

# EL DERECHO EUROPEO SOBRE LAS AUTOPISTAS DEL MAR Y SU INCORPORACIÓN AL ORDENAMIENTO ESPAÑOL (2010-2013)

JOSÉ JOAQUÍN FERNÁNDEZ ALLES

Profesor Titular de Derecho Constitucional. Universidad de Cádiz

MARÍA TERESA FERNÁNDEZ ALLES

Profesora Titular de Comercialización e Investigación de Mercados  
Universidad de Cádiz

Revista Española de Derecho Europeo 49  
Enero – Marzo 2014  
Págs. 55 – 89

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN: LAS AUTOPISTAS DE MAR COMO SERVICIO PÚBLICO. II. EL SISTEMA COMPETENCIAL EUROPEO SOBRE LAS AUTOPISTAS DEL MAR. III. LA INCORPORACIÓN EN ESPAÑA DEL DERECHO EUROPEO SOBRE LAS AUTOPISTAS DEL MAR: LA LEY DE PUERTOS Y DE LA MARINA MERCANTE DE 2011. IV. LAS AUTOPISTAS DEL MAR EN EL ESPACIO MARÍTIMO DE LA UNIÓN EUROPEA. V. CONCEPTO DE AUTOPISTAS DEL MAR: INFRAESTRUCTURAS, COMPETENCIA LEAL, CALIDAD, FORMACIÓN, EMPLEO Y SEGURIDAD. VI. TRANSPORTE MARÍTIMO DE CORTA DISTANCIA, AUTOPISTAS DEL MAR Y TRÁFICO POR CARRETERA Y FERROVIARIO. VII. EL RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LAS AUTOPISTAS DEL MAR TRAS LA LEY DE PUERTOS Y DE LA MARINA MERCANTE DE 2011. VIII. LOS ASPECTOS PROCEDIMENTALES: HACIA UN ESPACIO MARÍTIMO COMÚN. 1. *El procedimiento de creación de las autopistas del mar*. 2. *El procedimiento administrativo*. IX. LA AUTORIZACIÓN PARLAMENTARIA: AUTOPISTA GIJÓN-NANTES-SAINT NAZAIRE. X. CONCLUSIONES. XI. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** Este artículo describe y analiza las cuestiones normativas, procedimentales, competenciales y orgánicas del proceso de incorporación del régimen jurídico europeo de las autopistas al ordenamiento español, donde concurren

**ABSTRACT:** This paper describes and analyzes the process of legal development and implementation of European law of the motorways of the sea in Spain: legislative, procedural, organizational and competence issues, where we can find

actividades de fomento (ayudas económicas) y de servicio público (concesiones y autorizaciones), además de un régimen de autorización parlamentaria del Estado. Durante el periodo 2010-2013, la Comisión ha tramitado las autorizaciones y las ayudas directas sobre las Autopistas del Mar que permiten el funcionamiento de la Autopista del Mar de Europa Occidental, con funcionamiento para el transporte entre los puertos de Gijón (2011) y Vigo (2013) con Nantes-Saint Nazaire. A los fines de la incorporación normativa del régimen europeo sobre las autopistas del mar, la Ley de Puertos y de la Marina Mercante de 2011, el régimen de autorización parlamentaria y la concesiones de ayudas del Programa Marco Polo conducen a la progresiva configuración de un sistema de coordinación portuaria de gran eficacia para el cumplimiento de los principios europeos de libre competencia, protección del medio ambiente e integración económica, con el objetivo de lograr un espacio marítimo común en la Unión Europea.

**PALABRAS CLAVE:** Unión Europea; Autopistas del mar; Libre circulación de mercancías, personas y servicios; Transporte marítimo europeo, Integración jurídica; Puertos.

Fecha recepción original: 22 abril 2013

Fecha aceptación: 16 junio 2013

the activity of economic promotion of European Union and a regime of public service (concessions and authorizations), as well as a system of national parliamentary approval. During the period 2010-2013, the Commission has processed authorizations and direct aids over motorways of the sea to allow implementation of the Motorway of the Sea of Western Europe, for transport between the ports of Gijón (2011) and Vigo (2013) to Nantes-Saint Nazaire. To accomplish the incorporation of European law on the motorways of the sea, Ports and Merchant Marine Act (2011), the parliamentary approval and aid concessions of Marco Polo Programme have led to progressively develop of a portuary coordination system, highly efficient, for the enforcement of the European principles of free competition, environmental protection and economic integration, with the main objective of achieving a common maritime space in the European Union.

**KEYWORDS:** European Union; Motorways of the sea; Free movement of goods, persons and services; European shipping; Legal integration; Ports.

## I. INTRODUCCIÓN: LAS AUTOPISTAS DE MAR COMO SERVICIO PÚBLICO

El Derecho primario de la Unión Europea solo alude expresamente al concepto de servicio público y a la actividad de fomento en relación a un sector de actividad económica: los transportes; y a tal efecto, dispone el artículo 93 del TFUE que serán compatibles con los Tratados las ayudas que respondan a las necesidades de coordinación de los transportes o que correspondan al reembolso de determinadas obligaciones inherentes a la noción de servicio público<sup>1</sup>. En su virtud, el concepto del servicio público aplicado a los transportes marítimos ha exigido la adaptación al ámbito de las autopistas del mar del servicio público entendido como un régimen jurídico singular caracterizado por la titularidad pública sobre la actividad, la exclusión o limitación del derecho fundamental a la libertad de empresa o libre iniciativa económica privada, el establecimiento de la concesiones como único medio de acceder a las autopistas del mar, la regulación de los derechos y obligaciones de los sujetos implicados, la fijación o autorización de los precios, el carácter temporal de la permanencia en el sector y, en síntesis, la regulación general de la actividad, incluida la

1. Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2012:326:0047:0200:ES:PDF>

posible actividad complementaria de fomento a través de ayudas o subvenciones.

Se trata de un régimen de servicio público que, en el marco de la evolución sufrida en las últimas décadas<sup>2</sup> y como parte del Derecho Público la Unión Europea, los Estados miembros han debido vincular a sus sistemas jurídicos y portuarios, con el fin de lograr una mejora de la competitividad económica y del impacto medioambiental de la actividad de los transportes. Así, con veintiocho autoridades portuarias y cuarenta y seis puertos públicos, España ha debido afrontar los dos grandes retos que plantea el desarrollo de un espacio marítimo integrado europeo y de un sistema portuario coordinado por la Unión Europea: en primer lugar, la articulación jurídica del servicio público de las autopistas del mar<sup>3</sup> y, en segundo lugar, la compatibilidad de la legislación española sobre organización de los servicios de manipulación de mercancías y la contratación de personal estibador con las normas sobre libertad de establecimiento.

Pues bien, de estas dos cuestiones que suscita el cumplimiento del Derecho de la Unión Europea, ambos necesarios el establecimiento de un conjunto de redes de transporte marítimo, este artículo analiza el problema de la incorporación al ordenamiento jurídico español del régimen europeo de servicio público sobre las autopistas del mar, cuya correcta aplicación permitirá modernizar sectores tan decisivos para la economía española como las exportaciones, los puertos, los transportes marítimos o el turismo<sup>4</sup>. Se trata de un concepto de servicio público definido por el principio de calidad, protección del medio ambiente y seguridad de los transportes, conforme a la funcionalidad que exige la economía europea<sup>5</sup> y comprometido con los grandes retos estratégicos, sociales y jurídicos de la Unión Europea<sup>6</sup>. Como dispone el Libro Blanco *La política Europea de*

2. FERNÁNDEZ RODRÍGUEZ, T. R., «Del servicio público a la liberalización desde 1950 hasta hoy», *RAP*, nº 150, 1999, pp. 57-61; MUÑOZ MACHADO, S., *Servicio Público y Mercado*. Vol. I. *Los Fundamentos*. Cívitas, Madrid, 1998, pp. 113-118; SOUVIRON MORENILLA, J. M., *La actividad de la Administración y el servicio público*, Comares, Granada, 1998, pp. 663-667.
3. GONZÁLEZ LAXE, F.; NOVO CORTI, M. I., «Las autopistas del mar en el contexto europeo», *Boletín Económico de ICE. Información Comercial Española*, 2902, 2007, pp. 33-34.
4. Sobre la necesidad de avanzar en la consecución de un espacio marítimo y una política marítima integrada en la Unión Europea, NÚÑEZ LOZANO, M. C., «La política marítima integrada de la unión Europea», en NÚÑEZ LOZANO, M. C. (coord.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: Estudios de política marítima*. Iustel, 2010, pp. 17-38. La primer etapa de liberalización e integración portuarias, ALONSO GARCÍA, R., «La desregularización del sector portuario: el informe del Tribunal de Defensa de la competencia», *Ekonomiaz: Revista vasca de Economía*, nº 37, 1997, pp. 80-82.
5. FERNÁNDEZ FARRERES, G., «El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía», *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº 18, 2003, pp. 7-21; «Aspectos diferenciales entre las subvenciones y las medidas de fomento económico», *Revista Española de la Función Consultiva*, nº 13, 2010, pp. 47-50.
6. MODERNE, F. «El concepto de servicio público frente al desafío de la Unión Europea», en CASSAGNE, J. C. (coord.), *Derecho administrativo. Homenaje al profesor Miguel S. Marienhoff*, 1998, pp. 809-822; BOVIS, C. H., «The state, competition and public services», en BIRKINSHAW, P. J., VARNEY, M. (eds.), *The European Union Legal Order after Lisbon*, Kluwer,

*transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*<sup>7</sup>, «los transportes, que constituyen un eslabón físico de la cohesión social y del desarrollo equilibrado de los territorios, son un componente fundamental de los servicios públicos», lo que exige ajustarlos a una serie de principios generales: procedimiento de concurso en un marco jurídico claro, definido a escala comunitaria, concesión de excepciones o derechos exclusivos, si procede, y de compensaciones financieras a los operadores encargados de realizar las misiones de servicio público<sup>8</sup>.

