



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE DERECHO

**EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE PUERTOS EN
ESPAÑA DESDE EL SIGLO XX HASTA LA ACTUALIDAD**

Autor: Fernando Múgica Soto

Quinto curso, programa E-5

Área de derecho administrativo

Tutor: José Ignacio Vega Labella

Madrid

Abril de 2021

ÍNDICE

Introducción: Crisis de la deuda del Estado. Panorama histórico. Papel de lo privado frente a lo público. Dinámica centralización-descentralización. Privatizaciones. Metodología.	3
a).- Papel de lo privado frente a lo público.	5
b).- Dinámica centralización-descentralización.	7
c).- Metodología.	8
1.- Ley de Puertos de 19 de enero de 1928.	9
2.- Modificaciones legislativas relevantes en la década de 1960-1970.	13
3.- Ley 27/1992, de 24 noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.	14
3a).- Perspectiva constitucional de los puertos de interés general.	14
3b).- Competencias de las Comunidades Autónomas.	15
3c).- Aspectos orgánicos y funcionales de la Ley de 1992.	16
3d).- Modificaciones de plazos concesionales en la Ley de 1992.	18
1).- Antecedentes en la Ley 22/1988 de Costas.	18
2).- Plazos concesionales en la Ley de Puertos de 1992.	19
4.- Modificaciones posteriores en favor de las Comunidades Autónomas, por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre.	21
5.- Ley 48/2003, de 26 noviembre, de Régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general.	26
6.- R.D. Leg. 2/2011, de 5 de septiembre - Texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.	28
6a).- Consolidación de la descentralización autonómica.	29
6b).- La concesión de obra pública.	29
7.- Perspectivas de futuro: la crisis financiera del Estado y la posibilidad de privatizaciones de puertos.	32
7a).- La privatización de puertos en Reino Unido.	32
7b).- El precedente de las privatizaciones de puertos en Grecia:- La perspectiva de la privatización de puertos en España.	33
7c).- La perspectiva de la privatización de puertos en España.	35
8).- Bibliografía.	39

INTRODUCCIÓN

El análisis de la legislación de puertos en España durante prácticamente un siglo, desde la Ley de 1928 hasta la actualidad en 2021, verifica situaciones económicas y actuaciones políticas que forman un patrón de repetición en la ordenación y gestión del dominio público portuario, clave en el desarrollo de la actividad económica, los transportes y el comercio del país.

El siglo XX comenzó en España con una grave crisis económica y acusada decadencia del país tras la pérdida en 1898 de los últimos territorios del imperio de ultramar. La crisis no era nueva. Se arrastraba desde el deterioro que en 1880 había elevado la deuda pública española al 161% del PIB de aquel año. Era el resultado de la tercera guerra carlista (1872-1876), con la crisis de la Primera República (1873-1874) y su drama del cantonalismo, que no fueron puestos en orden hasta la reinstauración de la monarquía en 1874 y la Constitución de 1876.

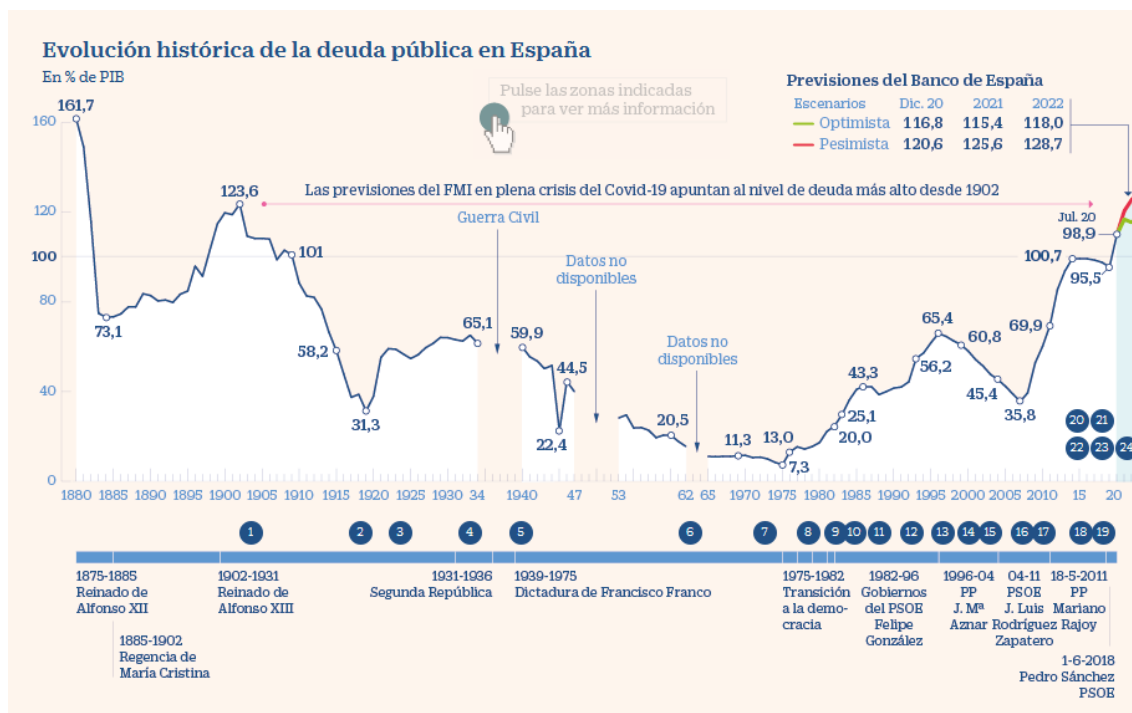
En 1902 la deuda pública española había alcanzado el 123% del PIB anual por las guerras de Cuba, Puerto Rico y Filipinas, y por el subsiguiente déficit de ingresos de las cuentas públicas al perder aquellos territorios y sus tributos.

Fue un repunte de la deuda nacional similar al actual 117% del PIB con que terminó el pasado año 2020 (1,31 billones de Euros), por los estragos de la crisis económica iniciada en 2008 y seguida por los graves efectos de la pandemia Covid19. El endeudamiento conjunto de las Administraciones Públicas ha crecido 21 puntos más que en 2019, debido a la última crisis sanitaria y económica, habiendo descendido la actividad económica del país un 11% en 2020.

Ambas crisis han repercutido muy negativamente en las inversiones del Estado, y el aumento acelerado de la deuda pública hace pensar que España se encuentra en la perspectiva de privatizar bienes públicos rentables como son la mayoría de los puertos de interés general.

La evolución de la deuda pública en España (1) es guía firme para interpretar las situaciones económicas y explica en buena medida las variaciones de las políticas de

Estado en cuanto a las obras públicas y al mantenimiento de infraestructuras esenciales como los puertos.



(Roche, 2021)

En el transcurso del último siglo encontramos oscilaciones económicas vinculadas a diversas coyunturas políticas.

En primer lugar, los cambios económicos del país modifican los modos de gestión del dominio público portuario y la intervención de empresas privadas. Van desde los plazos de duración ilimitados de las concesiones de obras, que podían ser otorgadas a perpetuidad según la Ley Cambó de 1928, hasta la limitación del plazo a 30 años en las obras construidas por particulares según la redacción original de la Ley de 1992¹. Plazo que después ha sido aumentado hasta, por ejemplo, los 60 años de duración de las concesiones de obras públicas en la Ley 48/2003². Y en cuanto a la gestión incluso la

¹ Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. (BOE 25 de noviembre de 1992).

² Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general. (BOE 27 de noviembre de 2003).

vigente Ley del año 2011 permite combinar, para ese tipo de concesiones, la creación de autoridades portuarias independientes dentro de un mismo puerto.

Hay que resaltar el papel determinante que tiene la cuestión de la obtención de los recursos necesarios para construir la infraestructura, en su clásica dicotomía entre lo público y lo privado. Se podría decir que la ideología y la ley van detrás de la necesidad económica.

Por un lado, si el Estado tiene recursos para construir la infraestructura, o si hay interés por parte de los agentes privados para invertir en la misma, el papel de lo público se acrecienta: las concesiones se acortan, y la privatización ni se plantea.

Cuando la situación es la contraria, y la ratio deuda pública / PIB es un buen indicador de cómo está la situación, las concesiones desarrollan nuevas tipologías y sus plazos se alargan. Cabe comparar la concesión de obra pública de la vigente Ley de Puertos de 2011, en relación con la concesión demanial, y ver que la fórmula de la privatización comienza a tomar fuerza.

En segundo lugar, y en términos políticos sobre la gestión de los puertos españoles, hubo una tendencia centralizadora del régimen del general Primo de Rivera que dio lugar a la Ley de puertos de 1928, mantenida luego durante la dictadura del general Franco. Después hay una amplia descentralización ordenada por la Constitución de 1978 y concretada en la Ley de puertos de 1992.

Y hay una secuencia posterior de normas, mediante la Ley de 1997 -que modifica la de 1992- y el vigente Texto Refundido de 2011³, que han aumentado la autoridad e influencia de las Comunidades Autónomas sobre los puertos de interés general, debido a los últimos tiempos de minorías parlamentarias que precisan de apoyos de los partidos nacionalistas.

Esas tensiones económicas y políticas son recurrentes durante el siglo, y suceden a través de situaciones históricas cambiantes en el tiempo.

³ 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. (BOE 20 de octubre de 2011).

A).- Papel de lo privado frente a lo público:

Esta primera dinámica es transversal a todo el desarrollo histórico de la legislación de puertos durante el último siglo. En esta cuestión pueden producirse cambios prácticos, en función de las circunstancias económicas, sin necesidad de que se produzca un cambio legal en cuanto a la situación esencial de que los puertos de interés general constituyen dominio público del Estado.

La privatización no es un concepto jurídico sino económico. Las variaciones en la regulación sobre los plazos concesionales, tal y como sucede en la legislación española durante el último siglo, puede dar lugar a la privatización de facto del dominio público portuario.

