





**LA NUEVA LEGISLACIÓN PORTUARIA**  
**(COMENTARIOS A LA LEY 48/2003,**  
**DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN ECONÓMICO**  
**Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS**  
**DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL**

**Gaspar Ariño Ortiz**

**Ángel Menéndez Rexach**

**Miguel Navajas Rebollar**

**Pablo Acero Iglesias**

**Pablo Navarro Fernández**

**Juan José Vázquez-Portomeñe Seijas**

## CONSEJO EDITORIAL

MARÍA TERESA DE GISPERT PASTOR

JOAN EGEA FERNÁNDEZ

JOSÉ IGNACIO GARCÍA NINET

FRANCISCO RAMOS MÉNDEZ

SIXTO SÁNCHEZ LORENZO

JESÚS-MARÍA SILVA SÁNCHEZ

JOAN MANUEL TRAYTER JIMÉNEZ

BELÉN NOGUERA DE LA MUELA

RICARDO ROBLES PLANAS

JUAN JOSÉ TRIGÁS RODRÍGUEZ  
*Director de Publicaciones*

# **LA NUEVA LEGISLACIÓN PORTUARIA**

**(COMENTARIOS A LA LEY 48/2003,  
DE 26 DE NOVIEMBRE,  
DE RÉGIMEN ECONÓMICO  
Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS  
DE LOS PUERTOS DE INTERÉS  
GENERAL)**

**Gaspar Ariño Ortiz**

**Ángel Menéndez Rexach**

**Miguel Navajas Rebollar**

**Pablo Acero Iglesias**

**Pablo Navarro Fernández**

**Juan José Vázquez-Portomeñe Seijas**



## Colección: Atelier Administrativo

Directores:

Joan Manuel Trayter

(Catedrático de Derecho administrativo)

Belén Noguera de la Muela

(Profesora titular de Derecho administrativo)

Reservados todos los derechos. De conformidad con lo dispuesto en los arts. 270, 271 y 272 del Código Penal vigente, podrá ser castigado con pena de multa y privación de libertad quien reprodujere, plagiare, distribuyere o comunicare públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte, sin la autorización de los titulares de los correspondientes derechos de propiedad intelectual o de sus cesionarios.

© 2004 Gaspar Ariño Ortiz, Ángel Menéndez Rexach, Miguel Navajas Rebollar, Pablo Acero Iglesias, Pablo Navarro Fernández, Juan José Vázquez-Portomeñe Seijas

© 2004 Atelier

Via Laietana 12, 08003 Barcelona

e-mail: [atelier@atelierlibros.es](mailto:atelier@atelierlibros.es)

[www.atelierlibros.es](http://www.atelierlibros.es)

tel.: 93 295 45 60

I.S.B.N.: 84-96354-18-0

Depósito legal: 42.709 - 2004

Diseño y fotocomposición: *Addenda*, Pau Claris 92. 08010 Barcelona

Impresión: Winihard, sl

# ÍNDICE

PRÓLOGO .....	13
INTRODUCCIÓN .....	15
<b>Capítulo I.</b>	
EL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS EN LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL por <i>Gaspar Ariño Ortiz</i> .....	19
1. Introducción: los puertos en el sistema de transportes .....	19
2. Los modelos de gestión de puertos .....	21
3. Hacia un nuevo modelo, liberalizado, de prestación de servicios portuarios .....	23
4. La introducción de competencia en los servicios portuarios. Supresión de barreras de entrada .....	25
5. Competencia inter-portuaria y planificación estratégica de infraestructuras .....	28
6. Competencia «intra-puerto»: un nuevo marco de regulación de los servicios .....	30
7. El ente coordinador del sistema portuario estatal .....	35
8. La liberalización de los servicios portuarios en la Ley 48/2003, de 26 de noviembre .....	36
9. El puerto y su entorno .....	39
10. Los títulos de ocupación del dominio y de prestaciones de los servicios .....	41
11. Obligaciones de servicio público .....	43
<b>Capítulo II.</b>	
EL RÉGIMEN DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO EN LA NUEVA LEY por <i>Ángel Menéndez Rexach</i> .....	45
1. Introducción: delimitación del tema .....	45