## II. EL SISTEMA COMPETENCIAL EUROPEO SOBRE LAS AUTOPISTAS DEL MAR

Durante el período 2011-2013, España ha procedido a desarrollar y aplicar el Derecho de la Unión Europea sobre las autopistas del mar<sup>9</sup>, un conjunto normativo relativo a un servicio público que afecta a libertades, derechos y obligaciones, fundamentado en los artículos 4.2, 170 y 171 del TFUE, cuyo objetivo se dirige al establecimiento de un sistema competencial compartido entre la Unión Europea y los Estados que permite la concreción de las redes marítimas europeas, el ejercicio de la libertad de circulación como pilar básico de la Unión Europea, la gestión de la política marítima integrada<sup>10</sup> y el cumpli-

Dordrecht, 2010; DENHART, R. B. y DENHART, J. V., «The New Public Service: Serving Rather than Steering», *Public Administration Review*, 60 (6), 2000, pp. 549-559.

7. Libro Blanco *La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad*. COM/2001/0370 final. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52001DC0370:ES:HTML>.
8. Véase Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios». COM(2004) 654 final-2004/0240 (COD). (2005/C 294/06). <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:52005AE0848:ES:NOT>.
9. GÓMEZ LAHOZ, M., «Autopistas del mar: La alternativa sostenible para el transporte de mercancías», *Puertos: Información Mensual de Puertos del Estado*, 153, 2009, pp. 11-23; LINDE, H., «Status and perspectives of technological development in European Short Sea Shipping», en WIJNOLST, N., PEETERS, C. y LIEBMAN, P. (eds.) *European Shortsea Shipping*, Lloyd's London Press, 1993, pp. 21-47; LOMBARDO, G. A., *Short Sea Shipping: Practices, Opportunities and Challenges*. TransportGistics, Inc. White Paper Series. May 24, 2004; MUSSO, E. y MARCHESI, U., «Economics of Shortsea Shipping», en GRAMMENOS C. Th. (ed.) *The Handbook of Maritime Economics and Business*, LLP, London, 2002; POBLET, J. y SALAS, L., «Short Sea Shipping: Las autopistas del mar», *Rotación: Revista Mensual de la Industria Naval, Marítima y Pesquera*, 421, 2005, pp. 16-22; RODRÍGUEZ DAPENA, A., «El transporte marítimo de corta distancia y las autopistas del mar», *Papeles de Economía Española*, n<sup>o</sup> 131, 2012, pp. 26-47.
10. La Política Marítima Integrada se fundamenta en la coordinación de las competencias marítimas de la Unión Europea y los Estados miembros y se articula a partir de políticas generales y sectoriales, como el «crecimiento azul» (crecimiento económico basado en diferentes sectores marítimos), el conocimiento del medio marino, la ordenación del espacio marítimo, la vigilancia marítima integrada y las estrategias de cuenca marítima. La interconectividad de las industrias y las actividades humanas relacionadas permite ordenar los ámbitos de navegación y puertos, energía eólica, investigación marina, pesca o turismo a partir de la coordinación entre los responsables en los distintos sectores y niveles de la administración: autoridades marítimas nacionales, autoridades regionales y locales y autoridades internacionales dentro y fuera de Europa. Bajo este planteamiento, el 8 de octubre de 2012, en la conferencia organizada en Limasol por la Presidencia chipriota, los ministros europeos de política marítima y la Comisión

miento de los principios europeos de libre competencia, tutela de los consumidores, protección del medioambiente<sup>11</sup>, sostenibilidad energética, y seguridad en los transportes.

Como complemento del artículo 4.2 h) del TFUE, según el cual las competencias compartidas entre la Unión y los Estados miembros se aplicarán en el ámbito de las redes transeuropeas, el Título XVI establece en el artículo 170 que a fin de contribuir a la realización de los objetivos contemplados en los artículos 26 y 174 y de permitir que los ciudadanos de la Unión, los operadores económicos y los entes regionales y locales participen plenamente de los beneficios resultantes de la creación de un espacio sin fronteras interiores, la Unión contribuirá al establecimiento y al desarrollo de redes transeuropeas en los sectores de las infraestructuras de transportes, de las telecomunicaciones y de la energía. Según su párrafo 2, en el contexto de un sistema de mercados abiertos y competitivos, la acción de la Unión tendrá por objetivo favorecer la interconexión e interoperabilidad de las redes nacionales, así como el acceso a dichas redes, teniendo en cuenta la necesidad de establecer enlaces entre las regiones insulares, sin litoral y periféricas y las regiones centrales de la Unión.

A fin de alcanzar estos objetivos, la Unión tiene competencia para elaborar un conjunto de orientaciones relativas a los objetivos, prioridades y grandes líneas de las acciones previstas en el ámbito de las redes transeuropeas, identificando proyectos de interés común y realizando las acciones que puedan resultar necesarias para garantizar la interoperabilidad de las redes, especialmente en el ámbito de la armonización de las normas técnicas. También puede apoyar proyectos de interés común apoyados por Estados miembros y determinados de acuerdo con las orientaciones mencionadas en el primer guión, especialmente mediante estudios de viabilidad, de garantías de crédito o de bonificaciones de interés, y puede aportar también una contribución financiera por medio del Fondo de Cohesión creado conforme a lo dispuesto en el artículo 177 a proyectos específicos en los Estados miembros en el ámbito de las infraestructuras del transporte (art. 171 TFUE).

Además, como actividad pública de fomento, el objetivo de Marco Polo II, 2007-2013 financia el cambio del comportamiento medioambiental del transporte europeo de mercancías en el ámbito de los servicios a través de la reducción del volumen anual de tráfico por carretera en 20.000 millones de toneladas-kilómetro de mercancías, lo que equivale a más de 700.000 camiones al año que viajen entre París y Berlín, la minoración de las emisiones CO<sub>2</sub> y la

---

Europea adoptaron la Agenda Marina y Marítima para el Crecimiento y el Empleo. Reglamento (UE) n° 1255/2011 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de noviembre de 2011, por el que se establece un programa de apoyo para la consolidación de la Política Marítima Integrada (5.12.2011).

11. MORENO NAVARRO, J. G., «Autopistas del mar y ferroutage. Alternativas de ecoeficiencia intermodal», en GOZÁLVEZ PÉREZ, V. y MARCO MOLINA, J. A. (coords.), *Geografía y desafíos territoriales en el siglo XXI*. Vol. 1. Asociación de Geógrafos Españoles, Madrid, 2011, pp. 277-288.

descongestión de carreteras. En este ámbito financiero, el Programa Marco Polo se concreta en una Ayuda de Gestión Directa de la Unión Europea, que se gestiona a través de la Dirección General de Energía y Transportes de la Comisión Europea, que delega su gestión en la Agencia Ejecutiva para la Competitividad y la Innovación (EACI). En su virtud, la Comisión autorizó en 2011 (Gijón) y autoriza en 2013 (Vigo) las ayudas Marco Polo sobre las Autopistas del Mar para permitir el funcionamiento de la Autopista del Mar de Europa Occidental (*Motorway of the Sea of Western Europe*), con funcionamiento para el transporte de camiones y cargas entre los puertos de Gijón (desde 2011) y Vigo (desde el segundo semestre de 2013) con Nantes-Saint Nazaire. Esta Autopista del Mar se integra en el marco de cuatro Autopistas del Mar diseñadas por la Comisión: a) Autopista del mar Báltico (*Motorway of the Baltic Sea*) para comunicar los países de la UE del mar Báltico con los de Europa Central y del Oeste; b) Autopista del mar de Europa occidental (*Motorway of the Sea of Western Europe*) para comunicar España y Portugal con el Mar del Norte a través del arco atlántico; c) Autopista del mar de Europa sud-oriental (*Motorway of the Sea of South-East Europe*) para comunicar el área del Mediterráneo más oriental, el Mar Adriático con el Mar Jónico, incluyendo a Chipre; y d) Autopista del mar de Europa sud-occidental (*Motorway of the Sea of South-West Europe*) para comunicar España, Francia, Italia e incluso Malta con la Autopista del Mar de Europa sud-oriental, para llegar hasta el Mar Negro<sup>12</sup>.

La financiación de estas cuatro autopistas del mar por parte del Programa Marco Polo de la Unión Europea (2007-2013) es compatible con las ayudas estatales destinadas a la intermodalidad<sup>13</sup> y permite el desarrollo de los servicios intermodales de transporte, la garantía de un servicio logístico integrado y más eficiente<sup>14</sup> y el logro de una política comunitaria sostenible dirigida a la recuperación medioambiental bajo los lemas *New ways to a green horizon* y *Free Roads-Clean Air*; entre otras acciones, el Programa Marco Polo promueve los proyectos innovadores dirigidos a superar las barreras estructurales que impiden el funcionamiento de la cadena de transporte y asimismo aquellas acciones sobre las Autopistas del Mar que hagan efectiva la transferencia directa del transporte por carretera al transporte marítimo.

12. BAGCHUS, R. C. y KUIPERS, B., *Autostrada del mare*, en WIJNOLST, N., PEETERS, C. y LIEBMAN, P. (eds.), *European Short-Sea Shipping*, Lloyd's of London Press., 1993, pp. 31 ss.
13. Valga como ejemplo Italia, a través del 3 del Decreto Ministeriale n. 592 de 4 agosto 2010 modificado por el Decreto Ministeriale n. 750 de 14 octubre de 2010, que financia los servicios de transporte combinado o de transbordado con trenes completos. Los recursos disponibles se fijan en una cantidad no inferior a 25,7 millones de euros. La intermodalidad es uno de los ejes del ideario del Gobierno pero la escasez de fondos impide por ahora hacer realidad muchas iniciativas. En España, la crisis económica ha reducido la capacidad de financiación del Ministerio de Fomento, quien ha autorizado la firma desde 2011 a 2013 de una serie de convenios entre diecisiete puertos españoles para favorecer la gestión coordinada y mejorar la integración de los puertos y el ferrocarril en la cadena logística.
14. MIRA GALIANA, J., «Autopistas del Mar», en *Manutención y Almacenaje: Logística, Distribución, Transporte*, nº 419, 2006, pp. 64-66.