Una Ley que permita la existencia de concesiones puede dar cabida a un régimen muy “estatalista”, cuando se otorgan concesiones de corta duración sobre infraestructuras que ha construido el Estado, y éste tiene siempre el control del uso concesional que gira sobre sus períodos frecuentes de extinción o renovación. O bien puede dar lugar a un régimen muy liberal, cuando el Estado deja de aplicarse a la construcción y mantenimiento de las instalaciones portuarias, y en cambio es el concesionario quien invierte en grandes infraestructuras y por tanto obtiene concesiones a muy largo plazo, lo que le convierte en un actor determinante de la actividad portuaria.

Esta perspectiva es menos jurídica y más difícil de aquilatar en un trabajo de estas características. A lo sumo se puede elegir algún puerto de interés general y describir en síntesis su evolución y actividad durante el periodo histórico analizado.

Este debate interesa para la reflexión que se apunta en el último apartado del presente trabajo, sobre la previsión de las actuaciones del Estado en los puertos de interés general, dada la actual insuficiencia de las cuentas del Estado, la práctica ausencia de fondos de cohesión de la Unión Europea para obras públicas, y las exigencias europeas de estabilidad presupuestaria y devolución de las ayudas económicas prestadas durante la actual crisis.

¿Está la legislación actual preparada para dar cabida a una “privatización a la carta”, ya sea por terminales o por puerto completo, que parece ser el futuro de los puertos españoles ante la actual situación de grave crisis económica? ¿Cuál será el desarrollo de la concesión

de obra pública? ¿Sus plazos aumentarán? ¿Serán las concesiones la vía de las privatizaciones?

Llegados a este punto conviene introducir otro tipo de análisis, comparativo, que tenga en cuenta cómo se han abordado en otros países de Europa privatizaciones de puertos que no han sido hechas mediante prolongadas concesiones portuarias, sino mediante la venta de los puertos a empresas privadas ¿Habrá privatizaciones por la vía de convertir en sociedades mercantiles los puertos de interés general, dado que ya en la actualidad son entidades con personalidad jurídica propia, con presupuestos y contabilidades independientes, siendo muy sencilla su valoración económica para encontrar interesados en su compra? ¿Tendrá el Estado tanta urgencia económica por la crisis actual que precipitará la venta de los principales puertos de España? ¿Sucederá por tanto en España lo mismo que ocurrió en Reino Unido y Grecia?

Se intentará dar respuesta a estos interrogantes en el último apartado de este trabajo.

B).- Dinámica centralización-descentralización:

La perspectiva diacrónica de la legislación de puertos entre 1928 y 2021 muestra a partir de la Constitución de 1978 una tensión constante entre la centralización de la gestión de los puertos -que era la tónica dominante en la antigua legislación-, y la descentralización que se plantea de un modo constante a partir de la Constitución. Esta dinámica sucede no solo diferenciando los puertos de interés general respecto de los puertos que a partir de 1978 fueron atribuidos a las diversas Comunidades Autónomas. También ocurre respecto de la gestión de los puertos de interés general ya que, aun siendo competencia exclusiva del Estado, sin embargo han sido objeto de cesiones en su gestión mediante los nombramientos de los principales órganos de dirección de los puertos, que desde hace más de 20 años son realizados por las Comunidades Autónomas.

Encontramos en este aspecto una serie de temas recurrentes que sirven como términos de comparación de los sucesivos textos legales:

- Composición y designación de los órganos de gobierno y de gestión de los puertos de interés general.
- Competencia para otorgar las concesiones de obras y servicios portuarios.

- Competencia para planificar las inversiones y contratar las obras públicas.
- Competencia para otorgar los títulos administrativos (licencias, autorizaciones) que habilitan para la prestación de servicios en los puertos. Existencia, o no, de informes vinculantes previos al otorgamiento.
- Competencia para aprobar los presupuestos de ingresos y gastos.
- Grado de autonomía del puerto para fijar las cuantías de los ingresos (tasas o precios públicos).
- Grado de autonomía del puerto para establecer su política de recursos humanos.

Examinaremos algunos de esos elementos esenciales de las sucesivas legislaciones de los puertos de interés general, a fin de encontrar sus diferencias básicas al hilo de la Administración general del país y de la acelerada intervención de las Comunidades Autónomas en los puertos de interés general a partir de 1997. Sus comparaciones nos permitirán ver las características principales del sistema estatal de los puertos, en la actual situación de crisis económica y máxima descentralización en favor de las Comunidades Autónomas.

Estos modos de gestión de los puertos de interés general podrían ser objeto de cambios profundos en caso de que el Estado privatizase sus puertos mediante sociedades mercantiles. Abordaremos también estas cuestiones en el último apartado de este estudio.

C).- Metodología:

Este trabajo está desarrollado mediante una doble metodología.

Por un lado, y en primer lugar, un análisis diacrónico de la legislación portuaria española en el último siglo, desde la Ley de puertos de 1928 a la vigente de 2011. En ese análisis a lo largo del tiempo comprobamos que la regulación de puertos, en cuanto al uso privativo de los bienes y servicios portuarios, mantiene un criterio general de controversia sobre la perdurabilidad temporal en que se otorgan las concesiones de obras y servicios. En ese sentido económico del concepto de “privatización”, la legislación oscila sobre la duración de tiempo en la cual el Estado tiene prevista la inversión privada y en consecuencia del uso privativo del dominio público portuario y sus servicios comerciales.

En las diversas leyes analizadas observamos períodos con variaciones significativas entre unas pocas décadas de obras y servicios privativos, y lapsos mayores que en su tiempo podían durar hasta un siglo.

También se aplica un análisis diacrónico a la legislación que muestra la dinámica entre centralización y descentralización, constante a partir de la Constitución de 1978. Ha afectado a la determinación de cuáles son los puertos de interés general en relación con los puertos cuyas competencias y titularidades fueron atribuidas a las Comunidades Autónomas. Y ha generado un debate legal a partir de 1992 sobre la gestión de los puertos de interés general, con la progresiva atribución de competencias a las Comunidades Autónomas por la vía de los nombramientos y control de los órganos principales de dirección y administración de los puertos que en principio estaban atribuidos con carácter exclusivo al Estado.

Por otro lado, y en segundo lugar, mediante un análisis comparativo de los casos próximos en Europa donde ha habido privatizaciones portuarias que pueden ser referencia para el sistema de los puertos de interés general de España, dada la actual situación de crisis económica. En ese sentido se abordan, a fin de establecerlos como referencia posible para España, los casos del Reino Unido donde la privatización sucedió durante la crisis económica de los años 80 del siglo pasado, y de Grecia, donde la privatización de puertos estatales ha ocurrido a raíz de la grave crisis económica y de endeudamiento del país desde el año 2008.

La combinación de ambos métodos de análisis pone de relieve la posibilidad de que sea privatizado el sistema de puertos de interés general español, no mediante las variaciones habituales en la duración de las concesiones de obras y servicios, sino mediante el más drástico sistema comercial de la conversión de los puertos en sociedades mercantiles que fueran vendidas a empresas vinculadas a las cadenas logísticas internacionales.

EVOLUCIÓN DE LA LEGISLACIÓN DE PUERTOS

1.- Ley de Puertos de 19 de enero de 1928:

La Ley de Puertos de 1928, centralista, de la época del dictador Primo de Rivera, derogó la anterior de 1880 y a su vez no fue derogada hasta 1992. Las modificaciones planteadas durante la Segunda República (1931-1936), o las vinculadas a los Estatutos de autonomía del País Vasco y de Cataluña durante la guerra civil (1936-1939), no derogaron la Ley ni consolidaron un nuevo régimen de dirección y explotación de los puertos en la República ni durante la guerra.

El régimen del general Franco mantuvo esencialmente la vigencia de la Ley de 1928.

En cuanto a sus aspectos orgánicos y funcionales, cabe destacar los siguientes:

- La Ley clasificó los puertos de España como puertos de interés general a cargo del Estado, o bien como puertos de interés local ya sean provinciales y municipales (art. 15) con sus respectivas competencias.
- Los puertos de interés general eran competencia del Ministerio de Fomento en cuanto a la ordenación de todos los estudios y proyectos de cualquier clase de obras, sus aprobaciones y su ejecución, así como el otorgamiento de las concesiones, y también sus reglamentos de servicio y la designación del personal necesario con funcionarios dependientes del Ministerio (art. 16).
- Los costes de esos puertos eran a cargo del Estado con arreglo a las cantidades consignadas en los presupuestos generales, con la sola contribución de Diputaciones y Ayuntamientos “*cuando estas corporaciones quieran contribuir*” a las obras de dichos puertos (art. 23).

La dirección de los puertos de interés general se mantuvo encomendada a las respectivas Juntas de Obras, dependientes del Ministerio. Y todos los expedientes de esos puertos, ya fueran de mantenimiento, obras y concesiones o de cualquier otro tipo, quedaron bajo la competencia directa de la Dirección General de Puertos y Costas, hasta que la Ley de 1928 fue derogada en 1992.

En cuanto a los aspectos económicos y regulación de la actividad inversora del Estado y de los particulares en obras públicas portuarias, en la Ley de 1928 era relevante el carácter muy liberal del plazo de duración de las concesiones de obras. Las autorizaciones y concesiones a particulares se otorgaban con referencia legal a un “plazo limitado” o a un

“tiempo limitado”, pero su duración no venía especificada en esta Ley. Por tanto, dicho límite podía ser pactado por el Estado con los particulares por períodos muy extensos, pudiendo incluso concederse a perpetuidad.

