

MIGUEL NAVAJAS REBOLLAR

**RÉGIMEN
JURÍDICO-ADMINISTRATIVO
DE LOS PUERTOS**

MARCIAL PONS, EDICIONES JURÍDICAS Y SOCIALES, S. A.
MADRID 2000 BARCELONA

ÍNDICE

	<u>Pág.</u>
ABREVIATURAS	11
INTRODUCCIÓN GENERAL	13

PRIMERA PARTE LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA

CAPÍTULO I

LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS ENTRE LAS DISTINTAS ADMINISTRACIONES TERRITORIALES EN MATERIA PORTUARIA

I. EL CRITERIO DELIMITADOR DE LA COMPETENCIA PORTUARIA: LOS PUERTOS DE “INTERÉS GENERAL”	27
A) Introducción	27
B) El “interés general” como criterio delimitador de la competencia portuaria.....	28
C) El “interés general” en los puertos del Estado	31
a) El alcance del concepto “interés general”	35
b) La concreción por la Administración del “interés general” en el ámbito portuario a través de la LPEyMM.....	36
c) El papel de la LPEyMM en la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas.....	39
D) La “desclasificación de los puertos”: la pérdida de la condición de “puerto de interés general”	40
II. LA CONCRECIÓN DEL “INTERÉS GENERAL” EN LA LEGISLACIÓN ESTATAL. LOS CONCEPTOS DE “PUERTO COMERCIAL” Y DE “PUERTO DE INTERÉS GENERAL” EN LA LPEyMM	41

	Pág.
A) Los conceptos de “puerto comercial” y de “puerto de interés general” en la normativa preconstitucional.....	41
B) La cuestión en la doctrina tras la Constitución.....	42
C) El concepto de “actividad comercial portuaria” como determinante de la clasificación de los “puertos de interés general” en la LPEyMM	44
III. LA COORDINACIÓN DE LAS COMPETENCIAS CONCURRENTES ENTRE EL ESTADO Y LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS EN LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL	46
A) La necesaria coordinación entre el Estado y las Comunidades Autónomas en la ordenación urbanística de los puertos de interés general	46
B) El caso del Principado de Asturias: el Comité de coordinación de la acción político-administrativa de la Comunidad Autónoma en relación con los puertos de interés general.....	53
 CAPÍTULO II LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA ESTATAL	
I. EL PRIMER PASO EN LA EVOLUCIÓN DE LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA ESPAÑOLA. LAS JUNTAS DE OBRAS DEL PUERTO	55
A) Introducción	55
B) Los puertos españoles en el siglo XIX	57
C) La atribución de la gestión portuaria al Estado.....	59
D) El nacimiento de las Juntas de Obras del Puerto.....	61
E) El régimen jurídico y la naturaleza de las llamadas Juntas de Obras del Puerto: su evolución normativa.....	64
II. LA REFORMA DE LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA: LAS JUNTAS DE PUERTO Y LOS PUERTOS EN RÉGIMEN DE ESTATUTO DE AUTONOMÍA.....	78
A) Los antecedentes de la reforma: el BIRF y la influencia de la organización francesa.....	78
a) El informe del BIRF	78
b) La reforma portuaria francesa de 1965. Los puertos autónomos .	81
B) La reforma organizativa de 1968. Sistemas de organización y gestión portuaria.....	84
a) La titularidad de los puertos de interés general y el régimen de Derecho común en la gestión portuaria	85
b) La novedad de la Ley 27/1968: Los puertos en régimen de Estatuto de Autonomía	88
III. LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA EN LA LEY DE PUERTOS DEL ESTADO Y DE LA MARINA MERCANTE. LAS AUTORIDADES PORTUARIAS	93
A) Introducción. El ente público “Puertos del Estado”.....	93
B) La generalización del modelo de “autonomía portuaria”. Las autoridades portuarias: los antecedentes inmediatos de la nueva organización portuaria	95

	<u>Pág.</u>
a) Los trabajos de la COMINMAR.....	97
b) Los modelos de organización portuaria en el “Derecho Comparado”.....	99
c) La Resolución del Parlamento Europeo sobre Política Portuaria de 16 de noviembre de 1988.....	109
C) La naturaleza jurídica de las Autoridades Portuarias.....	109
a) Las Autoridades Portuarias dentro de la tipología de personificaciones instrumentales en el Derecho español.....	110
b) Las consecuencias de la reforma: La huida del sector portuario estatal del Derecho Administrativo.....	112
c) ¿Privatización de los puertos españoles?.....	118
d) Las consecuencias de la aplicación del Derecho privado a las Autoridades Portuarias. Consideraciones generales y planteamiento del problema.....	120
D) La organización de las Autoridades Portuarias.....	125
a) Los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias. Especial referencia al Consejo de Administración.....	126
b) Órganos de gestión y asesoramiento.....	131
c) Las causas de la reciente reforma en la organización portuaria....	132
E) Otras alternativas que busquen la eficacia en la gestión portuaria.....	133
a) Las alternativas en el ámbito organizativo: Los puertos de interés general como Autoridades Independientes.....	134
b) La fusión portuaria como elemento de coordinación y dinamización de la actividad portuaria.....	138

