Fairplay lo valora negativamente. La APLP mantuvo, sin motivación alguna y en contradicción con el contenido de los informes de Puertos del Estado, de la Dirección General de la Marina Mercante, de Mareng y de la propia del propio informe interno de la APLP y de los comentarios aportados en el trámite de audiencia por entidades con una experiencia importante en el sector, la exigencia en el PPP de que los licenciatarios dispusiesen de un número de remolcadores (con unas características técnicas) desproporcionadas.

En cuanto a la celeridad, basta decir que Fairplay empezó en 2018 el procedimiento para la obtención de la licencia para operar en el puerto de Las Palmas y que no obtuvo la misma hasta marzo de 2020.

Respecto de la flexibilidad, en contra de lo que propusieron muchos actores relevantes (Marina Mercante, Puertos del Estado, Mareng, APLP, Corporación de Prácticos del Puerto de Arrecife, Oneport, ASOCELPA), la APLP exigía que todos los remolcadores de los que debían disponer cualquier licenciatario fuesen remolcadores con sistema de propulsión tractor.

b. ¿Considera que sería deseable que en algún caso se limitara explícitamente el número de prestadores, de manera que se otorgaran las licencias por concurso? ¿por qué razón? (art. 111 TRLPEMM)? Indique la(s) Autoridad(es) Portuaria(s) a los que se refiere su respuesta. (máx. 500 palabras)

Actualmente, a la vista del número de medios materiales exigidos en el PPP, así como las características técnicas de los mismos, para la prestación del servicio de remolque en los puertos gestionados por la Autoridad Portuaria de Las Palmas (La Luz y Las Palmas (incluye Salinetas y Arinaga), Arrecife y Puerto del Rosario) y de las tarifas máximas fijadas, es difícil que dos prestadores/licenciatarios puedan mantener una práctica económicamente rentable. Fairplay considera que no debe limitarse explícitamente el número de prestadores. Sin embargo, es muy importante que las condiciones y obligaciones que se impongan sobre los licenciatarios/prestadores, en conjunción con las tarifas máximas fijadas, sean proporcionadas. Es decir, que los medios materiales y humanos exigidos en el PPP muestren cierta flexibilidad respecto de estos requerimientos dependiendo del número de licenciatarios existentes, permitiendo que dos o más licenciatarios puedan prestar servicios de remolque en régimen de competencia, dentro del límite marcado por las tarifas máximas, sin verse obligados a prestar los servicios a pérdida debido a los altos costes fijos derivados de los medios materiales y humanos exigidos en el PPP.

Por poner un ejemplo, el pliego del servicio de remolque portuario del Puerto de Ceuta contiene en su Prescripción 11 una medida alternativa que podría ser extrapolable al PPP de los puertos gestionados por la APLP, y en concreto para los puertos de Arrecife y Puerto del Rosario, que podría beneficiar el interés general y evitaría que terceros operadores que quisieran obtener la licencia vieran esta medida como un obstáculo a la viabilidad económica de la empresa. Más concretamente, el pliego de prescripciones particulares del puerto de Ceuta requiere, para el caso de que hubiese un solo licenciatario, que el mismo tenga un segundo remolcador que garantice la cobertura universal del servicio, y establece igualmente que en caso de entrar un segundo licenciatario a la prestación del servicio se elimine la obligación de tener un segundo remolcador. Es decir: la autoridad portuaria entiende que un segundo remolcador es garante de la prestación universal del servicio por lo que, en caso de que entre un segundo operador, no tiene sentido obligar a que haya cuatro buques, sino que entiende que, en aras de optimizar el servicio, puedan aportar solamente un remolcador cada uno.

Es decir, que la autoridad portuaria valora el número de buques requeridos con el fin de

garantizar a cobertura universal, en función del número de licenciarios.

c. ¿Cómo valora los requisitos exigidos para la obtención de licencia, tanto los requisitos de solvencia económico-financiera (incluidas garantías y avales) como los de solvencia técnico-profesional (capacitación, experiencia...)?.

- Solvencia económico-financiera: [blank]
- Solvencia técnico-profesional: 10

Acompañe su valoración de un comentario e indique el (los) Puerto(s) de Interés General al que (a los que) se refiere su respuesta. (máx. 500 palabras)

Respecto del anterior Pliego, las nuevas condiciones son mucho más gravosas sin entender a que se debe este cambio.

La experiencia directa de Fairplay se refiere al Puerto de Las Palmas, pero también en Valencia se ha percibido la existencia de condiciones parecidas

a. ¿Cómo valora las exigencias de medios humanos impuestas? (valoración de 1 a 10 , siendo 1 la peor puntuación y 10 la mejor puntuación).