La regulación se encuentra en el Capítulo VI, sobre las obras construidas por particulares, desde el artículo 34 hasta el 57:⁴

Art. 44: *“El Ministerio de Fomento podrá autorizar a los particulares o compañías (...) para construir puertos en parajes de las costas en donde no haya trabajos ni proyectos de otros que estén clasificados, ni existan derechos especiales para el uso y aprovechamiento de dichos parajes (...).”*

Art. 46: *“Podrá también otorgarse a una empresa particular la autorización correspondiente para llevar a cabo las obras del puerto que estén a cargo del Estado o para completar las que existan construidas o paralizadas, o bien ejecutar una parte del proyecto, a la vez que el Estado realice otra, estableciendo en tal caso, para compensación de gastos y beneficios de la empresa, condiciones especiales de cesión de terrenos, de explotación de las obras por tiempo limitado u otros derechos, según la parte de obra utilizada, el coste de las que se construyan y la clase e importancia de los servicios públicos que existan en el puerto (...).”*

Art. 50: *“Las concesiones y obras de terrenos de dominio público de que tratan los artículos 41, 42, 44 y 45 se harán por el Ministerio de Fomento sin pública licitación y plazo limitado, quedando sujetas a lo prescrito en el artículo 47. Si hubiese más de una petición para una misma o análogas obras, o fuesen incompatibles los proyectos presentados para ocupar una parte común del dominio público en las playas, costas o puertos donde se establezcan, serán preferidos los proyectos que mayores ventajas ofrezcan y, en igualdad de circunstancias, el que tuviera prioridad.”*

Art. 51: *“Las concesiones de marismas se otorgarán sin pública licitación y a perpetuidad (...).”⁵*

⁴ Real Decreto 163/1928 de 19 de enero de 1928. (Gaceta De Madrid num. 20. 20 de enero de 1928).

⁵ Real Decreto 163/1928 de 19 de enero de 1928. (Gaceta De Madrid num. 20. 20 de enero de 1928).

En cuanto al régimen de rescate de las obras construidas por particulares, que lógicamente ocupaban dominio público portuario, cuando éste fuera necesario para otros usos públicos, el art. 47 establecía:

“En el caso de que hubieran de ejecutarse en un puerto por el Estado, por las Diputaciones o por los Ayuntamientos obras declaradas de utilidad pública, y para realizarlas fuera preciso utilizar o destruir las construidas por particulares, en virtud de concesiones que les hubieran sido otorgadas, sólo tendrían derecho los concesionarios a ser indemnizados del valor material de dichas obras, previa tasación pericial ejecutada conforme a las prescripciones del Reglamento general para la ejecución de la Ley.”

El sentido patrimonialista de la Ley de 1928, en cuanto a las concesiones portuarias que podían tener duración indefinida, había tenido un precedente en la Ley “Cambó” de 27 de julio de 1918 para la desecación y saneamiento de lagunas, marismas y terrenos pantanosos. Establecía concesiones con esa finalidad, con la previsión de que una vez ejecutadas las obras “*quedará dueño el concesionario de los terrenos saneados*”, con reversión al Estado a los 99 años de la terminación de la obra. Pero después el concesionario tenía la posibilidad de “cancelar” la reversión, mediante el pago al Estado de un 3% anual de las subvenciones otorgadas, o mediante el pago al Estado del valor de tasación de las obras al término de los 99 años (art. 1.B sobre las prescripciones de las concesiones). Tal era la importancia que el Estado daba a esas obras que, aun realizadas por particulares y con subvenciones públicas, eran consideradas como de servicio público. Este puede considerarse el comienzo del criterio de “perpetuidad” concesional en la legislación de puertos y costas.

La Ley de Puertos de 1928 corresponde a la situación económica de España en aquella época, sufriendo una crisis que se inició en 1919 al perder España los mercados de productos agrícolas y de manufacturas aplicados a las necesidades de los países europeos que combatieron en la Primera Guerra Mundial entre 1914 y 1918.

La aprobación de la Ley de 1928 coincidió con el final de un período histórico en que, a pesar del estancamiento económico, España aún mantenía políticas de reducción de la

deuda pública que había tenido un notable repunte hasta el año 1902. A partir de 1928 la deuda pública española volvió a incrementarse de un modo acelerado. En aquellos años era claro el propósito del Estado de retraer su actividad en las obras públicas portuarias, que fueron así facilitadas para los particulares que pudieran invertir en ellas con el atractivo de plazos de amortización muy prolongados o incluso ilimitados, “a perpetuidad”.

2.- Modificaciones legislativas relevantes en la década de 1960-1970:

Las necesidades del país tras el Plan de Estabilización económica de 1959 y la petición de préstamos al Banco Mundial (Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo), obligaron a desarrollar la Ley de puertos de 1928 en aspectos económicos y funcionales. (Vega, 2019).

La Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos españoles, estableció diferenciaciones entre los gastos de mantenimiento y los costes de las inversiones conforme al Plan de Desarrollo Económico y Social, que se había implementado gracias a los préstamos del Banco Mundial en aquella época. Así, la ley ordenó la financiación de los puertos distinguiendo entre los recursos procedentes de las tarifas por servicios, el importe de los cánones concesionales, y las subvenciones del Estado con atención a las emisiones de deuda (art. 1).

También estableció el control de los fondos recaudados en cada puerto, obligando a un plan financiero aprobado por el Gobierno con diferenciación entre los gastos por explotación y conservación, los gastos generales, los impuestos, y las cargas económicas incluyendo el reembolso de préstamos (art. 4).⁶

Esos fueron los principales requisitos de control y transparencia económica exigidos por el Banco Mundial a raíz de sus préstamos a España.

La Ley 27/1968, de 20 de junio, sobre Juntas de Puertos y estatuto de autonomía, vino como consecuencia de la anterior Ley 1/1966. Estableció diversas modificaciones en la

⁶ Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos españoles. (BOE 29 de enero de 1966).

estructura, funcionamiento y competencia de los órganos encargados de la administración de los puertos, con la finalidad de hacer más eficiente su gestión.

Las novedades introducidas por estas leyes facilitaron que más adelante las Autoridades Portuarias -con la Ley de Puertos de 1992- se constituyeran como entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, cada una de ellas con sus propios presupuestos y sus respectivas contabilidades separadas, y con patrimonio independiente del Estado. Aquellas leyes anticiparon así la transparencia en los volúmenes de negocio y en los balances que permiten una evaluación económica afinada de la actividad y rentabilidad de cada puerto, y sus criterios están consolidados en la actualidad. (Cid)

3.- Ley 27/1992, de 24 noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante:

A).- Perspectiva constitucional de los puertos de interés general:

Hasta 1992 no se aprobó la Ley que incorporaba los principios constitucionales de 1978, con su organización de los puertos de interés general y la descentralización de los puertos que fueron cedidos a las Comunidades Autónomas. La Ley de 1992 derogó la anterior de 1928.

La descentralización se establece en el artículo 149 de la Constitución:

1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

*20.ª Marina mercante y abanderamiento de buques; iluminación de costas y señales marítimas; **puertos de interés general**; aeropuertos de interés general; control del espacio aéreo, tránsito y transporte aéreo, servicio meteorológico y matriculación de aeronaves.*

En cuanto a los puertos de interés general, cuya competencia se reserva el Estado a efectos de normativa y gestión, su lista fue establecida en el Anexo de la ley de 1992:

Son puertos de interés general y por lo tanto, y de acuerdo con el artículo 149.1.20. de la Constitución Española, competencia exclusiva de la Administración del Estado, los siguientes:

1. *Pasajes y Bilbao en el País Vasco.*
2. *Santander en Cantabria.*
3. *Gijón-Musel y Avilés en Asturias.*
4. *San Ciprián, Ferrol y su ría, La Coruña, Villagarcía de Arosa y su ría, Marín-Pontevedra y su ría y Vigo y su ría, en Galicia.*
5. *Ayamonte, Huelva (que incluye el de Punta Umbría), Sevilla y su ría (que incluye el de Bonanza), Cádiz y su bahía (que incluye el Puerto de Santa María, el de la zona franca de Cádiz, Puerto Real, el Bajo de la Cabezueta, Puerto Sherry y el de Rota), Tarifa, Algeciras-La Línea, Málaga, Motril, Almería y Carboneras en Andalucía.*
6. *Ceuta y Melilla.*
7. *Cartagena (que incluye la dársena de Escombreras) en Murcia.*
8. *Torre Vieja, Alicante, Gandía, Valencia, Sagunto, Castellón y Vinaroz en la Comunidad Valenciana.*
9. *Tarragona y Barcelona en Cataluña.*
10. *Palma de Mallorca, Alcudia, Mahón, Ibiza y Cala Sabina en Baleares.*
11. *Arrecife, Puerto Rosario, Las Palmas (que incluye el de Salinetas y el de Arinaga), Santa Cruz de Tenerife (que incluye el de Granadilla), Los Cristianos, San Sebastián de la Gomera, Santa Cruz de la Palma y la Estaca en Canarias.*⁷

B).- Competencias de las Comunidades Autónomas:

Los Estatutos de autonomía de las diversas Comunidades Autónomas a partir de 1979 establecieron sus competencias en cuanto a los puertos sobre los que pueden legislar, es decir, los que no son de interés general conforme a la Constitución. Y las CC.AA. recibieron del Estado la cesión de esos puertos con anterioridad a la Ley de 1992.

⁷ Constitución española. (BOE 28 de diciembre de 1978).

Tomando como referencia el caso del País Vasco, que fue el más acelerado, el art. 10.32 de su Estatuto de Autonomía de 1979 atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en materia de puertos, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.20ª de la Constitución referido a los puertos de interés general bajo la exclusiva competencia del Estado. El art. 12.8 del Estatuto atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco la ejecución de la legislación del Estado en los puertos de interés general, cuando el Estado no se reserve su gestión directa.⁸

Para el ejercicio de esa competencia autonómica, mediante Real Decreto 2380/1982, de 14 de mayo (Presidencia del Gobierno), se realizaron los traspasos de bienes y servicios en materia de puertos del Estado a la Comunidad Autónoma. Ahí se concretaron los servicios e instituciones y los medios materiales y personales traspasados al País Vasco.⁹

En igual sentido actuaron las demás Comunidades Autónomas con los puertos cedidos por el Estado, a partir de sus respectivos Estatutos de Autonomía y mediante los correspondientes decretos de transferencias. Todas ellas establecieron después, mediante leyes autonómicas, un riguroso y exhaustivo control sobre los puertos pesqueros, deportivos y secundarios que no son de interés general.