2. Dominio nacional y uso público de los puertos como parte del mar territorial en la legislación del siglo XIX . . . . .	46
2.1. Puertos de dominio público y de dominio particular del estado (Ley de Aguas de 1866) . . . . .	47
2.2. Los puertos como obras públicas (Ley General de Obras Públicas de 1877) . . . . .	48
2.3. Mantenimiento del dualismo en la Ley de Puertos de 1880. La zona de servicio . . . . .	49
2.4. La ampliación del dominio público en el Código civil . . . . .	52
2.5. Ley de Régimen Financiero de los Puertos de 1966 y Ley de Costas de 1969 . . . . .	52
3. La definición del dominio público portuario en la Ley de Puertos de 1992 . . . . .	53
3.1. Bienes incluidos: la exclusión de los puertos militares . . . . .	53
3.2. Contenido pormenorizado del dominio portuario estatal . . . . .	55
4. Las modificaciones introducidas en la configuración del dominio público portuario estatal por la Ley 48/2003 . . . . .	58
4.1. Dominio público portuario y dominio público marítimo-terrestre . . . . .	58
4.2. Novedades en la delimitación de la zona de servicios . . . . .	62
5. El Régimen de utilización: principios generales . . . . .	64
5.1. Usos admisibles . . . . .	65
5.2. Modalidades de utilización: títulos administrativos exigibles . . . . .	67
5.3. Utilización por otros organismos y entidades públicas . . . . .	69
6. El plan de utilización de los espacios portuarios . . . . .	71
6.1. Modificaciones sustantivas . . . . .	71
6.2. Modificaciones en la tramitación . . . . .	72
6.3. La aprobación del plan y sus efectos . . . . .	74
6.4. Modificación del plan de utilización . . . . .	75

### Capítulo III.

RÉGIMEN DE PLANIFICACIÓN, PRESUPUESTARIO, TRIBUTARIO, DE FUNCIONAMIENTO Y DE CONTROL EN LA LEY 48/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL por <i>Miguel Navajas Rebollar</i> . . . . .	77
1. Introducción . . . . .	77
2. La planificación de la actividad de los organismos portuarios . . . . .	78
3. El régimen presupuestario de los organismos portuarios . . . . .	83
4. El régimen contable, tributario y de fiscalización y control . . . . .	84
4.1. La contabilidad de los organismos portuarios . . . . .	84
4.2. La fiscalización y el control de la actividad de los organismos portuarios . . . . .	86
4.3. El régimen tributario de los organismos portuarios . . . . .	87
5. El régimen patrimonial . . . . .	88
5.1. El problema de los patrimonios de los Entes instrumentales . . . . .	89
5.2. Los patrimonios propios de los Organismos portuarios . . . . .	91
5.3. La participación de los Organismos portuarios en el capital social de sociedades mercantiles . . . . .	94
6. El régimen de personal . . . . .	95

**Capítulo IV.**

LA INCIDENCIA SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS DE GESTIÓN PORTUARIAS,  
DE LA LEY 48/2003, DE RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS  
EN LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL

por <i>Pablo Acero Iglesias</i> . . . . .	99
1. Planteamiento . . . . .	99
2. La organización y la gestión portuaria en la Ley 27/1968, de 20 de junio, de Juntas de puertos y estatuto de Autonomía . . . . .	100
2.1. Estructura de Juntas y puertos Autónomos . . . . .	100
2.2. Ingresos de los Entes portuarios . . . . .	101
2.3. Contratación . . . . .	101
2.4. Gestión de recursos humanos . . . . .	101
2.5. gestión del dominio público . . . . .	101
2.6. Régimen patrimonial . . . . .	102
2.7. Ejercicio de la potestad sancionadora . . . . .	102
2.8. Contratación y gestión de los servicios . . . . .	102
3. Cambios introducidos en el esquema organizativo de la Ley 27/1968 . . . . .	102
4. La Ley 27/1992, de Puertos del estado y de la Marina Mercante . . . . .	103
4.1. Ingresos de los organismos portuarios . . . . .	103
4.2. Contratación . . . . .	104
4.3. Gestión de recursos humanos . . . . .	105
4.4. Gestión de dominio público . . . . .	105
4.5. Régimen patrimonial . . . . .	105
4.6. Ejercicio de la potestad sancionadora . . . . .	106
4.7. Contratación y gestión de los servicios . . . . .	106
5. La modificación de la Ley de Puertos realizada por la Ley 62/1997, de 26 de diciembre . . . . .	108
5.1. Ingresos portuarios . . . . .	108
5.2. Contratación, recursos humanos y gestión de dominio público . . . . .	109
5.3. Ejercicio de la potestad sancionadora . . . . .	109
5.4. Gestión de los servicios portuarios . . . . .	109
6. La Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico de los Puertos y Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General . . . . .	110
6.1. Características generales de la Ley . . . . .	110
6.2. Los ingresos portuarios en la Ley 48/2003 . . . . .	111
6.2.1. Efectos de la nueva regulación económica . . . . .	112
6.2.2. Gestión de las tasas . . . . .	112
6.2.3. Instrumentos de actuación sobre la cuantía de las tasas . . . . .	113
6.2.4. Cambios más destacables en las tasas . . . . .	113
6.2.5. Los precios previstos . . . . .	115
6.2.6. Efectos concretos de la aplicación de las nuevas tasas . . . . .	115
6.3. Incidencia de la Ley 48/2003 sobre los instrumentos de planificación . . . . .	115
6.4. Incidencia sobre el régimen tributario . . . . .	116
6.5. Incidencia de la Ley 48/2003 en el régimen patrimonial . . . . .	116
6.6. Gestión de recursos humanos . . . . .	117
6.7. Incidencia de la Ley 48/2003 en la gestión de los servicios portuarios . . . . .	117