Por último, las Autopistas del Mar han precisado de la financiación en otros ámbitos distintos a la prestación de los servicios de transportes, principalmente las infraestructuras y los sistemas informáticos, a través de los siguientes proyectos: a) ACCESS (*Advanced Contact Center for the Enhancement of Short-sea Shipping*), que fue propuesta en diciembre de 2004 por RAM<sup>15</sup> e CONSAR (Italia), PORTEL (España) y Armateurs de France (Francia) para el desarrollo de un sistema mixto informático y telemático en las lenguas inglesa, española, francesa e italiana con los siguientes datos: frecuencia y horarios de los servicios marítimos, asistencia en el proceso de embarque, reserva de las emisiones de los títulos de viaje, una relación permanente entre nave, puerto, armador, agente y cliente, y la automatización de todos los procesos burocráticos relacionados con la intermodalidad marítima; b) Programa TEN-T, considerado el principal instrumento para el desarrollo de las Redes Transeuropeas de Transportes, lo que incluye la declaración de la prioridad para el Programa de las Autopistas del Mar; c) MOS4MOS (*Monitoring and Operation Services for Motorways of the Sea*), proyecto promovido y coordinado por la Autoridad Portuaria de Valencia para el desarrollo de soluciones de innovación y tecnología (ICT) aplicadas a las Autopistas del Mar y la realización de un proyecto piloto que permita el seguimiento de toda la cadena logística de suministro desde la perspectiva del servicio a domicilio; d) ITS (*Adriatic Multiport Gateway*), que se dirige a facilitar la construcción de una red de ordenadores para los puertos pertenecientes a NAPA (Asociación de Puertos del Adriático Norte), para utilizar una plataforma común de acciones de comunicación entre los aeropuertos y los diversos operadores; e) ADRIATIC MOS, que es un Proyecto coordinado por RAM y promovido por Slovenia, Croazia, Montenegro, Grecia y Albania, para el desarrollo de las autopistas del mar en el Mar Adriático en el marco del sistema de transporte en el Mediterráneo oriental.

### III. LA INCORPORACIÓN EN ESPAÑA DEL DERECHO EUROPEO SOBRE LAS AUTOPISTAS DEL MAR: LA LEY DE PUERTOS Y DE LA MARINA MERCANTE DE 2011

En el ámbito competencial compartido que corresponde a España como Estado miembro, el cumplimiento de los objetivos analizados en el apartado anterior ha suscitado cuestiones jurídicas sustantivas y procesales<sup>16</sup> y competenciales en materias tan relevantes como la portuaria, de seguridad, de tutela de los consumidores o de financiación de las infraestructuras, tanto a nivel europeo como estatal, y lo han convertido en un objeto complejo cuyo desarrollo normativo ha precisado, en primer lugar, la aprobación de la derogada Ley

15. RAM colabora con los Ministerios competentes de los Estados implicados con el fin de gestionar los proyectos comunitarios destinados al desarrollo de las Autopistas del Mar, especialmente en el Mediterráneo.

16. RODRÍGUEZ BENOT, A., «Transporte marítimo de mercancías, Espacio judicial europeo y cláusulas de elección del foro (a propósito de la Sentencia del TJCE en el as. C-159/97, Castelletti contra Trumpy)», *Unión Europea Aranzadi*, Vol. 27, nº 5, 2000, pp. 31-41.

33/2010, de 5 de agosto, y a continuación del 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, de un régimen estatal de autorizaciones parlamentarias y de la solicitud de ayudas directas para su financiación, incluidas en el Programa Marco Polo, que se estructura en cinco tipos de acciones: a) Transferencia modal o multimodal de mercancías<sup>17</sup>; b) Efecto catalizador con innovaciones para la mejora del transporte intermodal; c) Autopistas del Mar, con transferencia de mercancías y promoción del transporte marítimo de corta distancia; d) Evitación del tráfico, con innovaciones para la reducción del tráfico de mercancías, y e) Aprendizaje común, para la recopilación y difusión de Mejores práctica y formación para la profesionalización del transporte intermodal.

Junto al citado primer reconocimiento legal y parlamentario con la aprobación de la derogada Ley 33/2010, de 5 de agosto, además de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante (RD Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre), debemos reseñar la autorización parlamentaria de 23 de febrero de 2010, de las Cortes Generales, del Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre la selección, puesta en marcha y financiación de dos proyectos de autopistas del mar entre España y Francia en la Fachada Atlántica-La Mancha-Mar del Norte (Autopista Gijón-Nantes-Saint Nazaire), hecho en Madrid el 28 de abril y 10 de noviembre de 2009<sup>18</sup>.

Primeramente, Ley 33/2010 asumió los contenidos de la normativa europea sobre las autopistas del mar y reguló el régimen jurídico destinado a la organización de los tráficos marítimos a nivel europeo conforme a criterios de comodidad, calidad y competencia. En virtud de esta ley, que a su vez modificaba la Ley 48/2003, de 26 de noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general, se introduce el concepto del fomento de la intermodalidad como forma de garantizar la interoperatividad, especialmente en relación con el ferrocarril y la carretera. Además, se obliga a que cualquier construcción y actualización de las infraestructuras portuarias garantice la conexión con otros modos de transporte para hacer posible la coordinación entre todos los medios de transporte y alcanzar una mayor rapidez en los servicios, precios más competitivos, mejora de la productividad y un mejor nivel de competitividad.

En síntesis, esta normativa supone la incorporación de los informes, direc-

17. TALÍN VIDAL, R., «Un nuevo reto atlántico: el cabotaje y las autopistas del mar», *Boletín económico de ICE. Información Comercial Española*, n° 2862, 2005, pp.187-191.
18. Autorización de Tratados y Convenios Internacionales 110/000175 (CD). Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre la selección, puesta en marcha y financiación de dos proyectos de autopistas del mar entre España y Francia en la Fachada Atlántica-La Mancha-Mar del Norte, hecho en Madrid el 28 de abril y 10 de noviembre de 2009 (BOCG. Sección Cortes Generales. IX Legislatura. Serie A. 26 de febrero de 2010. [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/ CORT/ BOCG/A/CG\\_A269.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/ CORT/ BOCG/A/CG_A269.PDF); y, BOE, n° 136, de 4 de junio de 2010. Sec. I, p. 48278).



trices, programas y planes de la política europea sobre transportes<sup>19</sup>, concretados en un conjunto de catorce actividades subdivididas en medidas aplicadas en los niveles comunitario, nacional, regional y sectorial con el fin de desarrollar el transporte marítimo de corta distancia a los niveles legislativo, técnico y operativo. Además del desarrollo de las autopistas del mar, sus acciones legislativas consisten en dirigirse a la aplicación de la Directiva 2010/65/UE, que establece un sistema de transmisión electrónica estándar de datos para los buques que lleguen a puertos europeos y salgan de ellos, con simplificación de los procedimientos administrativos, así como la mejora de los resultados medioambientales del transporte marítimo de corta distancia.

Pues bien, partiendo de estas disposiciones españolas y de la Unión Europea, a continuación se analizan los orígenes, trascendencia, concepto, sujetos y régimen competencial de las autopistas del mar, así como el procedimiento parlamentario de autorización de sus acuerdos reguladores, contenidos exigidos por los fines y contenidos de este servicio público de dimensión europea.

#### IV. LAS AUTOPISTAS DEL MAR EN EL ESPACIO MARÍTIMO DE LA UNIÓN EUROPEA

El desarrollo de las autopistas del mar en Europa se incluyó en 2004 en la lista de los treinta proyectos prioritarios de desarrollo de la red transeuropea de transporte (RTE-T). El objetivo que se persigue con el concepto de autopistas del mar, noción que va ligada ineludiblemente a la intermodalidad –combinación de transportes marítimo, terrestre, ferroviaria...– es la protección del medio ambiente, la descongestión de carreteras y la retirada de circulación camiones que cubren largas distancias mediante la combinación de modos de transporte diferentes donde los agentes abandonan su enfoque de competidor para sustituirlo por el de colaborador. En su virtud, la cooperación entre los distintos modos de transporte se hace imprescindible para asumir los retos planteados por la política europea de transportes<sup>20</sup>.

19. Tratados de la Unión Europea; 1º Libro Blanco Europeo del Transporte 1991-2000 (1991); 2º Libro Blanco Europeo del Transporte de 2001, en el que se establece el escenario de las Autopistas del Mar (*Motorway of the Sea*, MOS), con sendos proyectos europeos, el ATMOS y PLACA, ambos para el estudio y desarrollo del SSS y de las MOS; el 2º *European Common Transport Policy* 2000-2005 (2000), el 2º Libro Blanco Europeo del Transporte 2001-2010 (2001), el 1º Libro Blanco Europeo del Transporte 1991-2000 (1991), el 1º *European Common Transport Policy* 1995-2000 (1995), el Red Transeuropea del Transporte (1996), 2º *European Common Transport Policy* 2000-2005 (2000), el II Libro Blanco Europeo del Transporte 2001-2010 (2001) y la 2ª Red Transeuropea del Transporte 2005-2015 (2002). Estos programas dan paso a otros sobre infraestructuras: TEN-1 Plan de Red Transeuropea del Transporte 1995-2010; TEN-2 Plan de Red Transeuropea del Transporte 2007-2013; Programa TEMPO 2000-2006 (TEN-1); Programa Autopistas del Mar 2007-2013 (TEN-2); Fondo FEDER 2000-2006; Programa INTERREG 3; y Fondos Convergencia y Competitividad 2007-2013.

20. Véanse *Documento de trabajo de los servicios de la Comisión. Guía de los regímenes aduaneros aplicables al transporte marítimo de corta distancia*. SEC (2002) 632, de 29 de mayo 2002; COM(92): 294 final, 2 diciembre 1992. *The future development of the common transport policy. A global approach to the construction of a Community framework or*

Consideradas una de las iniciativas comunitarias más importantes para lograr un espacio marítimo común, las autopistas del mar han alcanzado durante 2010 una trascendental etapa de concreción procedimental al haber sido autorizadas por las Cortes Generales en España y por el Parlamento francés. Hasta llegar a este momento, una serie de disposiciones normativas y preparatorias sobre la comodalidad y el transporte marítimo de corta distancia ha delineado el camino que permitirá estructurar el tráfico marítimo en la Unión Europea, descongestionar el tráfico por carretera y ahorrar costes de transportes. En este sentido, el artículo 113 de la Ley de Puerto y de la Marina Mercante de 2011 (RD Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre), cuando regula los pliegos de prescripciones particulares de los servicios portuarios, dispone que en el caso del servicio de manipulación de mercancías en autopistas del mar, la determinación de las tarifas máximas deberá tomar como referencia los costes de la alternativa terrestre a ese tráfico.