C).- Aspectos orgánicos y funcionales de la Ley de 1992:

En los aspectos orgánicos y funcionales, y respecto de lo que antes ordenaba la ya derogada Ley de 1928, la Ley de 1992 supone cambios relevantes sobre los puertos de interés general. Estos fueron los más importantes:¹⁰

- Las principales competencias de la Dirección General de Puertos y Costas, del Ministerio de Obras Públicas, fueron atribuidas al nuevo organismo público “Puertos del Estado”. Sus funciones van más allá de las consultas y el arbitraje de las discrepancias planteadas por los puertos de interés general. En comparación

⁸ Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. (BOE 22 de diciembre de 1979).

⁹ Real Decreto 2380/1982, de 14 de mayo, sobre transferencias de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de puertos. (BOE 24 de septiembre de 1982).

¹⁰ Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. (BOE 25 de noviembre de 1992).

con la antigua Dirección General de Puertos y Costas, perdió la competencia para otorgar concesiones, pero conserva otras de mucho peso en materia de inversiones y presupuestos, incluyendo la aprobación de los gastos, la consolidación de los presupuestos globales de los puertos y las políticas de recursos humanos.

- Desaparecieron las Juntas de Obras y se constituyó la figura de las “Autoridades Portuarias”, como entidades de Derecho Público con personalidad jurídica y patrimonio propios independientes de los del Estado, y con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines (art. 35).
- Las Autoridades Portuarias asumieron numerosas competencias incluyendo el otorgamiento de concesiones y la elaboración de los presupuestos y planes de inversiones. Dejaron de limitarse a la mera tramitación de expedientes que antes se iniciaban y terminaban por la Dirección General del Ministerio. En el ámbito de las autorizaciones y concesiones hay numerosas actuaciones discrecionales en cuanto a concursos, publicidad, selección de ofertas, valoración de las propuestas y del interés portuario, etc., que pasaron a ser tramitadas y resueltas por la Autoridad Portuaria. Su autonomía de gestión aumentó muchísimo al contar con la capacidad de otorgar concesiones unida a la legitimidad y soporte que obtienen los técnicos de la Autoridad Portuaria al contar con un presidente político, con plena dedicación al puerto, y un Consejo de Administración cuya composición refleja la realidad institucional post-constitucional. (Cid)
- El Presidente de la Autoridad Portuaria se convierte en un órgano de designación política, nombrado ad hoc por el Ministro de Obras Públicas (art. 41) en sintonía con el Gobierno central de turno en Madrid. Deja de ser el nombramiento simbólico que en el anterior tiempo de las Juntas de Obras solía recaer en un empresario con prestigio local, con meras funciones de representación.
- Amplió la contratación de personal laboral para puestos relevantes, como el Director del Puerto, que anteriormente estaban asignados solamente a funcionarios de carrera del Ministerio adscritos a la Dirección General de Puertos. Al ser el Director nombrado por Puertos del Estado y ser también personal laboral

los técnicos de la Autoridad Portuaria y de Puertos del Estado, se abrió para los funcionarios la posibilidad de establecer una carrera profesional que podría culminar en la dirección de uno de los grandes puertos. De haberse podido desarrollar esta fórmula durante más tiempo (se truncó cuando al Director dejó de nombrarlo Puertos del Estado, en la modificación de la Ley de 1992 por la Ley 62/1997) se habría generado un colectivo profesional altamente cualificado y suficientemente independiente, que podría haber servido de buen contrapeso al Presidente político. Ahora el colectivo también está altamente cualificado, pero no es tan independiente.

- Puertos del Estado pareció quedar relegado a la función secundaria de emitir informes y resolver discrepancias en el Consejo de la Autoridad Portuaria, si se planteasen, dejando de adoptar bastantes decisiones de fondo en cuanto a presupuestos, inversiones, tráfico y usos portuarios. Sin embargo, los Planes de Empresa anuales, que incluyen los presupuestos de gasto e inversión, las tarifas (hoy en día tasas), recursos humanos, etc. los tiene que aprobar Puertos del Estado y ahí retiene una lógica e importante capacidad de control.

D).- Modificaciones de plazos concesionales en la Ley de 1992:

1).- Antecedentes en la Ley 22/1988 de Costas:

La Ley de Costas de 1988 dejó fuera de su ámbito de aplicación los puertos de interés general, que, aun formando parte de los bienes de dominio público marítimo-terrestre de titularidad estatal, continúan rigiéndose por su legislación específica (Art. 4.11). Tampoco regula, por no ser competencia del Estado, los puertos de titularidad de las Comunidades Autónomas, en virtud de sus respectivos Estatutos.

Sin embargo en cuanto a los plazos concesionales la Ley de Costas, mediante su Disposición Derogatoria, eliminó diversos artículos de la Ley de Puertos de 1928. Entre otros fue derogado el art. 51, que como hemos visto permitía concesiones a perpetuidad.

Además estableció en su art. 49 el plazo de 30 años como referencia para las concesiones portuarias, aplicándolo a los terrenos del dominio público estatal adscrito para puertos a las Comunidades Autónomas:

Artículo 49.1 (Texto original): La adscripción de bienes de dominio público marítimo-terrestre a las Comunidades Autónomas para la construcción de nuevos **puertos** y vías de transporte de titularidad de aquellas, o de ampliación o modificación de los existentes, se formalizará por la Administración del Estado. La porción de dominio público adscrita conservará tal calificación jurídica, correspondiendo a la Comunidad Autónoma la utilización y gestión de la misma, adecuadas a su finalidad y con sujeción a las disposiciones pertinentes. En todo caso, el plazo de las concesiones que se otorguen en los bienes adscritos no podrá ser superior a treinta años.¹¹

De hecho, a partir de la Ley de Costas de 1988 dejaron de otorgarse concesiones a perpetuidad en los puertos de interés general. Y ese precedente legal sobre la limitación a 30 años fue incorporado después en la Ley de puertos de 1992 al tratarse de una legislación específica, ya que los puertos de interés general no quedaban sujetos a la Ley de Costas.

2).- Plazos concesionales en la Ley de Puertos de 1992:

En el plano económico, muy relevante a efectos de la Ley, 1992 fue el año final de un ciclo de expansión que se había iniciado en 1985 por la incorporación de España a la entonces llamada Comunidad Económica Europea, hoy Unión Europea. Había en aquel tiempo una llegada constante de fondos europeos de cohesión y para la ayuda al desarrollo de España, que propulsaban desde 1985 la modernización de las infraestructuras del país en todos los sistemas de transportes, tanto puertos como carreteras y ferrocarriles. Baste recordar que en 1992 se inauguró la primera línea del AVE entre Madrid y Sevilla. (Alonso, 2017).

¹¹ Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. (BOE 29 de julio de 1988).

Aquel año se encontraban en proceso de mejora y ampliación numerosos puertos de España, en una política expansiva de obras públicas que parecía no tener fin con la ayuda de los fondos europeos.

En esas condiciones, acompañada a su tiempo histórico, la Ley de 1992 eliminó el plazo a perpetuidad de las concesiones de obras portuarias que regía desde la Ley de 1928, y en su lugar estableció la limitación del plazo a 30 años.

Este importante cambio de criterio que modificaba la regulación vigente desde 1928, se estableció en la Disposición transitoria cuarta (Autorizaciones y concesiones) de la ley de 1992:¹²

Uno. Sin perjuicio de su posible modificación cuando se den los supuestos legalmente previstos, las autorizaciones que supongan ocupación del dominio público portuario y las concesiones vigentes a la entrada en vigor de la presente Ley seguirán sujetas a las mismas condiciones en que se otorgaron hasta que transcurra el plazo por el que fueron otorgadas, con excepción de los cánones aplicables, que se adaptarán a lo prevenido en esta Ley y disposiciones que la desarrollen.

Dos. 1. Se considerará, en todo caso, incompatible con los criterios de ocupación del dominio público portuario establecidos en esta Ley el mantenimiento de concesiones otorgadas a perpetuidad, por tiempo indefinido o por plazo superior a treinta años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

En todos estos casos, las concesiones vigentes se entenderán otorgadas por el plazo máximo de treinta años a contar desde la entrada en vigor de esta Ley.

2. En los demás supuestos, la revisión de las cláusulas concesionales requerirá la tramitación de un expediente, con audiencia al interesado en la forma y con los criterios que reglamentariamente se establezcan.

Tres. La Autoridad Portuaria que corresponda resolverá sobre el mantenimiento o la revocación de las concesiones otorgadas en precario.

¹² Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. (BOE 25 de noviembre de 1992).

En caso de que se opte por el mantenimiento deberá otorgar una concesión firme con arreglo a los criterios y al procedimiento establecido en esta Ley.

Cuatro. Extinguidas las concesiones otorgadas con anterioridad a esta Ley, la Autoridad Portuaria competente resolverá sobre el mantenimiento o levantamiento de las instalaciones u obras que se hubieran ejecutado a su amparo.

Cinco. En ningún caso podrá otorgarse prórroga del plazo de concesiones existentes a la entrada en vigor de esta Ley en condiciones que se opongan a lo establecido en la misma o en las disposiciones que la desarrollen.

Se entenderá, en todo caso, contraria a lo establecido en esta Ley la prórroga por plazo que, acumulado al inicialmente otorgado, exceda del límite de treinta años.

13

4.- Modificaciones posteriores en favor de las Comunidades Autónomas, por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre:

En 1996, por los pactos políticos del Partido Popular con los nacionalistas catalanes de Convergencia i Unió (CIU) sobre la gobernabilidad de España, fue acordada la modificación de la Ley de Puertos en un sentido clave para el aumento de la influencia y control de las Comunidades Autónomas sobre los puertos de interés general. (Soto, 2019).

- que los presidentes de las Autoridades Portuarias fueran nombrados por la respectivas Comunidades Autónomas donde se encuentran los puertos; siendo además el Presidente quien propone el nombramiento del Director del puerto.
- que las Comunidades Autónomas determinen la composición última de los Consejos de Administración de las Autoridades Autónomas en sus territorios.

¹³ Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. (BOE 25 de noviembre de 1992).