6.7.1. Los servicios portuarios básicos . . . . .	118
6.7.2. Los servicio portuarios comerciales . . . . .	121
6.7.3. La suspensión del otorgamiento de licencias para la prestación de servicios y el derecho de opción de los prestadores de servicios . . . . .	121
6.8. Incidencia de la Ley 48/2003 en la gestión del dominio público . . . . .	122
6.8.1. Novedades sustantivas . . . . .	122
6.8.2. Novedades de carácter formal . . . . .	122
6.8.3. El contrato de obras públicas . . . . .	123
6.9. Otras materias afectadas por la Ley . . . . .	123
6.9.1. Regulación de las cuestiones ambientales . . . . .	123
6.9.2. Regulación de la seguridad . . . . .	124
6.9.3. Situación de los buques abandonados o retenidos en puerto . . . . .	126
6.9.4. Ejercicio de la potestad sancionadora . . . . .	126

**Capítulo V.**

LA NUEVA REGULACIÓN DE LAS TASA PORTUARIAS CONTENIDA EN LA LEY 48/2003,  
DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN ECONÓMICO Y DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS  
DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL

por <i>Pablo Francisco Navarro Fernández</i> . . . . .	129
1. Antecedentes de la reforma legislativa . . . . .	129
1.1. Causas de la reforma del régimen económico financiero de los puertos de interés general . . . . .	129
1.2. El concepto de prestación patrimonial de carácter público y sus relaciones con el principio de reserva de ley . . . . .	143
1.2.1. El concepto de prestación patrimonial de carácter público . . . . .	143
1.2.2. El principio de reserva de ley . . . . .	163
2. Normas generales sobre tasa portuarias . . . . .	173
2.1. Esquema general de los ingresos públicos portuarios . . . . .	173
2.3. Disposiciones generales sobre tasa portuarias . . . . .	179
2.3.1. Ámbito de aplicación . . . . .	180
2.3.2. Régimen jurídico . . . . .	188
2.3.3. Reglas generales . . . . .	190
2.3.4. Exenciones . . . . .	229
2.3.5. Gestión, revisión y garantías de cobro . . . . .	240
3. Normas especiales sobre las tasas portuarias . . . . .	252
3.1. Tasas por uso común especial del dominio público portuario . . . . .	252
3.1.1. Tasa del buque . . . . .	252
3.1.2. Tasa de las embarcaciones deportivas y de recreo . . . . .	255
3.1.3. Tasa de pasaje . . . . .	257
3.1.4. Tasa de la mercancía . . . . .	260
3.1.5. Tasa de la pesca fresca . . . . .	271
3.1.6. Tasa por el aprovechamiento especial del dominio público en el ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios . . . . .	274

3.2. Tasa por ocupación privativa del dominio público portuario . . .	279
3.2.1. Tasa por ocupación privativa del dominio público portuario . . . . .	279
3.3. Tasas por prestación de servicios o actividades administrativas en régimen de derecho público . . . . .	285
3.3.1. Tasa por servicios generales . . . . .	285
3.3.2. Tasa por servicio de señalización marítima . . . . .	290
4. Bibliografía . . . . .	293