Entre las disposiciones no normativas que han preparado el camino de las autopistas del mar, debemos citar el Dictamen exploratorio «Las autopistas del mar y su integración en la cadena logística»<sup>21</sup> y el Documento de trabajo de la «Comisión sobre las autopistas del mar», relacionado con la Comunicación «Agenda de la Unión relativa al transporte de mercancías», de 18 de octubre de 2007<sup>22</sup>.

Particular influencia ha tenido el mencionado Dictamen exploratorio, que fue encargado el 4 de julio de 2007 por la Presidencia portuguesa de la Unión Europea y aprobado el 18 de diciembre de 2007 por la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, así como por el Comité Económico y Social Europeo en su 441<sup>o</sup> Pleno de los días 16 y 17 de enero de 2008 (sesión del 16 de enero de 2008). Según sus conclusiones,

---

*sustainable mobility. White Paper*; COM(1995): 317 final. 5 de Julio de 1995. *The development of Short Sea Shipping in Europa: Prospects and Challenges*; COM(1998): Libro Blanco del Transporte: Tarifas Justas por el uso de Infraestructuras: Estrategia Gradual para un Marco Común de Tarificación de Infraestructuras de Transporte en la Unión Europea; COM(1999): 317 final. *El desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Europa: Una alternativa dinámica en una cadena de transporte sostenible*. Segundo informe bienal de aplicación. 29 de junio de 1999; COM (2001): 370, final. *Libro Blanco del Transporte: La Política Europea de Transporte de Cara a 2010: La Hora de la Verdad*. 12 de septiembre de 2001; COM (2003): 155 final. *Programa de fomento del transporte marítimo de corta distancia*. 07 de abril de 2003; COM (2004): 453 final. *Sobre el Transporte Marítimo de corta distancia*. 2 de julio de 2004. TEN/258; «La política portuaria común en la UE» DO C 168 de 20 de julio de 2007, pp. 57-62. TEN/262; y Dictamen sobre «La logística del transporte de mercancías en Europa», DO C 168 de 20 de julio de 2007, p. 63.

21. Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las autopistas del mar y su integración en la cadena logística» (Dictamen exploratorio). *Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo*, 69, 2008, pp. 1-11.
22. Comité Económico y Social Europeo. TEN/305. Las autopistas del mar y su integración en la cadena logística. Bruselas, 16 de enero de 2008 (Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las autopistas del mar y su integración en la cadena logística»).

el transporte marítimo de corta distancia puede desempeñar un papel importante en el desarrollo futuro de la comodalidad y las cadenas logísticas, y en este contexto de comodalidad, todos los modos de transporte deben tomarse en consideración siendo muy útil el transporte marítimo de corta distancia para los trayectos largos. Para ese fin, se consideran como prioridades la de desarrollar las capacidades portuarias adicionales y mejorar las conexiones con las zonas del interior mediante otros modos de transporte. Ahora bien, el Comité formula una serie de observaciones sobre la aplicación real de estas medidas: las autopistas del mar provocarán congestiones en los puertos y en su zona de influencia que deberán evitarse para que no quede perjudicado el desarrollo sostenible del transporte; además, la ventaja que supone concentrar las mercancías en determinados puertos tendrá un efecto negativo en la eficiencia de los servicios y, en materia de medio ambiente, se recomienda la mejora de las emisiones de gases de los buques. Como consecuencia de ello, se insiste en que los objetivos principales de los transportes marítimos a corta distancia (*Short Sea Shipping*, SSS) y de las autopistas del mar (*Motorways of the Seas*, MOS) son los siguientes: reducir la congestión del tráfico por carretera y la contaminación que genera; reducir el riesgo en las rutas; avanzar en los cumplimientos del Protocolo de Kyoto; aumentar la eficiencia de nuestros recursos energéticos; y mejorar el nivel de vida.

Conforme a estos fundamentos, según la Exposición de Motivos de la derogada Ley 33/2010 y de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante de 2011, resulta destacable recordar el papel que le corresponde desempeñar a los puertos y al transporte marítimo para la sostenibilidad económica, social y ambiental del sistema europeo de transporte de mercancías, y la potenciación de la intermodalidad como la mejor forma de compatibilizar el crecimiento de la demanda con el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles y la reducción de los costes externos asociados con el transporte. En cuanto a sus tres ventajas principales, el modo marítimo es el de mayor capacidad de transporte de mercancías (en toneladas × kilómetro), el de menores costes de transporte por unidad transportada y, además, contribuye eficazmente a la movilidad sostenible dados los bajos costes externos que genera en relación con los restantes modos de transporte. Según la motivación del legislador, estas ventajas justifican la política de potenciación del modo marítimo/portuario a escala europea y, en concreto, de las autopistas del mar, preconizada desde la Unión Europea, de la que España es uno de los primeros impulsores, puesto que solamente con puertos eficaces, eficientes y dotados de una accesibilidad ferroviaria adecuada, se podrá producir este cambio modal imprescindible. Para cumplir estos objetivos, la derogada Ley 33/2010 y actualmente la Ley de Puertos y de la Marina Mercante conforma a los puertos de interés general como puertos *Landlord avanzados*, facilitadores de la actividad económica, de la competitividad de nuestro tejido social y empresarial y de su sostenibilidad ambiental, así como coordinadores de los diferentes agentes y administraciones que intervienen en el paso por puerto de buques y mercancías<sup>23</sup>.

23. BOE, nº 191, de 7 de agosto de 2010, Sec. I, p. 68987.

Pues bien, estos motivos fundamentales han inducido a los responsables de la Política Europea de Transportes a promocionar las llamadas autopistas del mar, cuya puesta en marcha permitirá introducir a los puertos europeos en el escenario del sistema global de transportes como nuevos actores con un papel básico en el desarrollo de una política de transporte marítimo integrado y determinante del crecimiento de las redes intermodales europeas<sup>24</sup>.

## V. CONCEPTO DE AUTOPISTAS DEL MAR: INFRAESTRUCTURAS, COMPETENCIA LEAL, CALIDAD, FORMACIÓN, EMPLEO Y SEGURIDAD

El concepto de autopista del mar fue introducido por la Unión Europea en el Libro Blanco *La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad* [COM (2001: 370)], publicado en septiembre de 2001 con el objetivo de promover el Transporte Marítimo de Corta Distancia (TMCD), especialmente en relación con aquellas conexiones marítimas que permiten eludir los puntos de congestión como los Alpes y los Pirineos (muy significativas en los movimientos entre España e Italia con Francia y Suiza), proporcionando además rutas más cortas y económicas para la mayoría de las regiones periféricas. No obstante, hemos de advertir que para algunos autores se trata de un concepto cuya definición resulta ciertamente dificultosa, incluso para un sector doctrinal se ha considerado como un concepto todavía algo difuso o indefinido. No obstante, en lo esencial la filosofía básica se mantiene en todas las acepciones utilizadas<sup>25</sup>.

El artículo 12 bis de la Decisión 884/2004/CE3, relativa a las orientaciones comunitarias para el desarrollo de una red transeuropea de transporte, resume los elementos básicos de las autopistas del mar y establece que la red transeuropea de autopistas del mar tendrá por objeto la concentración de flujos de mercancía en itinerarios logísticos de base marítima, con objeto de mejorar las actuales conexiones marítimas o establecer nuevas conexiones viables, regulares y frecuentes para el transporte de mercancías entre Estados miembros, a fin de reducir la congestión vial o mejorar el acceso a las regiones y a los Estados insulares y periféricos. En cuanto a los contenidos y elementos que completan el concepto, hemos de destacar que las autopistas del mar no deben excluir el transporte combinado de personas y mercancías, a condición de que predomine el transporte de carga. Además, se trata de una denominación que, según el Comité Económico y Social Europeo, no puede reservarse sólo a los nuevos servicios subvencionados, sino que debe aplicarse a todos los servicios eficientes de transporte marítimo de corta distancia. Por otra parte, el Comité expresó su satisfacción por la clarificación de la definición de autopista del mar donde se incluyen los servicios ya existentes, según se adoptó en la Comisión en el Documento de trabajo sobre las autopistas del mar, relacionado con la Comunicación

24. *Boletín Económico de ICE* n° 2902. Enero de 2007.

25. PENA AGRAS, J. D., *Una metodología para la definición de autopistas del mar competitivas a través del diseño integrado de la flota y la ruta*, Tesis Doctoral. Universidade da Coruña, 2012, pp. 23 ss.

«Agenda de la Unión relativa al transporte de mercancías», de 18 de octubre de 2007<sup>26</sup>.

Tras la derogada Ley 33/2010, de 5 de agosto, y del 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 (Anexo II, Definiciones a los efectos de esta ley, 22<sup>a</sup>) debemos atender al concepto establecido en el Anexo II de este texto legal, cuyo glosario de definiciones, en su apartado 22<sup>a</sup> establece que «Servicio marítimo de autopistas del mar» es aquel servicio marítimo regular, de alta frecuencia y regularidad, destinado a atender preferentemente tráfico de mercancías transportadas en elementos de transporte aptos para su circulación por carretera, que conecte los puertos españoles con puertos de otros países de la Unión Europea. Se establecen, pues, tres elementos esenciales: a) la regularidad y alta frecuencia del servicio; b) la preferencia por los elementos de transportes aptos para su circulación por carretera; y c) la conexión entre puertos españoles y otros de la Unión Europea, carácter europeo que debe ser completado con la categoría de los puertos a los que afecta. Además, estas autopistas del mar deberán formar parte integrante de las Autopistas del Mar de la Red Transeuropea de Transporte, de conformidad con lo establecido en la Decisión 884/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea del transporte, y con el Reglamento (CE) 807/2004, o de las acciones correspondientes de Autopistas del Mar del programa Marco Polo, con arreglo al Reglamento (CE) 923/2009 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de septiembre de 2009, que modifica el Reglamento (CE) 1692/2006, por el que se establece el segundo programa Marco Polo<sup>27</sup>.