CAPÍTULO III

LA ORGANIZACIÓN PORTUARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS

I. LOS PUERTOS AUTONÓMICOS: PUERTOS DE REFUGIO, DEPORTIVOS Y LOS QUE NO DESARROLLEN ACTIVIDADES COMERCIALES.....	141
II. LOS DIFERENTES MODELOS DE ORGANIZACIÓN PORTUARIA DE LAS COMUNIDADES AUTÓNOMAS.....	142
A) Introducción.....	142
B) Los modelos autonómicos de gestión portuaria centralizada.....	143
a) La Comunidad Autónoma del País Vasco.....	144
b) La Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.....	144
c) La Comunidad Autónoma de Cantabria.....	145
d) La Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.....	145
e) La Comunidad Autónoma de las Islas Baleares.....	145
f) La Comunidad Autónoma de las Islas Canarias.....	145

	<u>Pág.</u>
C) Los diferentes modelos de gestión descentralizada de los puertos autonómicos.....	146
a) La Comisión de Puertos de Cataluña.....	146
b) La Comunidad Valenciana.....	148
c) La Comunidad Autónoma de Andalucía.....	150
d) La Comunidad Autónoma de Galicia.....	152

SEGUNDA PARTE

LOS SERVICIOS PORTUARIOS

CAPÍTULO IV

LOS SERVICIOS PORTUARIOS: ASPECTOS GENERALES

I. LOS SERVICIOS PORTUARIOS: SU CONFIGURACIÓN Y RÉGIMEN JURÍDICO HASTA LA LPEyMM.....	159
A) La evolución legislativa en la regulación de la actividad portuaria: de la Ley de Aguas a la LPEyMM.....	159
B) Los servicios portuarios en la regulación anterior a la LPEyMM.....	162
a) Las clasificaciones legales de los servicios portuarios. El concepto de servicio portuario.....	162
b) La naturaleza y el régimen de prestación de los servicios portuarios.....	167
II. LOS SERVICIOS PORTUARIOS EN LA LPEyMM.....	171
A) Los servicios portuarios en la LPEyMM: ¿Un nuevo intento de huida del Derecho Administrativo?.....	171
B) La naturaleza de los servicios portuarios en la LPEyMM.....	175
a) Servicios portuarios o servicios públicos: La importancia de la distinción.....	175
b) Las nuevas posiciones doctrinales sobre la naturaleza de los servicios portuarios a raíz de la LPEyMM.....	176
c) El mantenimiento de la tesis tradicional: Los servicios portuarios como verdaderos servicios públicos.....	178
C) La gestión de los servicios portuarios en régimen de Derecho privado.....	182
a) Objetivo prioritario de la LPEyMM: La gestión de los servicios portuarios en régimen de Derecho privado.....	182
b) La inclusión de las Autoridades Portuarias en el ámbito de aplicación de la Ley 13/1995, de 18 de mayo, de Contratos de las Administraciones Públicas.....	183
c) La desestimación por la LPEyMM de los contratos de gestión de servicios públicos como forma de gestión de los servicios portuarios.....	184
d) Los servicios portuarios: “ <i>numerus clausus</i> ” o “ <i>numerus apertus</i> ”..	186

CAPÍTULO V

EL SERVICIO DE PRACTICAJE

I. ANTECEDENTES HISTÓRICOS DEL SERVICIO DE PRACTICAJE	189
II. EL CONCEPTO DE PRÁCTICO Y DEL SERVICIO DE PRACTICAJE	193
III. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO DE PRACTICAJE	196
A) La titularidad del servicio de practicaaje.....	196
a) Antecedentes: El estado de la cuestión hasta la LPEyMM	196
b) Los antecedentes inmediatos de la LPEyMM. Los Proyectos de Leyes de Ordenación de la Marina Mercante	198
c) La LPEyMM: El traslado de la competencia sobre el servicio de practicaaje	199
d) Los problemas que plantea la atribución de la competencia sobre el practicaaje a la Autoridad Portuaria	202
B) Naturaleza jurídica del servicio de practicaaje: ¿servicio público o mero servicio portuario?.....	207
a) Los conceptos de servicio público y el servicio de practicaaje.....	207
b) La cuestión en Derecho Comparado: El practicaaje en Italia y Francia	211
C) La prestación del servicio de practicaaje en la LPEyMM: gestión directa, gestión indirecta. El práctico y las Corporaciones de prácticos.....	213
a) El acceso a la profesión de práctico	213
b) La naturaleza de la profesión de práctico.....	215
c) La gestión del servicio de practicaaje por las Corporaciones de Prácticos: La denominada “gestión indirecta”	219