Los órganos de contratación de las Autoridades Portuarias pasaron a estar dominados por los intereses regionales, cuyas CC.AA. intervienen cada vez más en las actividades de los respectivos puertos de interés general. De facto, el Estado cedió casi en su totalidad la gobernanza y control de los puertos de interés general a las Comunidades Autónomas, puesto que al tener éstas la facultad discrecional de nombrar a los presidentes de los puertos, estos, con toda probabilidad responderán ante la respectiva C.A. que les ha nombrado, quedando desnaturalizada la disposición constitucional sobre la competencia exclusiva del Estado sobre los puertos de interés general.

Como consecuencia de esos pactos fue promulgada la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. La clave de la cesión de autoridad del Estado a las CC.AA. se encuentra en el nombramiento y funciones del Presidente, en la nueva redacción del artículo 41.1:¹⁴

1. “El Presidente de la Autoridad Portuaria será designado y separado por el órgano competente de la Comunidad Autónoma o de las ciudades de Ceuta y Melilla entre personas de reconocida competencia profesional e idoneidad. La designación o separación será publicada en el correspondiente Diario Oficial, una vez haya sido comunicada al Ministro de Fomento, quien, a su vez, dispondrá su publicación en el Boletín Oficial del Estado”.

En su redacción original de 1992 ese artículo 41.1 disponía:¹⁵

1. “El Presidente de la Autoridad Portuaria será designado por el Ministro de Obras Públicas y Transportes. El Presidente lo será también del Consejo de Administración de las sociedades estatales de estiba y desestiba que operen en los puertos incluidos en el ámbito competencial de la Entidad correspondiente, pudiendo, asimismo, simultanear su cargo con el de Presidente o Vocal del Consejo de Administración de las sociedades participadas por la Autoridad Portuaria que preside, con los requisitos y las limitaciones retributivas que se derivan de la aplicación de la legislación de incompatibilidades”.

¹⁴ Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. (BOE 30 de diciembre de 1997).

¹⁵ Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. (BOE 25 de noviembre de 1992).

También el nombramiento y separación del Director del Puerto pasó a estar controlado por la correspondiente Comunidad Autónoma, puesto que se realiza a propuesta del Presidente ante el Consejo de administración, conforme a la nueva redacción del artículo 43:¹⁶

1. “El Director será nombrado y separado por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, a propuesta del Presidente, con la mayoría señalada en el apartado 7 del artículo 40, entre personas con titulación superior y reconocida experiencia en técnicas y gestión portuaria. La propuesta de nombramiento será comunicada a Puertos del Estado con, al menos, una antelación de tres días hábiles a su elevación al Consejo de Administración”.

Debe recordarse que hasta la ley de 1992 los nombramientos del Director del puerto recaían exclusivamente en funcionarios del Estado adscritos a la Dirección General de Puertos. A partir de 1992 la designación del Presidente pasó a tener un carácter político por el Gobierno central de turno. A partir de la ley de 1997 tanto el nombramiento del Presidente como del Director pasó a ser competencia de la Comunidad Autónoma y además con la posibilidad de que sean contratados con carácter laboral, sin necesidad de que sean funcionarios especializados nombrados por concurso, ni de que se les asigne destino en el puerto. Pasaron a ser altos directivos designados con criterios políticos y que podían ser removidos con libertad por la Comunidad Autónoma, que así domina la jefatura orgánica de la Autoridad Portuaria y por ende sus decisiones.

En la Ley 62/1997 hay otros numerosos cambios que detallan la cesión del control de los puertos de interés general a las CC.AA. y la consiguiente reducción de funciones y autoridad del organismo Puertos del Estado, relegado a la función de *“la coordinación y control de eficacia del sistema portuario”* (art. 23).¹⁷

Para ver las consecuencias de esas modificaciones, pueden compararse las reuniones de todos los presidentes de las Autoridades Portuarias que la Ley regula en el Fondo de Contribución, bajo la presidencia de Puertos del Estado, por ejemplo, con las

¹⁶ Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. (BOE 30 de diciembre de 1997).

¹⁷ Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. (BOE 30 de diciembre de 1997).

Conferencias de Consejeros autonómicos que se reúnen para coordinarse en materias transferidas, como Educación, Sanidad, etc. Esas reuniones ilustran el grado de control que han adquirido las CC.AA. en una materia aún no transferida como son los puertos de interés general, teniendo en cuenta que las votaciones no responden a una política integrada, sino a intereses particulares de cada CC.AA, que condicionan con sus votos las decisiones de Puertos del Estado respecto de sus territorios, por ejemplo en asuntos de financiación de inversiones y presupuestos de gastos, en recursos humanos, y en la aprobación de ayudas procedentes de la Unión Europea.

En la práctica las Comunidades Autónomas pasaron a encontrarse muy cómodas con las modificaciones efectuadas por la Ley 62/1997, porque de facto pasaron a controlar la gestión de los puertos de interés general, y resultó muy difícil que Puertos del Estado se opusiera a las propuestas de las respectivas CC.AA. en cuanto a planes de inversiones y desarrollo. En adelante, las obras públicas portuarias fueron gestionadas por las CC.AA., con el añadido político y mediático de inaugurar las nuevas obras y servicios.

La relevancia de estos cambios y la preponderancia que adquirieron las Comunidades Autónomas en la gestión práctica de los puertos de interés general, sobre todo por los nombramientos de sus presidentes y directores, se verifica, por ejemplo, en el gran desarrollo del puerto de Algeciras por impulso de la naviera danesa Maersk.

Coincidiendo con esta época en que se atribuye a las Comunidades Autónomas la discrecionalidad del desarrollo de los puertos de interés general en sus territorios, Maersk, que estaba interesada en el puerto de Algeciras porque convenía a sus tráficos de buques desde el canal de Suez hacia el norte de Europa, negoció directamente la ampliación del puerto con la Autoridad Portuaria, la Junta de Andalucía y el Ayuntamiento, basándose en la creación de empleos y en las inversiones para nuevas terminales de contenedores. De ese modo en unos años el puerto de Algeciras ha pasado a ser el de mayor tráfico de carga de España por los contenedores de Maersk, terminando el año 2020 con un tráfico que aun supera los 100 millones de toneladas pese a la pandemia. (EFE A. , Agencia EFE, 2021).

Nótese la ausencia de intervención estatal en estas negociaciones, puesto que ya no era prerrogativa del Ministerio decidir si Maersk se implantaba o no en Algeciras en la magnitud como lo hizo, ni el alcance de sus inversiones para ampliar el puerto. En la situación anterior a la ley de 1997, Maersk solo habría podido acudir al Ministerio para

que allí tomaran decisiones que podrían no haber sido las ideales o concordantes en cuanto a los intereses de la compañía, que estaban enfocados sobre Algeciras -y no sobre otros puertos de la costa mediterránea- para los transbordos de sus cargas procedentes de Asia.

En definitiva, aunque las decisiones finales sobre las inversiones se adoptan en Madrid, el grado de presión que se ejerce desde una Autoridad Portuaria que decide las concesiones y que está respaldada por su Comunidad Autónoma, es mucho mayor que la que hubiesen podido realizar el Presidente y el Director del puerto con la antigua normativa, al ver la oportunidad que supone Maersk para su puerto, teniendo en cuenta que antes se podían encontrar una Dirección General de Puertos y Costas más o menos receptiva. Aunque como es lógico la Dirección General tuviera interés en el desarrollo de los puertos, es claro que el actual grado de descentralización permite aprovechar al máximo las oportunidades que se detectan a nivel local.

Otra verificación de la importancia de estas modificaciones legales, aunque esta vez con distinto carácter, se da en los órganos de contratación dominados por la Comunidad Autónoma, y se encuentra en la capitalización política de las inauguraciones de obras públicas, pues las realizan miembros de los partidos que gobiernan allí. Esta influencia adquirida por las CC.AA. juega mucho a favor de los partidos políticos dominantes de turno en cuanto a su autopromoción y publicidad política, puesto que, independientemente del interés del gobierno central por conseguir inversiones, una vez que éstas se han logrado es el Presidente del puerto (que representa al partido gobernante en la Comunidad Autónoma) quien anuncia las inversiones y las inaugura como si fuera mérito propio.

El ejemplo catalán adquiere un sentido negativo, dado que los procesos judiciales sobre la corrupción de su administración autonómica desvelaron que desviaban a sus partidos políticos un porcentaje de las contrataciones públicas por la corrupción de sus órganos de contratación. (Hernández, 2015).

5.- Ley 48/2003, de 26 noviembre, de Régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general: I

En el periodo de mayoría absoluta del Partido Popular entre 2000 y 2004, el Gobierno intentó modestamente recomponer mediante la Ley 4/2003 la centralización de la gestión de los puertos de interés general, obligando a la emisión de informes vinculantes de Puertos del Estado previos a las aprobaciones de las respectivas Autoridades Portuarias sobre las principales actividades de servicios y obras portuarias.¹⁸

También se introdujo con esta Ley (art. 126) la regulación de la concesión de obra pública, con duración de hasta 40 años aunque ampliable a 60 años (art. 126.8), con la finalidad de atraer las inversiones de capital privado en las obras portuarias. Con esta nueva modalidad de concesiones las Autoridades Portuarias podían entregar a las empresas privadas más que una parcela para desarrollar sus servicios. Su finalidad es prácticamente entregar una zona vacante del puerto, para que la empresa privada ejecute obras de una nueva parte o ampliación del mismo para su explotación independiente, gestionando la empresa los usos y servicios que se establezcan en esa ampliación.

“Artículo 126. El contrato de concesión de obras públicas portuarias.¹⁹

1. Las Autoridades Portuarias podrán promover la construcción de obras públicas portuarias en régimen de concesión administrativa.

2. En el ámbito portuario, los contratos de concesión de obras públicas tendrán por objeto la construcción y explotación o solamente la explotación siempre que se encuentren abiertas al uso público o aprovechamiento general, de:

a) Un nuevo puerto o una parte nueva de un puerto que sean susceptibles de explotación totalmente independiente.

3. La construcción y explotación de la obra pública portuaria objeto de la concesión se efectuará a riesgo y ventura del concesionario, quien asumirá los

¹⁸ Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general. (BOE 27 de noviembre de 2003).