Adviértase de que se trata de un concepto diferente al empleado por el artículo 1 del Acuerdo entre España y Francia sobre la selección, puesta en marcha y financiación de dos proyectos de autopistas del mar en la Fachada Atlántica-La Mancha-Mar del Norte, hecho en Madrid el 28 de abril y 10 de noviembre de 2009. Según su tenor, a los efectos del presente Acuerdo, el término «autopista del mar» designará una oferta de transporte intermodal puerta a puerta que permita una transferencia modal significativa mediante la concen-

26. COM (2006): 275 final. *Libro Verde: Hacia una política marítima de la Unión Europea. Perspectiva europea de los océanos y los mares*. 7 de junio de 2006; COM (2006): 314 final Mantener Europa en Movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente. Revisión intermedia del Libro Blanco de 2001 de la Comisión Europea, 22 de junio de 2006; COM (2006): 380 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones; COM (2003) 155 final], 13 de julio de 2006. *Revisión intermedia del Programa de fomento del transporte marítimo de corta distancia*; Agenda de la Unión relativa al transporte de mercancías. COM (2007) 606. Documento de trabajo de la Comisión sobre las autopistas del mar, de 18 de octubre de 2007; TEN/258 «La política portuaria común en la UE», DO C 168 de 20 de julio de 2007, pp. 57-62.

27. BOE, n° 191, de 7 de agosto de 2010. Sec. I, p. 69081.

tración de flujos de mercancías en itinerarios marítimos, sin distorsión de competencia contraria al interés común. Este servicio de transporte marítimo-terrestre internacional se dedicará principalmente al transporte intracomunitario de mercancías y podrá consistir en la mejora de las conexiones marítimas existentes o en la creación de nuevas conexiones que presenten una alta relación calidad/ coste y que sean viables en un plazo determinado, regulares y frecuentes.

Por su parte, en la Declaración de Nápoles de julio de 2003, que reunió a los Ministros de transporte de España, Francia, Italia, Portugal y Grecia, se definió el concepto de autopista del mar como «el segmento marítimo que conecta dos puertos (o cualquier combinación de puertos entre dicho segmento) interconectados a su vez con las redes transeuropeas y los corredores intermodales que, salvaguardando la cohesión social, configuran un sistema intermodal eficiente donde las mercancías son rápidamente transferidas entre modos a través de la optimización de las operaciones portuarias, superando barreras naturales y áreas sensibles así como otros obstáculos geográficos».

A estos conceptos complementarios de las autopistas del mar se une el punto de vista de la Comisión Europea, que es plural (Aifadopoulou, 2004), aunque generalmente se pone de manifiesto su función prioritaria de conectar las regiones y proporcionar enlaces entre las áreas periféricas, evitar los cuellos de botella y proporcionar a la Unión Europea el acceso a los mercados mundiales.

También podríamos citar la definición proporcionada por el Puerto de Valencia, según la cual las autopistas del mar son un «conjunto de puertos y servicios intermodales de transporte marítimo de corta distancia, en una determinada área geográfica de la Unión Europea, integrado en las Redes Transeuropeas de Transporte, que sirve de elemento de interconexión entre las regiones europeas, con determinados estándares de calidad, operatividad y eficiencia que permitan una alternativa de transporte que colabore a la descongestión de las redes viarias de transporte terrestre, a la conservación del medio ambiente, y que responda al objetivo general de lograr un crecimiento sostenible del transporte en la Unión Europea». Otros enfoques se orientan a destacar su alcance geográfico, como el informe Richermont, en el que se trata de extender el territorio hacia el mar a través de la creación de enlaces de interés general entre el Atlántico y el Mediterráneo. En este sentido, el concepto de autopista del mar debe ser completado con los condicionantes a que se enfrenta: de tipo geográfico, de volumen de mercancías transportadas y de accesibilidad interior y exterior de los puertos. Además, requiere de unos servicios marítimos regulares que cumplan una serie de parámetros dirigidos a la reducción de costes y que ofrezcan un coste «puerta a puerta» competitivo con la carretera, para lo cual es necesario que se integre con los modos viario y ferroviario de la forma más eficiente posible.

Los aspectos más importantes de este concepto de autopistas del mar son los siguientes:



a) Infraestructuras.—Debido a los problemas derivados de la congestión actual en numerosos puertos europeos y de la necesidad de tener en cuenta a más puertos del mismo tipo para que puedan desarrollarse y convertirse en puertos de transporte marítimo de corta distancia, las medidas de apoyo a las autopistas del mar deben orientarse hacia las infraestructuras, en especial, a la ampliación de los puertos y las conexiones con las zonas del interior, sin obstaculizar las medidas de apoyo existentes para los servicios, los costes operativos y la publicidad. En este aspecto, el desarrollo y la ampliación de los puertos y las conexiones con las zonas del interior deben compatibilizarse la legislación medioambiental, urbanística y de ordenación del territorio<sup>28</sup>.

b) Competencia leal.—Con este principio se trata de lograr dos objetivos: en primer lugar, derivar hacia el transporte marítimo una parte de las mercancías que actualmente se transportan por carretera, y no derivar las mercancías transportadas por mar hacia otro transportista marítimo, a fin de evitar una transferencia de las mercancías de un servicio de corta distancia a otro, o de un puerto a otro; y, en segundo lugar, que las ayudas estatales no provoquen distorsiones de la competencia en los servicios existentes, para lo cual es importante la transparencia en la asignación de ayudas a los proyectos.

c) Calidad.—La Comisión utiliza las normas de calidad como uno de los criterios de evaluación para los proyectos de autopistas del mar. En función de la especificidad del servicio, tales criterios pueden tener en cuenta la frecuencia, la adecuación entre la entrega y el proceso de producción, la fiabilidad, la comodidad de los servicios, las conexiones con las zonas del interior, la eficacia de los puertos y los puntos de enlace entre los distintos modos de transporte, la logística electrónica, la eficacia de los procedimientos administrativos, etc., incluida la posibilidad de crear una «etiqueta de calidad» para las autopistas del mar. En este sentido, la Comisión Europea ha defendido que para que las cadenas de transporte marítimo-terrestre lleguen a alcanzar el status de autopistas de mar es necesario alcanzar un sello de calidad (*Motorways of the Sea Quality Label*) que permita el cumplimiento de unos estándares durante todo el proceso<sup>29</sup>.

d) Formación.—Tanto el transporte marítimo de corta distancia como los servicios logísticos necesitan un personal altamente cualificado y, por este motivo, conviene prestar más atención a la contratación, a la educación y a la formación. Según el citado Dictamen exploratorio de 18 de diciembre de 2007, tanto el transporte marítimo de corta distancia como los servicios logísticos

28. Se asume asimismo el principio de seguridad porque, con la utilización del transporte marítimo a través de las autopistas del mar, se pretende también alcanzar una mayor seguridad y reducción de los accidentes en las carreteras, ya que el 96 por 100 de las víctimas de accidentes de transporte se producen en accidentes de carretera.

29. POBLET I ESPLUGAS, J., «Short Sea Shipping: Las autopistas del mar», *Ingeniería Naval*, n° 821, 2004, pp. 101-103; GONZÁLEZ LAXE, F. I., «Alta calidad para el éxito de las autopistas del mar», *Revista APD: Asociación para el Progreso de la Dirección*, 250, 2010, pp. 18-19.

requieren un personal altamente cualificado. El Comité recuerda, además, la recomendación formulada en el dictamen sobre la logística del transporte de mercancías referente a la necesidad de prestar más atención a la contratación, a la educación y a la formación<sup>30</sup>.

e) Igualdad de oportunidades.—Siguiendo las recomendaciones de la Comisión en su comunicado de 21 de febrero de 1996, «Integrar la igualdad de oportunidades entre las mujeres y los hombres en el conjunto de las políticas y acciones comunitarias», se trata de incluir en todas las propuestas y proyectos una perspectiva de género, para concienciar al empresario de la necesidad de fomentar la incorporación de mujeres, especialmente en aquellas categorías profesionales en las que están sub-representadas. A este respecto se recuerda que las estadísticas laborales tanto nacionales como europeas demuestran que menos del 2 por 100 del personal prestatario de servicios de transporte son mujeres, siendo superior en el caso del transporte terrestre o ferroviario, principalmente en las labores propias de la gestión, dirección y administración.

En cuanto a su articulación geográfica, la Comisión Europea contempla la posibilidad de cuatro corredores: a) el mar Báltico; b) el oeste (Océano Atlántico-Mar del Norte/Mar de Irlanda); c) el suroeste (parte occidental del Mediterráneo); y d) el sureste (Adriático, Jónico y mares del este del Mediterráneo). A tal fin se han designado cuatro corredores para el establecimiento de estas autopistas del mar: a) «Motorway of the Baltic Sea» para comunicar los países de la UE del mar Báltico con los de Europa Central y del Oeste; b) «Motorway of the Sea of western Europe» para comunicar El Puerto de Bilbao en las Autopistas del Mar España y Portugal con el Mar del Norte a través del arco atlántico; c) «Motorway of the Sea of south-east Europe» para comunicar el área del Mediterráneo más oriental; y d) «Motorway of the Sea of south-west Europe» para comunicar España, Francia e Italia con la otra autopista del mar. Por tanto, conforme a una interpretación estricta, podríamos deducir que este concepto es válido para pasajeros y mercancías en tres áreas marítimas en Europa (el Atlántico, el Báltico y el Oeste del Mediterráneo), habiendo dudas sobre la inclusión de otras áreas marítimas. Al respecto la Decisión 884/2004/CE (Anexo II) determina las autopistas del mar incluidas en los proyectos de interés comunitario, establecidas conforme al artículo 12 bis: a) Autopista del Mar Báltico

---

30. La formación es un sector muy relevante porque las autopistas del mar y el transporte marítimo de corta distancia representan un sector en crecimiento continuo desde el punto de vista del empleo, y el único medio de transporte que ha demostrado poder adaptarse al incremento del transporte por carretera. Representa un 41 por 100 de todas las toneladas/kilómetro de Europa, mientras que la cuota del transporte por carretera es del 43 por 100, con gran impacto en términos económicos y de empleo, especialmente en las Pymes del sector. En este sentido, se defiende que la mejora del conocimiento y posibilidades del transporte marítimo entre la comunidad de empresarios y cargadores en el ámbito de intervención fomentará su utilización y, en consecuencia, la generación de más empleos. Respecto a la calidad y seguridad de los empleos, se trata de una modalidad de transporte que presenta una tasa de siniestralidad mucho menor que el transporte por carretera.