10

Acompañe su valoración de un comentario sobre la(s) exigencias concretas e indique el (los) Puerto(s) de Interés General al que (a los que) se refiere su respuesta. (máx. 500 palabras)

Las exigencias contenidas en el PPP para la prestación de servicios de remolque en los puertos gestionados por la Autoridad Portuaria de Las Palmas son razonables y comprensibles a los efectos de asegurar la correcta prestación de servicios de remolque.

b. ¿Cómo valora las exigencias en términos de medios materiales impuestas? (valoración de 1 a 10 , siendo 1 la peor puntuación en cuanto a su adecuación y 10 la mejor puntuación)

1

Acompañe su valoración de un comentario e indique el (los) Puerto(s) de Interés General al que (a los que) se refiere su respuesta. (máx. 500 palabras)

Tal y como se ha indicado anteriormente, Fairplay considera que tanto el número como las características técnicas de los medios materiales exigidos en el PPP para los servicios de remolque en los puertos gestionados por la Autoridad Portuaria de Las Palmas (APLP) (La Luz y Las Palmas (incluye Salinetas y Arinaga), Arrecife y Puerto del Rosario) son desproporcionados. Primero, en la Prescripción 12ª del PPP, la APLP requiere que cada licenciario adscriba un remolcador con sistema de propulsión tractor acimutal o cicloidal con una potencia mínima de 2.500 HP al puerto de Arrecife y otro igual al puerto de Puerto del Rosario. Ambos puertos, el de Arrecife y el de Puerto del Rosario, son deficitarios, incluso para un solo licenciario, debido a (i) la reducida demanda (frente a la del Puerto de La Luz y las Palmas), (ii) los costes inherentes a la prestación del servicio y (iii) la limitación tarifaria, tal y como la propia APLP indicó en un informe interno de 29 de marzo de 2020. Y en caso de que hubiese más de un licenciario, habría dos remolcadores en cada puerto, lo cual impide la existencia de competencia en la prestación del servicio. En lugar de encontrar medidas alternativas que permitan hacer más atractivo y viable el negocio de remolque portuario para atraer nuevos operadores, la APLP impone unas condiciones que, forzosamente, beneficiarán al licenciario monopolista dado que los potenciales nuevos operadores verán estos requisitos como

barreras de entrada. En otros puertos, como el de Ceuta, se prevén distintas obligaciones dependiendo del número de licenciarios.

Segundo, la APLP decidió limitar en el PPP, sin motivación alguna, el tipo de propulsión en los remolcadores al tipo tractor (y en algún caso convencional) y en contradicción con el contenido de los informes (i) de Puertos del Estado, (ii) de la Dirección General de la Marina Mercante, (iii) de Mareng, (iv) de la propia del propio informe interno de la APLP y (v) de los comentarios aportados en el trámite de audiencia por entidades con una experiencia importante en el sector. El problema reside en que el sistema de propulsión tractor está en desuso (y adquirirlos en el mercado es “una tarea casi imposible de conseguir” en palabras de la propia APLP) frente a otros sistemas más avanzados como el sistema ASD, que puede ser utilizado como alternativa para la prestación del mismo servicio cumpliendo con las medidas de seguridad requeridas para la prestación del servicio de remolque portuario. Una alternativa sería requerir en el PPP el número estrictamente necesario de remolcadores con sistema de propulsión tractor, y dejar libertad a los licenciarios para utilizar en el resto de remolcadores otros tipos de sistemas de propulsión. De hecho, en el puerto de Santa Cruz de Tenerife, muy similar al puerto de Las Palmas, se permite a los licenciarios elegir entre sistema de propulsión. No existe ninguna diferencia entre el tráfico de Tenerife y Las Palmas para que la APLP imponga este requisito que limita efectivamente la competencia.

4) ¿Cómo valora las obligaciones de servicio público (art. 110 TRLPEMM) impuestas al prestador del servicio (cobertura universal y continuidad/regularidad del servicio, sometimiento a la potestad tarifaria, cooperación con la Autoridad Portuaria en materia de seguridad, salvamento, etc. y colaboración en la formación práctica)? Indique el (los) Puerto(s) de Interés General al que (a los que) se refiere su respuesta. (máx. 500 palabras)

Como se indica en el apartado anterior, Fairplay considera que, en relación a las obligaciones de servicio público en los puertos de Arrecife y Puerto del Rosario, la Autoridad Portuaria de Las Palmas (APLP) debe ser más flexible, teniendo en cuenta que los puertos de Arrecife y de Puerto del Rosario, son deficitarios, incluso para un solo licenciario, debido a (i) la reducida demanda (frente a la del Puerto de La Luz y las Palmas), (ii) los costes inherentes a la prestación del servicio y (iii) la limitación tarifaria.