¹⁹ Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general. (BOE 27 de noviembre de 2003).

riesgos económicos derivados de su ejecución y explotación en los términos y con el alcance previstos en la legislación general reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

Sin perjuicio de lo anterior, el contrato de concesión de obra pública portuaria reconocerá al concesionario el derecho a percibir una retribución consistente en la explotación de la totalidad o de parte de la obra, o dicho derecho acompañado del de percibir un precio o el otorgamiento de una concesión demanial, o en cualquier otra modalidad de financiación de las obras reguladas en la legislación general reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

8. Las concesiones de obras públicas portuarias se otorgarán por el plazo que se acuerde en el pliego de cláusulas administrativas particulares, que no podrá exceder de 40 años.

Los plazos fijados en los pliegos de condiciones podrán ser prorrogados de forma expresa hasta el límite establecido en el párrafo anterior y reducidos de acuerdo con lo previsto en la legislación general reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

Los plazos fijados en los pliegos de condiciones podrán ser prorrogados potestativamente, más allá del límite establecido, hasta los 60 años, con el único y exclusivo objeto de restablecer el equilibrio económico del contrato o, excepcionalmente, para satisfacer los derechos de los acreedores en el caso en que los derechos de crédito del concesionario hayan sido objeto de titulización. En estos casos deberá emitir informe vinculante Puertos del Estado.”

Además, la Ley 48/2003 amplió los plazos de las concesiones demaniales (que equivalen al alquiler de una parcela), superando el plazo máximo original de 30 años establecido en la ley de 1992, que pasó a ser de 35 años y con duración ampliable (arts. 107, 110 y 113).

El balance modulable entre plazo e inversiones, a negociar entre el concesionario y la Autoridad Portuaria, se estableció en el art. 107.2.c:²⁰

c) “Excepcionalmente, en aquellas concesiones que sean de interés estratégico o relevante para el puerto, la Autoridad Portuaria, previo informe vinculante de Puertos del Estado, podrá autorizar prórrogas no previstas en el título administrativo que, unidas al plazo inicial, superen en total el plazo de 35 años, siempre que el concesionario se comprometa a llevar a cabo una inversión adicional, en los términos señalados en el párrafo b) anterior, que suponga una mejora de la eficacia global del servicio prestado”.

6.- R.D. Leg. 2/2011, de 5 de septiembre - Texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante:

A).- Consolidación de la descentralización autonómica:

En el periodo de Gobierno en minoría del Partido Socialista (2004-2011), fue aprobado el Texto Refundido de la Ley, que reactiva y consolida las atribuciones otorgadas desde 1997 a las Comunidades Autónomas para la gestión de los puertos de interés general.²¹

La deriva descentralizadora del régimen orgánico y funcional del Estado sobre los puertos de interés general conduce, por otro lado, a que las Comunidades Autónomas se apliquen a regular por su cuenta lo que ya de facto son sus competencias sobre estos puertos.

Así, por ejemplo, la Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco, muestra que esta Comunidad Autónoma se está preparando para una futura transferencia de la gestión de los puertos de interés general.²²

La Ley se basa en que el artículo 10.32 del Estatuto Vasco atribuye a la Comunidad Autónoma del País Vasco competencia exclusiva en materia de transporte marítimo, habiéndose producido el traspaso de funciones y servicios de la Administración General

²⁰ Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general. (BOE 27 de noviembre de 2003).

²¹ 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. (BOE 20 de octubre de 2011).

²² Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco. (BOPV 5 de julio de 2018/BOE 3 de agosto de 2018)

del Estado a la C.A. del País Vasco en esa materia. Con ese soporte competencial, la Ley regula el transporte marítimo en su vertiente comercial, incluyendo los servicios portuarios.

La cesión final de los puertos de interés general podría suceder si el Estado dejase de reservarse su gestión directa, situación prevista en el art. 12.8 del Estatuto de Autonomía de la C.A. del País Vasco. Y que es anticipada por el artículo 2 (Ámbito objetivo de aplicación) de la Ley 2/2018, que se aplica a los puertos y a las obras e instalaciones portuarias competencia de la Comunidad Autónoma, y prevé:

2.2. “Asimismo, la presente ley se aplicará a cualquier otro puerto o parte de la zona de servicio portuaria que, de acuerdo al ordenamiento jurídico vigente y por cualquier título, fuese atribuido a la gestión de la Comunidad Autónoma del País Vasco.”

B).- La concesión de obra pública:

Si comparamos la actual concesión de obra pública con la clásica concesión demanial, podemos entender que es una de las fórmulas posibles para la privatización del dominio público portuario y sus instalaciones de servicio.

Su regulación establece fórmulas complejas para conseguir prórrogas concesionales, llegando a plazos mayores con nuevas inversiones. Estaríamos ante la tensión permanente de las relaciones entre las Autoridades Portuarias que quieren evitar mayores desembolsos, y los empresarios que dependen de la amortización de sus inversiones. El debate se encuentra entre el plazo de uso de las obras realizadas y la rentabilidad de sus servicios, siendo clara la intención y necesidad de los empresarios de reunir los requisitos de inversión que les permitan prorrogar sus plazos de concesión.

Posibles modificaciones legales en cuanto a los plazos máximos de duración de las concesiones de obra, y en cuanto a las fórmulas empresariales -vinculadas a las inversiones y sus amortizaciones- para las prórrogas concesionales, podrían dar lugar a actuaciones portuarias similares a las que había en España hace un siglo, con plazos virtualmente ilimitados.

La novedad actual se encuentra en la posibilidad de que una gran concesión de obras y servicios portuarios, con amplia duración temporal, diera lugar además a la creación de una Autoridad Portuaria creada al efecto. Así lo prevé la ley vigente, mediante el contrato de concesión de obras públicas portuarias que se encuentra regulado en el art. 101 del Texto Refundido de 2011.²³

1. Las Autoridades Portuarias podrán promover la construcción de obras públicas portuarias en régimen de concesión administrativa.
2. En el ámbito portuario, los contratos de concesión de obras públicas tendrán por objeto la construcción y explotación de un nuevo puerto o una parte nueva de un puerto que sean susceptibles de explotación totalmente independiente, siempre que se encuentren abiertas al uso público o aprovechamiento general.
4. El contrato de concesión de obras públicas portuarias habilitará directamente para la ocupación del dominio público en el que deba construirse la obra pública portuaria que constituya su objeto, siendo de aplicación lo dispuesto en esta ley a los efectos del régimen económico y de utilización del dominio público portuario estatal.
7. Las concesiones de obras públicas portuarias se otorgarán por el plazo que se acuerde en el Pliego de Cláusulas Administrativas Particulares, que no podrá exceder de 40 años.

Los plazos fijados en los Pliegos de Condiciones podrán ser prorrogados de forma expresa hasta el límite establecido en el párrafo anterior y reducidos de acuerdo con lo previsto en la legislación general reguladora del contrato de concesión de obras públicas.

Los plazos fijados en los Pliegos de Condiciones podrán ser prorrogados potestativamente, más allá del límite establecido, en los términos y por las causas previstas en la legislación general reguladora del contrato de concesión de obras públicas. En estos casos deberá emitir informe vinculante Puertos del Estado.

²³ 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. (BOE 20 de octubre de 2011).

8. Puertos del Estado informará con carácter vinculante los proyectos de construcción de infraestructuras portuarias que vayan a realizarse al amparo de un contrato de concesión de obras públicas portuarias.

9. A fin de dar cumplimiento a lo previsto en el artículo 24.5, previamente a la aprobación del proyecto correspondiente a un nuevo puerto comercial, por Orden del Ministerio de Fomento se resolverá sobre la inclusión del futuro puerto en el ámbito competencial de una Autoridad Portuaria ya existente o de una Autoridad Portuaria creada al efecto, que será quien adjudique el correspondiente contrato de concesión de obras públicas portuarias.

Sin embargo, dada la actual urgencia financiera del Estado, y en un tiempo como el actual en que no se necesita la ejecución de nuevas grandes obras públicas portuarias, sino que prima la eficiencia en el mantenimiento y explotación de las instalaciones ya existentes, la vía de la concesión de obras públicas puede no resultar interesante ni aun aumentando sus plazos de duración.

En adelante, la crisis económica puede alterar el criterio general que hemos visto en las variaciones de la legislación portuaria durante el último siglo, y sus ampliaciones y reducciones de los plazos concesionales en las sucesivas leyes, que han sido el modo habitual de abordar la intervención de la actividad privada en los puertos españoles. También podría ser alterada la línea política seguida en España tras la modificación de la Ley de puertos en 1997, dado que las Comunidades Autónomas han pugnado con el Estado por el control de la gestión de los puertos de interés general a través de sus órganos de dirección, como hemos visto.

La vía concesional resultaría menos rápida y lucrativa para el Estado que la privatización mediante la conversión de los puertos de interés general en sociedades mercantiles por acciones. De darse la privatización por la vía mercantil, sería de esperar una confrontación por parte de las Comunidades Autónomas, puesto que verían cómo todo el control e influencia que han acumulado durante los últimos veinticinco años sería desplazado en favor de los intereses puramente económicos, que no regionales y políticos, de entidades privadas con mero ánimo de lucro, siendo muchas de ellas extranjeras.

Lo examinamos a continuación.

7.- PERSPECTIVAS DE FUTURO: LA CRISIS FINANCIERA DEL ESTADO Y LA POSIBILIDAD DE PRIVATIZACIONES DE PUERTOS.

La actual crisis económica hace prever que habrá privatizaciones parciales o totales de puertos en España, por las necesidades financieras del Estado, dado el vertiginoso aumento de la deuda pública desde la crisis de 2008 -cuando la deuda equivalía al 35,8% del PIB anual- agravado por la crisis Covid19 con la deuda actual del 117% del PIB al finalizar el año 2020, una magnitud que no se conocía desde hace más de un siglo.