(que enlaza los Estados miembros del Mar Báltico con los de Europa Central y Occidental, incluida la ruta a través del canal del Mar del Norte/Mar Báltico o canal de Kiel) (2010); b) Autopista marítima de Europa Occidental (que enlaza Portugal y España, a través del arco atlántico, con el Mar del Norte y el Mar de Irlanda) (2010); c) Autopista marítima de Europa Sudoriental (que enlaza el Mar Adriático con el Mar Jónico y con el Mediterráneo Oriental para incluir a Chipre) (2010); y d) Autopista del mar de Europa Sudoriental (Mediterráneo occidental) que conecta España, Francia, Italia y Malta, y se conecta después con la autopista del mar de Europa Sudoriental (2010)<sup>31</sup>.

En cuanto a su desarrollo, a mediados de 2006 se efectuó una evaluación intermedia del programa de fomento del transporte marítimo de corta distancia, en septiembre de 2007 la Comisión Europea nombró al portugués Luis Valente de Oliveira coordinador de las autopistas del mar, y en octubre de 2007, en el marco de la Agenda de la Unión relativa al transporte de mercancías, la Comisión Europea publicó un Documento de trabajo sobre las autopistas del mar, donde se afirmaba que el término de autopistas del mar se presta a confusión porque en la práctica ya existen numerosos servicios eficientes de transporte marítimo de corta distancia que ofrecen servicios multimodales de calidad y que, por tanto, disminuyen la congestión del tráfico de carretera y prestan servicio a las regiones insulares y periféricas. No obstante, en sus observaciones generales, el Comité manifestó que ha apoyado en reiteradas ocasiones las medidas relativas al desarrollo del transporte marítimo de corta distancia, que tiene un potencial considerable y ofrece una buena solución alternativa a otros modos de transporte menos respetuosos del medio ambiente, se adapta bien al contexto de la comodidad y las cadenas logísticas y ofrece posibilidades de acceso a las islas y regiones de la periferia. Además, defiende que se pueden reducir los puntos de congestión, el número de accidentes y la contaminación acústica y atmosférica.

Por su parte, la Propuesta del Grupo Van Miert para los proyectos prioritarios de la Red Transeuropea de Transportes resaltó la importancia del tráfico de mercancías y de los trámites que éste conlleva advirtiendo de que el éxito de las autopistas del mar dependerá de ciertos requisitos como concentración de la carga, apoyo de los agentes involucrados en el transporte, simplificación de trámites administrativos, uso de mecanismos electrónicos de comunicación y, en definitiva, que las Autoridades portuarias estén a la altura de las circunstancias.

Por todo ello, y en conclusión, sobre la base del concepto establecido por la derogada Ley 33/2010 y de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante de 2011, podemos afirmar que las autopistas del mar tienen por objeto concentrar flujos de mercancías en itinerarios logísticos de base marítima, con el fin de mejorar las actuales conexiones marítimas o establecer nuevas conexiones via-

31. El Comité, habida cuenta de la ampliación de la Unión, llama la atención sobre la necesidad de ampliar las autopistas del mar también hacia el mar Negro, lo que significa que no deben excluirse servicios de navegación fluvial sobre el Danubio compatibles con la navegación marítima.

bles, regulares y frecuentes para el transporte de mercancías entre Estados miembros, reducir la congestión vial o mejorar el acceso a las regiones y los Estados insulares y periféricos. Los objetivos de las autopistas del mar giran, en síntesis, en torno a tres ejes principales: a) proporcionar un sistema de transporte de mercancías más eficiente, menos costoso y menos contaminante; b) reducir la congestión en las carreteras europeas; y c) aportar mejores y más fiables conexiones para las regiones periféricas. Todo lo cual permite afirmar que las autopistas del mar pueden asumir un papel fundamental en la construcción de una economía europea más fuerte y sostenible.

## VI. TRANSPORTE MARÍTIMO DE CORTA DISTANCIA, AUTOPISTAS DEL MAR Y TRÁFICO POR CARRETERA Y FERROVIARIO

Siguiendo las directrices del Libro Blanco del Transporte (2001), y del Libro Verde *Hacia una política marítima de la Unión Europea. Perspectiva europea de los océanos y los mares* (2006), podemos afirmar que el TMCD y el concepto de autopistas del mar representan una alternativa al tráfico terrestre, especialmente en algunas zonas donde se evitan barreras geográficas, como es el caso del Mediterráneo. Para su establecimiento y complementariedad, resulta fundamental diferenciar el transporte marítimo de corta distancia y el transporte por carretera en relación con las autopistas del mar<sup>32</sup>.

En primer lugar, debemos recordar que las autopistas del mar se conciben como un transporte puerta a puerta, cuyo coste y nivel de calidad le permitan alcanzar un estándar de competitividad en el servicio que pueda ser equiparable al ofrecido por el transporte terrestre. La principal diferencia entre una autopista para el transporte por carretera y una autopista para el transporte marítimo es que mientras el primero conecta dos puntos mediante una línea lo más recta posible, en el transporte marítimo la carga procedente de las zonas del interior o destinada a ellas, se transporta a través de una serie de puertos que compiten entre ellos. Los puertos más competitivos y eficientes serán los elegidos para el transporte marítimo por las compañías navieras, que se integran en un sistema complejo destinado a alcanzar los objetivos de la política europea de transportes.

En segundo lugar, nos encontramos con el concepto de Transporte Marítimo de Corta Distancia o *Short Sea Shipping*, cuya indefinición ha contribuido a dificultar el establecimiento de un concepto al afirmarse que todos los transportes marítimos que recorren distancias cortas se encuadran dentro de este tipo de transporte (ejemplo las líneas de ferries entre la Península Ibérica y las Islas Baleares). En Europa, el Tráfico Marítimo de Corta Distancia ha progresado con tan fuertes niveles de crecimiento en los últimos años que la Comisión Europea estableció diversos objetivos en materia de transporte y energía, de los cuales destaca el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia entre los

32. «Autopistas del mar: La alternativa sostenible para el transporte de mercancías», *Puertos: Información mensual de Puertos del Estado*, n<sup>o</sup> 153, 2009, pp. 11-23.

Estados miembros, organizados de forma circular y complementaria con las redes transeuropeas de transporte, los nudos principales de intercambio y las Autopistas del Mar<sup>33</sup>.

Aunque los estudios sobre el tráfico marítimo de corta distancia y las autopistas del mar fueron objeto de amplio desarrollo por el Libro Blanco de Transporte (2001) y, posteriormente complementados en el Libro Verde (2006), la primera vez que en el contexto de la Unión Europea se utiliza el concepto de TMCD fue en la *Comunicación de la Comisión COM (92) 294 final, 2 diciembre 1992: The future development of the common transport policy. A global approach to the construction of a Community framework for sustainable mobility*, donde se sientan las bases para la elaboración del futuro Libro Blanco de la Política Europea de Transportes.

La clave de la definición apunta al transporte marítimo de carga general y/ o pasajeros como alternativa al transporte terrestre sobre la base de cuatro criterios defendidos por Musso y Marchese: a) criterio geográfico, basado en la longitud del recorrido de la ruta; b) criterio de oferta, basado en el tipo-tamaño de contenedores, o en formar parte de un trayecto mayor; c) criterio comercial o de demanda, según la competencia con el transporte terrestre, distinguiendo entre tráfico *feeder* o intrarregional o por la naturaleza de la carga; y d) criterio jurídico, según la pertenencia de los puertos al mismo Estado<sup>34</sup>.

En España, Puertos del Estado, perteneciente al Ministerio de Fomento, asume la definición de la Asociación Española de Promoción TMCD: «Por transporte marítimo de corta distancia (*short sea shipping*) se entiende el movimiento de mercancías y pasajeros por mar entre puertos situados en territorio de la Unión Europea o entre esos puertos y puertos situados en países no europeos con una línea de costa en los mares ribereños que rodean Europa. Incluye transporte marítimo nacional e internacional, además de los servicios *feeders*, a lo largo de la costa y con islas, ríos o lagos. El concepto se aplica también al transporte marítimo entre Estados miembros de la Unión Europea y Noruega, Islandia y otros países ribereños del mar Báltico, el Mar Negro y el Mediterráneo»<sup>35</sup>.

La Comunicación de la Comisión bajo el título *El desarrollo del TMCD en Europa: Perspectivas y Desafíos* (1995), afirma que por TMCD se entienden los servicios de transporte marítimo que no cruzan océanos e incluye el transporte marítimo a lo largo de la costa y entre las principales costas e islas de la Unión Europea, aclarando que incluye el transporte nacional (cabotaje), el transfronterizo y el fluvial acometido por buques costeros entre puertos del hinterland. Y especifica que también se extiende a los transportes marítimos entre los Estados

33. *Boletín Económico de ICE*, nº 2902, 1-15 enero 2007: «Colaboraciones las autopistas del mar en el contexto europeo».

34. MUSSO, E. y MARCHESE, U., «Chapter 13. Economics of Short Sea Shipping», en *The Handbook of Maritime Economics and Business*. Grammenos, C.T. London, 2002.

35. [http://www.puertos.es/es/sistema\\_portuario/transporte\\_maritimo\\_corta\\_distancia/asociacion\\_espanola\\_promocion.html](http://www.puertos.es/es/sistema_portuario/transporte_maritimo_corta_distancia/asociacion_espanola_promocion.html).

miembros de la Unión y Noruega e Islandia, otros Estados en el Mar Báltico, en el Mar Negro y en las áreas Mediterráneas. Unos años más tarde, fueron los Ministros de Transportes de Francia, Italia y España, quienes en la Declaración de Livorno (2002) elaboraron un documento que constituyó el punto de partida para establecer un concepto de TMCD: el transporte marítimo de mercancías y pasajeros integrado en una cadena intermodal de transporte y cuyos puertos de origen y destino se hallen en Europa o en países no europeos ribereños de los mares cerrados que rodean Europa. Por su parte, en la reunión informal de Ministros de Transportes de la UE, celebrada en Gijón en 2002, se planteó de forma similar al TMCD como el transporte marítimo de mercancías y pasajeros que está integrado en una cadena intermodal de transporte y cuyos puertos de origen y destino se hallan en Europa o en un país del entorno próximo.