En el caso de que exista un solo licenciario, y atendiendo a la reducida demanda en ambos puertos, la APLP debería valorar la posibilidad de que existiese un solo remolcador para ambos puertos.

Por otro lado, en relación a la situación de que hubiese más de un licenciario, la APLP debería valorar la posibilidad de que los operadores se repartiesen los servicios en cada uno de los puertos, en vez de obligar que cada uno de los licenciarios tenga un remolcador en cada uno de los puertos deficitarios.

a. ¿Qué opinión le merece la estructura tarifaria aplicada (los conceptos en función de los cuales se determina la tarifa cobrada)? ¿Existirían alternativas más idóneas o interesantes? Indique el (los) Puerto(s) de Interés General al que (a los que) se refiere su respuesta. (máx. 500 palabras)

La actual estructura tarifaria aplicada en el PPP para la prestación de servicios de remolque portuario en los puertos gestionados por la Autoridad Portuaria de Las Palmas es a todas luces mejorable. Fairplay considera que, como se explicará a continuación, la redacción del PPP es, por un lado, imprecisa y vaga, y por otro lado contraria a lo establecido en el artículo 125.2.d TRLPEMM, y por tanto ilegal.

En primer, respecto de la estructura tarifaria misma, tal y como se establece en la Prescripción 23.a).2, que las tarifas se establecerán por servicio (independientemente del número de remolcadores utilizados), cuando antes se establecían por remolcador utilizado. Esto supone

que los prestadores del servicio de remolque pueden llegar a prestar servicios cobrando por debajo de coste.

En segundo lugar, la redacción vaga de algunas cláusulas ha llevado a una situación insostenible en los puertos gestionados por la APLP, dado que el prestador monopolista se está aprovechando de esta vaguedad y falta de claridad para facturar cantidades que llegan a quintuplicar las cantidades que se cobraban bajo el anterior PPP. En concreto:

(i) La definición de servicios especiales es ambigua y parece referirse a todos los servicios que superen una duración de 60 minutos (anexo I “Glosario” del PPP);

(ii) En relación a la facturación de los servicios especiales, estos se facturan de manera distinta al resto de servicios. En virtud de lo establecido en la Prescripción 23.a).5 y 23.c) del PPP, las maniobras especiales se facturarán de acuerdo con las tarifas máximas para las maniobras no especiales, siempre y cuando la maniobra especial no supere una duración de una hora. Si la maniobra especial supera la duración indicada de 60 minutos, por cada hora adicional se aplicará un recargo adicional de 1.425 euros o 350 euros dependiendo de las características del remolcador utilizado para la maniobra especial, debiendo facturar a partir de entonces el coste por remolcador / hora / prorrateo.

Pues bien, a día de hoy el prestador único de servicios (Boluda) está facturando los servicios especiales aplicando el recargo adicional sin facturarlos por remolcador / hora / prorrateo, es decir que si el servicio especial dura 4 minutos más de los 60 minutos del servicio no especial, el prestador único cobra el recargo completo (1.425€ o 350€ según el caso).

(iii) Además, el prestador único también se aprovecha a estos efectos de la ambigua definición de la puesta a disposición (Prescripción 23.b).10.c) “Reglas de aplicación de las tarifas”) y empieza a contar el tiempo de los servicios desde que el remolcador es solicitado y no desde que está efectivamente a órdenes del buque solicitante.

La APLP ya ha recibido quejas en este sentido de los usuarios de los servicios de remolque en sus puertos, sin que la APLP haya tomado medida alguna ni aclarado ningún punto.

En nuestra experiencia internacional, España es un país demasiado intervencionista. En Alemania por ejemplo, las tarifas se dejan al mercado, eso facilita la entrada de competencia y los precios se autorregulan.

b. ¿Conoce los criterios de fijación, actualización y revisión de dicha estructura por parte de la Autoridad Portuaria?

NO

¿Y los consideraría transparentes?

NO

Indique el (los) Puerto(s) de Interés General al que (a los que) se refiere su respuesta. (máx. 500 palabras)

Puertos gestionados por la Autoridad Portuaria de Las Palmas.

c. ¿Considera necesaria o deseable la existencia de tarifas máximas ?