El cumplimiento de los requisitos que impone la Unión Europea para la devolución de sus ayudas, y sus exigencias respecto de la estabilidad presupuestaria del Estado en un panorama de recesión económica, lleva a pensar en políticas de austeridad. Y recuerda las situaciones de crisis de los años 80 del siglo pasado en Reino Unido, y de Grecia a partir de 2008. En ambos casos hubo privatizaciones de puertos por la vía de su conversión en sociedades mercantiles.

A).- La privatización de puertos en Reino Unido:

En el precedente de la privatización hace décadas de los puertos del Reino Unido, se combinó una situación de crisis financiera del Estado con la tensión debida a que los puertos estaban prácticamente controlados por los sindicatos, aunque su eficiencia estaba degradada y su operación de los puertos se encontraba en constante riesgo por amenazas de huelga. En 1983 la primera ministra M. Thatcher privatizó a la entidad pública controladora de los puertos, “Associated British Ports”, y los puertos estatales pasaron a manos de consorcios privados como Hutchison Port Holdings, que en ese momento ya controlaba el puerto de Hong Kong. Se creó también la empresa P&O Ports, que llegó a crecer a nivel global hasta colocarse entre los diez operadores portuarios más grandes del mundo. En este caso la privatización tuvo la cautela de evitar que un solo grupo empresarial consiguiera ostentar el monopolio sobre cualquiera de las fachadas marítimas con las que cuenta la isla de Gran Bretaña, alternando las concesiones que se otorgaban entre los diversos contendientes económicos. Por ejemplo, los puertos de Liverpool y

Bristol no son controlados por el mismo grupo empresarial, y el de Glasgow lo gestiona otro diferente.

De esa manera los puertos del Reino Unido se encuentran privatizados individualmente, pero manteniendo condiciones de competencia comercial entre ellos y conteniendo entre sí los precios de sus servicios. Con la particularidad de que tras la privatización de los puertos británicos hace ya casi 40 años, no ha habido quejas relevantes en cuanto a su gestión en manos de empresas privadas, a diferencia de las quejas que sí hubo de modo constante respecto de la privatización de los servicios ferroviarios y las acusaciones de que las empresas que los gestionaban invertían de un modo insuficiente, lo que causó un aumento de la siniestralidad.

Por añadidura los interesados en la compra de los puertos no son sólo compañías navieras o logísticas especializadas que ya tuvieran actividad en puertos específicos, sino que pueden ser fondos de inversión. Por ejemplo, en 2006 el consorcio financiero Goldman Sachs compró la empresa P&O Ports por 2.500 millones de libras esterlinas. (Bernard, 2006).

Esto sucede no sólo en cuanto a puertos, sino que también está relacionado con otras áreas de los transportes. Por ejemplo, en la actualidad el banco de inversiones JP Morgan es propietario o accionista mayoritario de Noatum, uno de los principales operadores de transportes ferroviarios europeos. Y Noatum es, además, titular de las terminales de almacenamiento de vehículos de diversos puertos, entre ellos los de Bilbao, Barcelona y Sagunto, cuyas cargas transporta luego por vía ferroviaria. Tanto JP Morgan como Noatum podrían tener interés, eventualmente, en adquirir acciones de esos puertos. (Javier Mesones, Esteller, & Muñoz, 2020).

B).- El precedente de las privatizaciones de puertos en Grecia:

Durante la anterior crisis económica iniciada en 2008, el Gobierno griego privatizó el puerto del Pireo mediante concesiones de largo plazo a favor de la naviera pública estatal china COSCO (China Ocean Shipping Company).

COSCO operaba desde 2008 la terminal de contenedores del puerto del Pireo, el mayor del país, mediante una concesión de 35 años de duración. En los siguientes años, hasta

2015, multiplicó por cuatro veces el volumen de su tráfico de contenedores llegados a Grecia a través del canal de Suez y que son luego transportados por ferrocarril a Centroeuropa. (InforMare, 2021).

En 2016 el Gobierno griego, apremiado por los requerimientos de la Unión Europea para la devolución de sus tres rescates económicos de los años anteriores, autorizó la cesión a COSCO de hasta el 67% del puerto, mediante una concesión con duración inicial de 36 años, aunque con la posibilidad de ampliación del plazo concesional en razón de las inversiones que se efectúen por la compañía y de los pagos al Estado. (EFE A. , Agencia EFE, 2016). Esto sucede porque la Autoridad Portuaria del Pireo ya no es un ente público, sino que se ha convertido en una sociedad mercantil que a su vez es concesionaria del Estado griego en cuanto a la totalidad de las instalaciones y actividades del puerto, y la sociedad estatal puede a su vez otorgar en concesión sus activos a terceros. Así la compañía china ha pasado de controlar no solo la terminal de transportes sino también la de pasajeros que es clave para el turismo de Grecia.

En la concesión está prevista la ampliación del puerto del Pireo mediante obras que sufragará COSCO, con nuevos muelles y un centro logístico conectado al ferrocarril y autovías próximas.

Conforme a la legislación griega las cesiones afectan además al accionariado de la Autoridad Portuaria, donde los inversores chinos alcanzan la mayoría absoluta y en su composición son chinos tanto el presidente como el director general.

Además, en 2018 el Gobierno griego cedió el 67% del puerto de Salónica, el segundo más grande del país. También han sido cedidas las mayorías de los puertos de Alexandroupolis, Igoumenitsa, Volos y Heraklion. (Staff, 2020).

Las contrapartidas sociales son graves, con severas protestas sindicales contra los bajos salarios y las malas condiciones de trabajo en los muelles. Y con la percepción pública de que estas concesiones y la pérdida del control de las Autoridades Portuarias por el Estado suponen una merma o disolución de la soberanía nacional griega. (EFE, 2010).

C).- La perspectiva de la privatización de puertos en España:

Ante la deuda pública en situación de crecimiento vertiginoso por la crisis, los ajustes financieros a que obligará la Unión Europea hacen pensar que el sistema español de puertos no podrá mantenerse en su estructura jurídica clásica de pura titularidad del dominio público estatal y de concesiones parciales de obras y de servicios.

Las necesidades financieras del Estado agravadas en 2021 llevan a entender que el sistema portuario español puede ser conducido a una privatización similar a la que sucedió con los aeropuertos de AENA (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea). El ente público fue constituido en 1991 con el objetivo de sentar las bases de la apertura a la competencia privada del sector aeroportuario, y coincidió, como en el caso de los puertos -donde el ente Puertos del Estado fue constituido en 1992-, con una época de ampliación de los aeropuertos existentes, y de construcción de otros nuevos.

AENA fue convertida en sociedad mercantil y privatizada en 2014, en plena crisis económica, con la salida a bolsa del 49% de su capital, cuando ya no quedaban aeropuertos nuevos por construir, sino que el Estado necesitaba maximizar sus ingresos por la vía de vender en parte su capital y aumentar sus rendimientos. (Romero, 2014).

Esto responde a la necesidad del Estado de hacer caja rápida. Cabría pensar que se aplicará a los puertos de interés general, puesto que mantener la titularidad y coste de mantenimiento de los puertos en estos momentos resulta menos atractivo a corto plazo, y su explotación actual tiene menos agilidad financiera para generar ingresos que el Estado requiere de manera creciente.

Restaría saber si esta actitud cortoplacista que puede ser llevada a cabo por el Estado realmente arregla los problemas de liquidez y solvencia que afronta en estos momentos, teniendo en cuenta que este tipo de privatizaciones desembocan en un lucro cesante. Si bien en un primer momento no se hace notar, sería durante las próximas décadas cuando el Estado acusase la merma de ingresos procedentes de estos bienes, que ahora son de dominio público y podrían desnaturalizarse mediante su mercantilización financiera.

En España cabe considerar que las obras públicas portuarias están bien desarrolladas, pues hubo ampliaciones de puertos muy relevantes, como se ha explicado, a partir de la entrada de España en la Unión Europea en 1985. En la actualidad el sistema portuario no necesita grandes obras que hayan de ser realizadas por particulares. Hoy en día las

principales inversiones programadas del Estado son conexiones entre ferrocarriles y puertos, y pequeñas ampliaciones de los puertos más rentables: la terminal de contenedores Norte de Valencia, los desarrollos en los muelles de la energía y en la dársena Sur de Barcelona, y la segunda fase del espigón central de Bilbao.

La necesidad financiera aguda puede conducir a la gestión financiera rápida que permita al Estado los ingresos urgentes que necesita. Como por ejemplo convertir una Autoridad Portuaria en sociedad mercantil para sacarla a bolsa, o vender su mayoría de capital a compañías financieras y gestores logísticos, o al naviero dominante en un puerto determinado.

Por otro lado, desde el punto de vista político, y dado que en ese tipo de privatización mercantil los ingresos de la venta corresponderían al Estado, sería previsible la oposición de las Comunidades Autónomas donde se encuentren los puertos en cuestión. Pues ellas no serían las beneficiarias de las ventas, y las CC.AA. podrían considerarlas como un ataque a su capacidad de control sobre los puertos de interés general que, como hemos visto, adquirió una notoria importancia desde 1997 mediante los nombramientos de los órganos de dirección y administración de los puertos.

En la actual crisis financiera, que afecta también en grado sumo a las Comunidades Autónomas, como por ejemplo a Cataluña y sus ratings internacionales de emisión de deuda como “bono basura”, no parece verosímil que ésta pudiera ejercer algún tipo de derecho de tanteo sobre la venta de los puertos de Barcelona o Tarragona, por lo que su privatización podría adquirir inevitablemente tintes políticos. En cambio, otras Comunidades como la del País Vasco, que se encuentra bastante menos endeudada que Cataluña, podría aspirar a ejercer algún tipo de opción política para la compra del puerto de Bilbao, justificando esa compra con criterios de influencia, dado el arraigo del puerto y su relevancia en la actividad económica, tráfico de mercancías e impacto industrial en la zona.

En cuanto a la factibilidad de las privatizaciones, los estados financieros consolidados de Puertos del Estado -compuestos por 28 Autoridades Portuarias- son transparentes, se publican con regularidad, e indican que los valores individuales de los puertos son altos, así como detallan sus valoraciones de activos, reservas y flujos de caja, por lo que cualquier fondo de inversión internacional puede ver cuáles son los más rentables, tasar un puerto y hacer una oferta. Antes de la crisis causada por la pandemia Covid-19, el

sistema portuario español cerró el ejercicio de 2019 con un beneficio de 260 millones de euros. Aunque en el año 2020 cayó a algo menos de 140 millones de euros.