En la Resolución del Parlamento Europeo sobre el transporte marítimo de corta distancia de 18 de marzo de 2005 se subrayan especialmente los aspectos de la red integrada de transportes en Europa: «el transporte marítimo de corta distancia es el transporte de pasajeros y mercancías por mar o vías fluviales y forma parte de la cadena logística de transporte en Europa y de las regiones conectadas con Europa, considerando que el transporte marítimo de corta distancia forma parte integrante de la cadena logística de transporte entre abastecedores y usuarios y es un medio de transporte marítimo y fluvial de la Europa geográfica, bien a escala intracomunitaria, bien entre la Unión Europea y terceros países, como los países mediterráneos o del mar Negro»<sup>36</sup>.

Por otra parte, como categoría común a las autopistas del mar y al transporte marítimo a corta distancia debemos mencionar el concepto de autoprestación regulado en el artículo 113 de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante de 2011: se considera autoprestación cuando el concesionario o el titular de una terminal de pasajeros o de mercancías dedicada al uso particular se presta a sí mismo los servicios al pasaje o de manipulación de mercancías, respectivamente, con personal y material propio, sin que se celebre ningún tipo de contrato con terceros a efectos de tal prestación.

También se considera autoprestación cuando una compañía naviera se presta a sí misma uno o varios servicios portuarios con personal propio embarcado para los servicios a bordo y material propio, sin que se celebre ningún tipo de contrato con terceros a efectos de tal prestación. Además, en el caso de servicios de transporte marítimo de corta distancia regulares y de las autopistas del mar realizados con buques ro-ro puros, ro-pax, con-ro y ferries se podrán prestar a sí mismo los servicios al pasaje y de manipulación de mercancías utilizando también personal propio en tierra en cuyo caso será de aplicación el régimen jurídico previsto en los artículos 150 y 151.5 de la Ley de Puerto y de la Marina Mercante: régimen laboral común y régimen laboral especial.

---

36. *Informe sobre el transporte marítimo de corta distancia*. 18 de marzo de 2005. 2004/2161(INI). Comisión de Transportes y Turismo <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2005-0055+0+DOC+XML+V0//ES>.



En tercer lugar, en cuando a la relación entre los transportes por carretera y ferroviario, los transportes marítimos a corta distancia y las autopistas del mar, debemos mencionar que en julio de 2007 la Comisión Europea publicó la Revisión intermedia del Programa de Fomento del Transporte Marítimo de Corta Distancia, donde se aseguraba que éste es el único modo de transporte que se mantiene al mismo ritmo de crecimiento que el transporte por carretera<sup>37</sup>. En el caso de *The European Shortsea Network*, se define el TMCD como un modo alternativo al transporte por carretera considerándolo como el transporte intermodal de carga, intraeuropeo y puerta a puerta, generalmente en contenedores o trailers. Sobre los tráficos ferroviarios, tras la aprobación de la derogada Ley 33/2010 y de la vigente Ley de Puertos y de la Marina Mercante de 2011, se han de promover las infraestructuras y servicios portuarios respondan a una adecuada intermodalidad marítimo-terrestre por medio de una red viaria y ferroviaria eficiente y segura, así como administrar las infraestructuras ferroviarias de su titularidad, favoreciendo una adecuada intermodalidad marítimo-ferroviaria.

## VII. EL RÉGIMEN COMPETENCIAL DE LAS AUTOPISTAS DEL MAR TRAS LA LEY DE PUERTOS Y DE LA MARINA MERCANTE DE 2011

Uno de los aspectos fundamentales del régimen jurídico de las autopistas del mar se refiere al sistema de distribución de las competencias vinculadas a las infraestructuras y a la intermodalidad, cuya legislación y ejecución corresponde al Estado al tratarse de puertos de interés general, bien de modo centralizado en Puertos del Estado, bien de modo desconcentrado en las distintas Autoridades portuarias, con pleno respeto a la participación orgánica de otras Administraciones Públicas en el Consejo de Administración. Este régimen jurídico también queda vinculado a la competencia sobre la política de la marina mercante, uno de cuyos objetivos según el artículo 7 g) de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante de 2011 (RD 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), se dirige a la promoción de las autopistas del mar como modo alternativo y complementario al transporte de mercancías.

Según el artículo 18.1. 1) de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante de

37. En la Unión Europea de los 25, entre 1995 y 2004, aumentaron en un 32 por 100 las toneladas-kilómetro transportadas mediante este sistema, mientras que el transporte por carretera creció en un 35 por 100; el transporte marítimo de corta distancia representó el 39 por 100 de todas las toneladas-kilómetro movidas en la UE de los 25, porcentaje superior en 5 puntos para el transporte por carretera. European Comision, Directorate-General for Energy and Transport (2006): [http://europa.eu.int/comm/dgs/energy\\_transport/index\\_en.html](http://europa.eu.int/comm/dgs/energy_transport/index_en.html) COM (2006): 380 final. Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones. Revisión intermedia del Programa de fomento del transporte marítimo de corta distancia, COM (2003) 155 final. TEN/268, «Revisión intermedia del transporte marítimo de corta distancia», 25 de abril de 2007, DO C 168 de 20 de julio de 2007, p. 68.

2011, bajo la dependencia y supervisión del Ministerio de Fomento, corresponde a Puertos del Estado la función de coordinar y supervisar las actuaciones de los diferentes órganos de la Administración General del Estado con competencias en materia de intermodalidad, logística y transporte, que se refieran a los puertos de interés general. En particular, Puertos del Estado participará, establecerá y tramitará los convenios de conexión entre las Autoridades Portuarias y ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias), para su aprobación por el Ministerio de Fomento, y coordinará su aplicación y seguimiento.

Por otra parte, según la nueva redacción del artículo 26.1 de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante de 2011, las Autoridades Portuarias tendrán las siguientes funciones enmarcadas en competencias de gestión: promover que las infraestructuras y servicios portuarios respondan a una adecuada intermodalidad marítimo-terrestre por medio de una red viaria y ferroviaria eficiente y segura, conectada adecuadamente con el resto del sistema de transporte y con los nodos logísticos que puedan ser considerados de interés general (t); y administrar las infraestructuras ferroviarias de su titularidad, favoreciendo una adecuada intermodalidad marítimo-ferroviaria (u).

Asimismo, según el artículo 113 de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante de 2011, sobre los *pliegos de prescripciones particulares de los servicios portuarios*, las Autoridades Portuarias habrán de aprobar los Pliegos de Prescripciones Particulares de los servicios portuarios, oído el Comité de Servicios Portuarios, y previa audiencia de las organizaciones sindicales más representativas y representativas del servicio correspondiente y de las asociaciones de operadores y usuarios más representativas cuyos fines guarden relación directa con el objeto del correspondiente pliego. Para ello, las Autoridades Portuarias remitirán el proyecto de Pliego junto con el expediente completo a Puertos del Estado con el objeto de que emita informe vinculante con anterioridad a su aprobación definitiva. Pues bien, dichos Pliegos regularán, entre otras, las siguientes materias la estructura tarifaria y tarifas máximas, así como los criterios para su actualización, revisión y, en su caso, fijación. La estructura tarifaria deberá incluir los criterios de actualización y de revisión en función del volumen global de la demanda, estructura de costes y otras circunstancias relacionadas con las características del servicio, cuando proceda. No serán admisibles sobrecostes o costes diferenciados para los usuarios en función del día u hora en que tiene lugar la prestación. En el caso del servicio de manipulación de mercancías en autopistas del mar, la determinación de las tarifas máximas deberá tomar como referencia los costes de la alternativa terrestre a ese tráfico.

Por último, en cuanto a la competencia sobre el procedimiento administrativo de concesión de las autopistas del mar, según la Resolución de 12 de abril de 2007, de la Secretaría General de Transportes, que publicó el Acuerdo de la Comisión Intergubernamental Hispanofrancesa por el que se convocaba concurso público para la selección de proyectos relativos al establecimiento y explotación de una o varias Autopistas del mar entre España y Francia en la Fachada Atlántica-La Mancha-Mar del Norte, son organismos adjudicadores de este con-

curso: por España, el Ministerio de Fomento (Secretaría General de Transportes. Puertos del Estado) y, por Francia, el Ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer (Direction Générale de la Mer et des Transports. Direction des transports maritimes, routiers et fluviaux). La Comisión Intergubernamental es el organismo competente para llevar a cabo el procedimiento de concurso en todas sus fases hasta la propuesta de selección dirigida a los Estados.

## VIII. LOS ASPECTOS PROCEDIMENTALES: HACIA UN ESPACIO MARÍTIMO COMÚN

Los aspectos procedimentales relacionados con las autopistas del mar están vinculados tanto a su procedimiento de creación como al procedimiento administrativo que gestiona sus tráfico marítimos.

### 1. EL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN DE LAS AUTOPISTAS DEL MAR

En cuanto a la articulación procedimental de la iniciativa de su creación, los proyectos de interés común de la red transeuropea de autopistas del mar serán propuestos por al menos dos Estados miembros. Se compondrán de equipos e infraestructuras que afecten al menos a dos puertos situados en dos Estados miembros diferentes y por lo general asociarán los sectores público y privado por medio de licitaciones públicas organizadas conjuntamente por los Estados miembros interesados y dirigidas a consorcios que reúnan al menos compañías marítimas y puertos situados en una de las zonas marítimas (Decisión 884/2004/CE). La Comisión evalúa estos proyectos sobre la base de los criterios mencionados en el artículo 12 bis de la Decisión 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea, teniendo en cuenta los siguientes puntos clave<sup>38</sup>:

- a) Contribución a la transferencia modal y refuerzo de la cohesión de los modos de transporte: un determinado porcentaje del tráfico de carrete-

---

38. La red transeuropea de autopistas del mar tendrá por objeto concentrar flujos de mercancías en itinerarios logísticos de base marítima, con objeto de mejorar las actuales conexiones marítimas o establecer nuevas conexiones viables, regulares y frecuentes para el transporte de mercancías entre Estados miembros, a fin de reducir la congestión vial o mejorar el acceso a las regiones y los Estados insulares y periféricos. Las autopistas del mar no deben excluir el transporte combinado de personas y mercancías, a condición de que predomine el transporte de carga. 2. La red transeuropea de autopistas del mar se compondrá de equipos e infraestructuras que afectarán al menos a dos puertos situados en dos Estados miembros diferentes. Tales equipos e infraestructuras incluirán elementos, en al menos un Estado miembro, como equipos portuarios, sistemas electrónicos de gestión logística, procedimientos de protección y seguridad y procedimientos administrativos y aduaneros, así como infraestructuras terrestres y marítimas de acceso directo a los puertos... Artículo 12 bis. Decisión 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 23 de julio de 1996, sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte

ras en un corredor de transporte determinado debe transferirse hacia las autopistas del mar y contribuir así a la cohesión económica y social de los países afectados.