**Capítulo VI.**

<b>LA INSERCIÓN SISTEMÁTICA DE LA LEY 48/2003, DE 26 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN ECONÓMICO Y FINANCIERO DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL, EN EL ORDENAMIENTO ADMINISTRATIVO ESPAÑOL</b> por <i>Juan José Vázquez-Portomeñe Seijas</i> . . . . .	295
1. La Ley 48/2003 como concreción de las líneas directrices del Derecho administrativo de principios del siglo XXI: liberalización, privatización, descentralización y transposición del Derecho comunitario . . . . .	298
1.1. Liberalización . . . . .	298
1.2. Privatización . . . . .	316
1.3. Descentralización . . . . .	330
1.4. Transposición del Derecho comunitario . . . . .	333
2. Las relaciones de interferencia de la Ley 48/2003 con otras normas del ordenamiento administrativo español . . . . .	336
2.1. Relaciones de interferencia con la legislación patrimonial de las Administraciones públicas . . . . .	336
2.2. Relaciones de interferencia con la legislación presupuestaria . . .	341
2.3. Relaciones de interferencia con la LOFAGE . . . . .	344
2.4. Relaciones de interferencia con la legislación de defensa de la competencia . . . . .	346
2.5. Relaciones de interferencia con la legislación procesal . . . . .	348
2.6. Relaciones de interferencia con la legislación catastral . . . . .	349
3. Recapitulación . . . . .	350
4. Bibliografía . . . . .	356

**Addenda**

PUERTOS Y ZONAS FRANCAS por <i>Juan José Vázquez-Portomeñe Seijas</i> . . . . .	359
--	-----

<b>Relación de autores</b> . . . . .	365
--------------------------------------	-----



# PRÓLOGO

Los días 25 y 26 de marzo del año en curso habían de celebrarse en Vigo, organizadas por el Consorcio de la Zona Franca, unas jornadas de estudio sobre la nueva Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y Financiero de los Puertos de Interés General.

Las vicisitudes de tan accidentado momento impedirían que dicho proyecto llegara a materializarse, pero no que el esfuerzo ya desplegado fuese reorientado para dar lugar a la presente obra.

Que ésta haya podido ver la luz es, no obstante, mérito indiscutible de una persona y, por ello, los autores quieren que sus primeras palabras estén dirigidas a reconocer la labor del Secretario General del Consorcio de la Zona Franca de Vigo, D. Santiago López-Guerra Román, que ha invertido en esta tarea, de manera generosa y desinteresada, todo el tiempo y el esfuerzo necesario para mantener la vigencia del proyecto inicial y para salvar sus resultados a través de la presente publicación.

Desde estas líneas, pues, nuestra gratitud y reconocimiento a Santiago, que ha mostrado de nuevo la profesionalidad y la humanidad que una y otra vez ha hecho patente a quiénes hemos tenido la suerte de conocerle.

*Los autores*



# INTRODUCCIÓN

El 27 de noviembre de 2003 el Boletín Oficial del Estado publicaba la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de Régimen Económico y Financiero de los Puertos de Interés General.

Aun cuando tal norma no derogaba, como tal, la anterior Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (aunque sí muchos de sus preceptos) resultaba obvio, con su mera lectura, que dicha disposición estaba llamada a constituir la base de nueva legislación portuaria española, dado que su disciplina regulativa se orientaba a trazar el régimen de aplicación en los extremos sustanciales que conforman a aquélla: régimen de la prestación de los servicios portuarios, régimen económico de tal prestación y régimen de gestión del dominio público portuario, añadiéndose a tal núcleo sustancial disposiciones de no menor importancia, como las atinentes al régimen patrimonial, presupuestario o de planificación del sistema portuario estatal.

Hace ya una década, en el año 1993, el Consorcio de la Zona Franca de Vigo reunió a un prestigioso conjunto de expertos para analizar la disciplina instaurada por la entonces reciente Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. La sustitución de tal norma como pilar central de la regulación portuaria parecía hacer de todo punto oportuna la reiteración de aquel proceso, confiriendo a la nueva Ley 48/2003 la condición de objeto de análisis que la disposición de 1992 había asumido en la ocasión anterior.

Sin duda, entre las mayores dificultades que tal designio planteaba se hallaba la de fijar el conjunto de expertos que habría de llevar a cabo el examen de la nueva disposición, una vez constatada la imposibilidad, por diversas razones, de volver a contar con el mismo grupo que abordó, una década antes, el análisis de la Ley de 1992.

Los de Gaspar Ariño Ortiz y Ángel Menéndez Rexach aparecieron de inmediato como nombres de referencia, tanto por su enorme prestigio profesional en cuanto expertos juristas como por su respectiva especialización en las mate-

rias del Derecho Administrativo económico (y, en especial, de los procesos de liberalización, como el que la Ley 48/2003 pone en marcha y el profesor Ariño analiza en su ponencia) y del dominio público portuario, ámbito que el profesor Menéndez Rexach había tenido ya oportunidad de estudiar en anteriores trabajos. La condición de auténticos maestros del Derecho Administrativo español que corresponde a ambos autores, que dispensa de cualquier recensión sobre sus aportaciones, unida al excepcional nivel de sus ponencias, refrendará de inmediato, a los ojos de cualquier lector entendido, el completo acierto de su elección.