En la actualidad ni siquiera haría falta la privatización del ente Puertos del Estado como sucedió en el caso de AENA, pues los puertos de interés general en España ya tienen personalidad jurídica propia, balances y presupuestos propios, y patrimonios individualizados, y sus cuentas son de acceso público para quien quiera examinarlas.

Para potenciales compradores internacionales, posiblemente no sea de su interés adquirir los servicios centrales de Puertos del Estado, ni puertos delicados como Ceuta y Melilla que pueden estar en el foco de cuestiones internacionales, ni puertos pequeños o deficitarios cuyos tráficos marítimos son dependientes de otros principales, como por ejemplo el puerto de Pasajes respecto de Bilbao. Tampoco el puerto de A Coruña, cuya viabilidad económico-financiera es crítica y puede entrar en “default” en 2022 si no hay rescate que en la actualidad estudian Puertos del Estado y la Xunta de Galicia. (Gago, 2021)

En España, por sus propias cuentas positivas y por el valor de sus activos, pueden ser interesantes entre otros los puertos de Barcelona, Valencia, Cartagena, o Algeciras en la costa mediterránea, o el de Bilbao en la costa cantábrica. Cualquiera de ellos, que son rentables por separado, podría salir individualmente a bolsa como vía directa de privatización. O se podría subastar un sistema de puertos interdependientes entre ellos, con proximidad geográfica, como un solo sistema portuario, sujeto a venta única.

La tendencia a la concentración de tráficos portuarios aumentaría en el caso de la privatización de alguno de los grandes puertos, debido al aumento de su eficiencia, y a la espera de que aumente su potencial, como por ejemplo en el caso del puerto de Bilbao, que fue objeto de una gran ampliación y no tiene limitaciones de eslora ni de calado para los barcos, pero cuyo tráfico se encuentra estrangulado porque no cuenta con un adecuado servicio ferroviario. Aunque podría mejorar, creando un mercado más atractivo para los inversores ya que en Bilbao hay una mayor concurrencia de ofertas de navieros, y por tanto de líneas de transporte disponibles a numerosos destinos.

La probabilidad de encontrarnos en España con una situación semejante dependerá, casi exclusivamente, de la necesidad inmediata de efectivo que pueda necesitar el Estado, o de la presión que pueda ejercer la Unión Europea sobre la administración española en

cuanto a la privatización de bienes y servicios públicos como vía para restablecer el equilibrio de las cuentas públicas.

Las reformas legales para la privatización puntual de puertos en España podrían seguir un ejemplo similar a las concesiones de obra pública, ya que esta figura prevé la creación de autoridades portuarias específicas. Bastaría una pequeña reforma para privatizar la mayor parte de un gran puerto, casi en su totalidad, generando una nueva autoridad portuaria que tuviera el poder y el control sobre la parte privatizada.

O bien acudir directamente a la vía de la privatización de puertos por acciones, convirtiendo la totalidad del puerto en el objeto de la titularidad de una sociedad mercantil que pasa a cotizar en bolsa. No como en el caso de AENA y su actual red de 46 aeropuertos, sino de modo individual, puerto por puerto de interés general, y empezando por los más rentables. Por tanto, en la situación actual de penuria financiera del Estado, la privatización individualizada de puertos por acciones se presenta como la vía más rápida para ingresar el fruto de una venta.

Se llega así a la conclusión de que las dos dinámicas de controversia entre lo público-privado y la centralización-descentralización, podrían desaparecer si confluyeran finalmente ambas en una expectativa de privatización, que sería presumiblemente mercantil dada la actual situación de crisis económica aguda.

En primer lugar, por la vía de la privatización mercantil se disolvería la dinámica histórica que confronta los aumentos o disminuciones de los tiempos de cesión del Estado respecto del uso privativo de los bienes y servicios portuarios mediante concesiones. Y en segundo lugar se disolvería también la dinámica entre centralismo y descentralización, orillándose las tensiones políticas al respecto en las últimas décadas por las pugnas -que desaparecerían- sobre el control de los órganos de dirección y gestión de los puertos de interés general.

Esos dos procesos paralelos analizados con sus dicotomías y sus tiempos pendulares dejarían de discutirse si en un momento dado se tomase la decisión de la privatización mercantil, pasando a ser los puertos de interés general un asunto de competencia comercial, no política. En lugar de debatirse sobre el papel del Estado frente a las empresas privadas, y sobre las competencias exclusivas -o no- en los términos del art. 149 de la Constitución, se pasaría a hablar de los criterios de defensa de la competencia. La

función del Estado pasaría a ser la evitación de posiciones empresariales de dominio en la gestión de los puertos en las distintas costas de España, y en relación a las cadenas logísticas del país, garantizando la competencia entre puertos próximos.

En caso de privatización mercantil, el Estado tendría que tomar de antemano ciertas cautelas, introduciendo legalmente algunas limitaciones de las atribuciones de los presidentes y los consejos de administración de los puertos que fuesen a ser privatizados. Por ejemplo, en cuanto a la reventa de los puertos, las actuaciones propias de la defensa nacional, o la aplicación de las normativas sobre inmigración.

Los conflictos conocidos en los modos clásicos descritos en este trabajo quedarían así disueltos, pasando a ser objeto los puertos de interés general del control de la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia. Tendría que adoptar e imponer sus criterios de control propios sobre la gestión de los puertos en manos de diferentes empresas, evitando las concentraciones empresariales y la creación de monopolios comerciales de las rutas de transporte marítimas. Habrían pasado entonces a la historia los debates legales analizados en el presente estudio, al menos hasta que llegase una ola de nacionalizaciones de obras y servicios públicos como los de los puertos.

Bibliografía

1. Legislación

1.1.- Real Decreto 163/1928 de 19 de enero de 1928. (Gaceta De Madrid num. 20. 20 de enero de 1928).

1.2.- Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre régimen financiero de los puertos españoles. (BOE 29 de enero de 1966).

1.3.- Constitución española. (BOE 28 de diciembre de 1978).

1.4.- Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. (BOE 22 de diciembre de 1979).

1.5.- Real Decreto 2380/1982, de 14 de mayo, sobre transferencias de servicios del Estado a la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de puertos. (BOE 24 de septiembre de 1982).

1.6.- Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas. (BOE 29 de julio de 1988).

1.7.- Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. (BOE 25 de noviembre de 1992).

1.8.- Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. (BOE 30 de diciembre de 1997).

1.9.- Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general. (BOE 27 de noviembre de 2003).

1.10.- 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. (BOE 20 de octubre de 2011).

1.11.- Ley 2/2018, de 28 de junio, de Puertos y Transporte Marítimo del País Vasco. (BOPV 5 de julio de 2018/BOE 3 de agosto de 2018).

2. Obras Doctrinales

Cid, F. J. (s.f.). En F. J. Cid, *Los organismos autónomos en el Derecho Público español: Tipología y régimen jurídico* (págs. 289-292). Alcalá de Henares-Madrid: Monografías.

3. Recursos de Internet

Alonso, A. (21 de abril de 2017). Obtenido de El País:

https://elpais.com/economia/2017/04/20/actualidad/1492675474_811055.html

Bernard, B. (13 de junio de 2006). Obtenido de The Journal of Commerce Online:

https://www.joc.com/maritime-news/goldman-buys-abp-46b_20060613.html

EFE. (24 de febrero de 2010). Obtenido de Libertad Digital:

<https://www.libertaddigital.com/economia/disturbios-en-grecia-los-sindicatos-paralizan-el-pais-contr-a-el-plan-de-ajuste-1276385601/>

EFE, A. (10 de agosto de 2016). Obtenido de Agencia EFE:

<https://www.efe.com/efe/espana/efeempresas/el-puerto-del-pireo-pasa-a-manos-chinas/50000908-3009146>

EFE, A. (20 de enero de 2021). Obtenido de Agencia EFE:

<https://www.efe.com/efe/andalucia/economia/el-puerto-de-algeciras-acaba-2020-con-un-1-94-menos-trafficos/50001111-4444872>

Gago, X. (7 de abril de 2021). Obtenido de La Voz de Galicia:

https://www.lavozdeg Galicia.es/noticia/somosmar/puertos/2021/04/07/puerto-coruna-debe-300-millones-tras-pagar-40-intereses/0003_202104G7P32991.htm

Hernández, J. A. (21 de octubre de 2015). Obtenido de El País:

https://elpais.com/politica/2015/10/21/actualidad/1445405808_005093.html

- InforMare. (23 de febrero de 2021). Obtenido de InforMare:
<https://www.informare.it/news/gennews/2021/20210257-porto-Pireo-traffico-Y-2020es.asp>
- Javier Mesones, Esteller, R., & Muñoz, A. (2020, octubre 28). Retrieved from El Economista:
<https://www.eleconomista.es/empresas-finanzas/noticias/10853128/10/20/-JP-Morgan-explora-la-venta-del-49-de-los-puertos-de-Valencia-y-Bilbao.html#forum>
- Roche, A. M.-C. (12 de Abril de 2021). Obtenido de El País:
https://cincodias.elpais.com/cincodias/2018/06/08/midinero/1528459253_842157.html
- Romero, Á. (16 de junio de 2014). Obtenido de El País:
https://elpais.com/economia/2014/06/13/actualidad/1402658712_690945.html
- Soto, S. (6 de diciembre de 2019). Obtenido de Cadena Ser:
https://cadenaser.com/ser/2019/12/06/politica/1575651920_768511.html
- Staff, R. (31 de marzo de 2020). Obtenido de Reuters:
<https://www.reuters.com/article/greece-privatisations-ports-idUSL8N2BO7VL>
- Vega, J. A. (8 de julio de 2019). Obtenido de El País:
https://cincodias.elpais.com/cincodias/2019/07/05/economia/1562341276_095104.html