CAPÍTULO VI

EL SERVICIO PÚBLICO DE ESTIBA Y DESESTIBA

I. PRECEDENTES HISTÓRICOS Y DISCIPLINA ACTUAL DEL SERVICIO DE ESTIBA Y DESESTIBA	227
A) Los orígenes de la regulación de las operaciones de estiba y desestiba	227
B) La intervención de la Administración en la regulación del servicio	229
a) La regulación del siglo XIX.....	231
b) La intervención de la Administración en la ordenación del servicio: La Ley de Puertos y la creación del Ente “Servicio de Trabajos Portuarios”	231
c) Los precedentes inmediatos de la regulación actual: La organización del servicio por parte de la Administración.....	234
d) La polémica naturaleza de la OTP, y la Sentencia del TS de 1 de octubre de 1985	236
e) La regulación actual del servicio de estiba y desestiba. El servicio en la LPEyMM.....	238

	<u>Pág.</u>
II. RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO DE ESTIBA Y DESESTIBA..	238
A) La naturaleza jurídica del servicio de estiba y desestiba.....	238
B) El servicio de estiba y desestiba en los puertos de las CC.AA.....	240
C) Las actividades que integran el servicio de estiba y desestiba.....	241
III. LA GESTIÓN DEL SERVICIO DE ESTIBA Y DESESTIBA	244

CAPÍTULO VII

EL SERVICIO PORTUARIO DE SEÑALIZACIÓN MARÍTIMA

I. EL CONCEPTO Y LAS CLASES DE SEÑALES MARÍTIMAS. LA IMPORTANCIA DEL SERVICIO DE SEÑALIZACIÓN MARÍTIMA.	253
II. LA ORGANIZACIÓN DEL SERVICIO DE SEÑALIZACIÓN MARÍTIMA: DESDE EL ORIGEN DEL SERVICIO HASTA LA LPEyMM...	254
A) Los orígenes del moderno servicio de señalización marítima.....	254
B) El desarrollo del servicio de señales marítimas: desde la dirección general de puertos hasta la LEPyMM	258
C) La organización del servicio de señalización marítima en la LPEyMM	260
III. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL SERVICIO DE SEÑALIZACIÓN MARÍTIMA	262
A) La naturaleza jurídica del servicio de señalización marítima.....	262
a) El servicio de señalización marítima: ¿Servicio portuario?	262
b) La señalización marítima como servicio público.....	264
B) La prestación del servicio de señalización marítima	264
a) La gestión tradicional: El Cuerpo de Técnicos de Señales Marítimas.....	264
b) La reforma de la LPEyMM: La laboralización de la actividad	265

CAPÍTULO VIII

EL SERVICIO PORTUARIO DE REMOLQUE

I. INTRODUCCIÓN.....	267
A) El concepto y los orígenes del servicio de remolque portuario	267
B) La diferencia entre el remolque portuario y otras operaciones afines al mismo	268
II. EL RÉGIMEN JURÍDICO DEL REMOLQUE PORTUARIO	270
A) La regulación del servicio de remolque portuario	270
B) La naturaleza jurídica del servicio de remolque portuario.....	270
a) Las diferentes posiciones doctrinales esgrimidas a la luz de la normativa anterior a la LPEyMM	271
b) El servicio de remolque portuario en la LPEyMM	271
c) La gestión del servicio de remolque portuario en España.....	274

CAPÍTULO IX

LAS TARIFAS PORTUARIAS

I. INTRODUCCIÓN. LA CONEXIÓN ENTRE FINANCIACIÓN Y PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN.....	277
II. LOS CRITERIOS GENERALES DE LA FINANCIACIÓN PORTUARIA	280
A) Los antecedentes de la Ley sobre Régimen Financiero de los Puertos Españoles.....	280
B) La Ley sobre el Régimen Financiero de los Puertos.....	281
C) Los criterios de financiación de la LPEyMM.....	282
III. LA FINANCIACIÓN A TRAVÉS DE LAS TARIFAS PORTUARIAS ..	283
A) La naturaleza jurídica de las tarifas portuarias.....	284
a) La naturaleza de original de las tarifas portuarias en la legislación de puertos.....	284
b) Las Tarifas Portuarias en La Ley de Tasas y Precios Públicos de 13 de abril de 1989	287
c) La Sentencia del Tribunal Constitucional 185/1995, de 14 de diciembre	289
d) La LPEyMM: Las tarifas portuarias como precios privados	290
B) Las diferentes naturalezas de las tarifas portuarias: razones esgrimidas para optar entre las propuestas	291
IV. LA DETERMINACIÓN DE LAS TARIFAS PORTUARIAS.....	295
A) El procedimiento de la Ley 18/1985.....	295
B) La determinación de las tarifas portuarias en la LPEyMM. La libertad tarifaria	296
BIBLIOGRAFÍA	299