NO

¿Por qué? Indique el (los) Puerto(s) de Interés General al que (a los que) se refiere su respuesta. (máx. 500 palabras)

Fairplay considera, respecto de la existencia de tarifas máximas en los puertos gestionados por la Autoridad Portuaria de Las Palmas, que puede tener sentido en aquellos casos en que sólo exista un licenciatario, teniendo en cuenta sobre todo que se trata de una isla. No considera Fairplay que la existencia de tales tarifas máximas esté justificada en el caso de los puertos de la península ibérica, dado que la competencia para un licenciatario no nace únicamente de la participación de otro/s licenciatario/s en el mismo puerto, sino por la presión competitiva

ejercida por los licenciatarios en los puertos vecinos.

Sin embargo, en aquellos casos en que hay más de un licenciatario, la propia competencia entre los operadores existentes es suficiente para garantizar que los precios aplicados por los licenciatarios/prestadores serán competitivos y, en todo caso, muy por debajo de las tarifas máximas fijadas.

Volviendo a la presión competitiva existente entre puertos, no puede tampoco obviarse el hecho de que los propios puertos compiten entre ellos fijando tarifas máximas más bajas. Cuando una autoridad portuaria intenta fijar tarifas máximas competitivas que permita al puerto que gestiona ser más atractivo en comparación con otros puertos, la consecuencia directa es que el negocio apenas es viable para un solo licenciatario. Y, por tanto, es imposible que pueda haber dos prestadores compitiendo y no es, en ningún caso, atractivo para potenciales entrantes. Prueba de ello es que, tal y como se establece en el Informe de la CNMC de 4 de diciembre de 2018, sobre el establecimiento de una reserva de bandera en la prestación de servicios portuarios, INF/CNMC/160/08, “existe una práctica situación de monopolio en casi todos los puertos y servicios y una fuerte concentración de grupos empresariales en el servicio de remolque” y “[E]n el servicio de remolque, existe una única empresa licenciataria en todos los puertos, salvo en Huelva, Las Palmas y Santander, en donde hay dos licencias. Sin embargo, pese a la existencia de dos licencias, no existe competencia entre ellas, porque o bien ambas pertenecen al mismo grupo empresarial, o bien existe cierta especialización de cada licenciataria en diferentes tipos de servicio. Los principales grupos empresariales representan un 83% del total de los prestadores del servicio de remolque; dentro de ellos, cabe destacar un grupo [Boluda] que posee el 34% de las licencias registradas. Por tanto, Fairplay considera que no deberían aplicarse tarifas máximas y dejar que sea la competencia en el mercado la que fije los precios.

6) Otros comentarios o sugerencias respecto a la regulación y la situación competitiva de los servicios en puertos. Indique el (los) Puerto(s) de Interés General al que (a los que) se refiere su respuesta. (máx. 500 palabras)

En virtud de lo establecido en el artículo 256.1 TRLPEMM, el PPP para los servicios de remolque de Las Palmas (Prescripción 12.9) establece que los remolcadores que presten servicios tendrán que ser de bandera española, lo cual supone una restricción a la prestación del servicio de remolque que vulnera el Derecho comunitario al ser una restricción innecesaria y desproporcionada. En efecto, esta restricción estaría justificada (tal y como lo justificó el Gobierno de España ante la Comisión Europea) por la necesidad de “garantizar el pleno cumplimiento de las condiciones laborales y sociales”. Sin embargo, la reserva de bandera no es necesaria ni es proporcional a la consecución de tal objetivo, tal y como se ha pronunciado la propia CNMC en su Informe de 4 de diciembre de 2018, sobre el establecimiento de una reserva de bandera en la prestación de servicios portuarios, INF/CNMC/160/18, dado que:

- (i) el Gobierno no justifica -con el nivel de detalle y solidez que exige la jurisprudencia- la necesidad de la restricción,

- (ii) el objetivo perseguido por la misma ya está garantizado por la regulación sectorial de la Unión Europea en tanto que el respeto a la legislación laboral es de obligado cumplimiento, independientemente del pabellón del buque y, además,

- (iii) la medida iría más allá del objetivo perseguido, puesto que los efectos que la reserva tendría en el mercado son mucho más perjudiciales que los que se intenta evitar.

Además, tal y como indica la propia CNMC en su Informe, una alternativa mucho menos restrictiva que la reserva de bandera sería la existencia de un segundo registro, lo cual permitiría tener controlado y localizado al buque sin llegar a imponerle una medida tan gravosa, lo cual incide en la desproporcionalidad del requerimiento de reserva de bandera.