Miguel Navajas Rebollar es uno de los dos monografistas que se han ocupado recientemente del régimen jurídico administrativo de los puertos de interés general en nuestro Derecho, a través de su brillante tesis doctoral. Su especialización en la materia se conjuga, al tiempo, con la extensa formación general en todas las áreas del Derecho Administrativo que le otorga su condición de profesor de dicha disciplina en la Universidad de Oviedo, factores ambos que le conferían una completa idoneidad para afrontar una ponencia de temática tan amplia, aun en el ámbito circunscrito de los puertos de interés general, como la que le ha correspondido abordar. Su excelente trabajo corrobora, de nuevo, el pleno acierto de dicha elección.

En Pablo Acero Iglesias confluye tanto la erudición jurídica que le confiere su condición de Doctor en Derecho y autor de la segunda de las recientes monografías sobre el régimen jurídico administrativo de los puertos de interés general publicadas en nuestro país como la condición de partícipe activo en la gestión del sistema portuario estatal que deriva de su función como Secretario General de la Autoridad Portuaria de Santander. Su elección como artífice de la ponencia atinente a la incidencia de la nueva ley sobre los procedimientos de gestión portuaria pareció, pues, difícilmente mejorable, al permitir aunar la doble y simultánea perspectiva del jurista y del gestor portuario y, desde luego, los resultados de su trabajo avalan sobradamente el acierto de tal decisión.

La designación de Pablo Navarro Fernández para examinar el régimen jurídico de las tasas portuarias se hallaba plenamente justificada por su condición de autor de la única de las tesis doctorales elaboradas hasta el presente en nuestro país acerca de dicha cuestión (de muy próxima publicación), lo que acreditaba un inigualado conocimiento experto sobre tal materia. A mayor abundamiento, Pablo Navarro acumula a dicha condición la de Abogado del Estado y vocal de la Autoridad Portuaria de Tarragona, lo que le confiere una difícilmente igualable experiencia y erudición en materia portuaria que ha volcado en su extensa y excelente ponencia, llamada, sin duda, a convertirse en uno de los textos de referencia sobre el régimen jurídico de las tasas portuarias.

Finalmente, y en aras a procurar un análisis de la nueva ley desde la perspectiva global que le confiere su carácter de norma integrante del ordenamiento administrativo se acudió a Juan José Vázquez Portomeñe-Seijas, quién por su doble condición de Abogado del Estado y Letrado de la Xunta de Galicia atesora el caudal de conocimientos prácticos sobre el Derecho Administrativo español necesario para ubicar con exactitud en el complejo mapa trazado por

dicho ordenamiento sectorial cualquiera de sus elementos singulares, como es la propia Ley 48/2003. A ello se une además su experiencia en materia portuaria derivada de su participación como vocal en la Autoridad Portuaria de Villagarcía de Arousa y de su condición de Abogado del Estado al servicio del Consorcio de la Zona Franca de Vigo, que le ha permitido la publicación, en fechas recientes, de la primera monografía escrita en nuestro país sobre los consorcios administradores de zonas francas. Precisamente tal experiencia ha determinado que el Consorcio de la Zona Franca de Vigo le haya solicitado añadir a su ponencia un breve comentario, a modo de «addenda», en torno a las relaciones entre puertos y zonas francas, conformando todo ello el conjunto que culmina y pone fin a la obra, permitiendo al lector hacerse una idea exacta, a modo de recapitulación, de qué es y qué significa en nuestro Derecho la nueva Ley 48/2003.

Desde la perspectiva del Consorcio de la Zona Franca de Vigo, la publicación de la presente obra quiere reafirmar el vínculo de tal organismo con el sistema portuario estatal que deriva de las sinérgias esenciales existentes entre éste (y, en particular, el puerto de Vigo, como uno de sus elementos integrantes) y la zona franca de Vigo.

El Consorcio mantiene la firme convicción de que la fructífera relación entre ambos deparará en el futuro la misma prosperidad para amplias capas de la población de Galicia que ha procurado hasta el presente, permitiendo a las Administraciones Públicas implicadas en la gestión de tales sistemas y enclaves servir con eficacia a su fin constitutivo y esencial: la atención a los intereses generales de la colectividad.

*Vigo, a 21 de abril de 2004*