- b) Aspectos cualitativos: el proyecto debe poner de relieve normas de calidad claras en cinco ámbitos: servicios portuarios, conexiones con las zonas del interior, sistemas de información y seguimiento, servicios de transporte marítimo propiamente dicho e integración en la red RTE-T.
- c) Viabilidad y credibilidad del proyecto: es necesario demostrar la viabilidad tanto del propio servicio como de las conexiones con las zonas del interior. Debe haber transparencia en cuanto a la aportación de capital-riesgo y las ayudas estatales (nacionales, regionales o comunitarias).
- d) Efectos en la competencia: debe evitarse toda distorsión de la competencia a causa de las ayudas estatales. Por consiguiente, debe examinarse el impacto del proyecto en los servicios y los puertos existentes.

Las modalidades para la convocatoria de propuestas de proyectos para la realización de autopistas del mar se formularon en un vademécum publicado por la Comisión el 28 de febrero de 2005. Entre tanto, se publicó una licitación para los siguientes proyectos de autopistas del mar: a) Proyectos de autopistas del mar para la región del Báltico: Alemania/Finlandia y Mar Báltico; b) Autopistas del mar entre España y Francia en la costa Atlántica-Canal de la Mancha-Mar del Norte; y c) Autopistas del mar de la región del Mar del Norte. Se examinaron y se discutieron otros proyectos en distintos grupos de trabajo.

En España, en virtud de la Resolución de 12 de abril de 2007, de la Secretaría General de Transportes, se publicó el acuerdo de la Comisión Intergubernamental Hispanofrancesa por el que se convocaba concurso público para la selección de proyectos relativos al establecimiento y explotación de una o varias Autopistas del mar entre España y Francia en la Fachada Atlántica-La Mancha-Mar del Norte. El objeto de este concurso consistió en la selección de una o varias autopistas del mar entre España y Francia con la finalidad de establecer y explotar un servicio de transporte puerta a puerta marítimo-terrestre internacional, principalmente dedicado al transporte intracomunitario, para permitir una transferencia modal significativa desde la carretera mediante la concentración de flujos de mercancías en itinerarios marítimos. Este servicio consiste en la mejora de los enlaces marítimos existentes o en la creación de nuevos que presenten una relación elevada calidad/precio y que sean regulares, frecuentes, y que acaben siendo viables.

En cuanto a los puertos afectados, las autopistas del mar deberán enlazar puertos españoles y franceses de categoría A de la red transeuropea de transportes, y deberán efectuar el servicio marítimo buques de pabellón comunitario. La autopista del mar podrá incluir tramos de cabotaje nacional y prolongarse además a otros puertos de países miembros de la Unión Europea y conectarse con puertos de terceros países, sin que estas prolongaciones o conexiones puedan ser objeto de las subvenciones de los Estados previstas en el presente con-

curso público. En todo caso, los candidatos deberán estar integrados al menos por: a) Una compañía marítima o un operador terminal del puerto español de categoría A implicado; y b) Un operador o una autoridad portuaria gestora del terminal del puerto francés de categoría A implicado. Además, las autopistas del mar seleccionadas recibirán una subvención de los Estados español y francés en los términos establecidos en las Bases Reguladoras y en el Modelo de Convenio que acompaña a las mismas.

En cuanto a las condiciones del concurso, los requisitos específicos de los candidatos, la documentación que debe ser aportada y los criterios de adjudicación del concurso se establecen en las Bases Reguladoras y en el Modelo de Convenio adjunto a las mismas<sup>39</sup>. Por último, como vimos, la Comisión Inter-gubernamental es el organismo competente para llevar a cabo el procedimiento de concurso en todas sus fases, hasta la propuesta de selección dirigida a los Estados.

## 2. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

La Comisión, tanto en el Libro Verde sobre la futura política marítima de la Unión Europea como en la Revisión intermedia del Libro Blanco sobre el transporte sostenible, hace alusión a un «espacio marítimo común», esto es, un espacio europeo de transporte marítimo sin fronteras, para cuya consecución deben simplificarse los procedimientos administrativos y aduaneros del transporte marítimo de corta distancia con el fin de aproximarlos a los del transporte por carretera<sup>40</sup>.

Desde el punto de vista jurídico, para articular ese espacio marítimo común y gestionar sus tráfico, los legisladores comunitario y estatal se enfrentan a la necesidad de regular un procedimiento administrativo simplificado y eficaz que gestione las autopistas del mar. Según la Comisión, simplificar y reducir los procedimientos administrativos constituye una prioridad para los servicios de transporte marítimo de corta distancia, puesto que los trámites aduaneros del transporte intraeuropeo de mercancías no deben ser más complicados que los del transporte por carretera, siendo preciso adaptar por completo el procedimiento aduanero simplificado tomando como elementos de base las mercancías y el transportista. En general, todos los agentes públicos y privados implicados, desde el Foro de Industrias Marítimas a los centros de contacto nacionales para la promoción del transporte marítimo de corta distancia, han pedido en reitera-

39. Las bases reguladoras del concurso y el Modelo de Convenio se publicaron en <http://www.puertos.es>; <http://www.transports.equipement.gouv.fr> et <http://www.marches-publics-gouv.fr>.

40. Decisión n° 884/2004/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se modifica la Decisión n° 1692/96/CE sobre las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la red transeuropea de transporte; Reglamento 1382/2003 (Programa Marco Polo) DO L 196 de 2 de agosto de 2003 y COM (2004) 478 final de 14 de julio de 2004 (Marco Polo II); y Agenda de la Unión relativa al transporte de mercancías. COM (2007) 606. Documento de trabajo de la Comisión sobre las autopistas del mar, de 18 de octubre de 2007.

das ocasiones que se simplifiquen los procedimientos aduaneros. Con este fin, la Comisión elaboró en 2002 un documento dirigido a fomentar el uso de procedimientos simplificados para el transporte marítimo de corta distancia.

No obstante, poner en práctica dichas recomendaciones no soluciona todos los problemas porque es necesario obtener un estatuto de servicio regular (línea autorizada) que esté vinculado tanto al buque como a la compañía (transportista). Si se necesita otro buque, debe tramitarse una nueva declaración, y si durante el trayecto un buque que transporta mercancías intracomunitarias hace escala en un puerto de un país no perteneciente a la UE, ya no vale el procedimiento simplificado para todas las mercancías intracomunitarias (buque *infectado*). Como alternativa, se ha propuesto como solución organizar este procedimiento simplificado en la compañía en cuestión (transportista) y en la carga: las mercancías (carga) intracomunitarias podrían recurrir entonces en cualquier circunstancia a un procedimiento simplificado, que debería ser idéntico al establecido para el transporte por carretera<sup>41</sup>.

## IX. LA AUTORIZACIÓN PARLAMENTARIA: AUTOPISTA GIJÓN-NANTES-SAINT NAZAIRE

Tanto la Asamblea Nacional Francesa como el Pleno y la Comisión de Asuntos Exteriores del Congreso de los Diputados en España autorizaron la autopista que une El Musel y el Puerto de Nantes-Saint Nazaire, en la fachada occidental francesa. Previamente, el Presidente del Gobierno de España y el Presidente de la República de Francia firmaron en 2009 los contratos de adjudicación de las autopistas del mar de Gijón y Vigo con Nantes-Saint Nazaire en la XXI Cumbre bilateral entre ambos países, cuya concesión fue adjudicada a GLD Atlantique, sociedad formada por las navieras Grimaldi y Dreyfus, beneficiaria de la concesión de explotación de la autopista del mar entre El Musel y Nantes, con tres servicios semanales y un buque mixto para mercancía rodada y pasajeros, cuya duración será de unas catorce horas<sup>42</sup>.

El Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre la selección, puesta en marcha y financiación de dos proyectos de autopistas del mar entre España y Francia en la Fachada Atlántica-La Mancha-Mar del Norte, hecho en Madrid el 28 de abril y 10 de noviembre de 2009<sup>43</sup>, se articula como

41. Es preciso examinar la responsabilidad multimodal. Esto se debate en el marco de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI-UNCITRAL) El Comité aboga por la pronta celebración de un acuerdo.
42. Debemos referirnos al Acuerdo entre el Reino de España y la República Italiana referente a la creación de una Comisión Hispano-Italiana para la promoción, establecimiento y explotación de una o varias Autopistas del Mar entre España e Italia, hecho en La Maddalena el 10 de septiembre de 2009. IX Legislatura. Serie C: Tratados y Convenios 18 de diciembre de 2009. Núm. 183-1 Internacionales.
43. Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre la selección, puesta en marcha y financiación de dos proyectos de autopistas del mar entre España y Francia en la Fachada Atlántica-La Mancha-Mar del Norte, hecho en Madrid el 28 de abril y 10 de noviembre de 2009. BOE el 4 de junio de 2010.



intercambio de cartas entre el Reino de España y la República Francesa relativo a la creación de una Comisión Intergubernamental hispano-francesa para proponer una selección de proyectos de autopistas del mar entre España y Francia. Este intercambio fue firmado en París el 9 de junio de 2006 y en Madrid el 3 de julio de 2006, y entró en vigor el 18 de enero de 2007. La Comisión Intergubernamental convocó el concurso público, que fue publicado en el *Boletín Oficial del Estado* español, en el *Journal Officiel* de la República Francesa y en el *Diario Oficial de la Unión Europea* el 17 de abril de 2007.

En España, en virtud de la Resolución de 12 de abril de 2007, de la Secretaría General de Transportes, se publicó el acuerdo de la Comisión Intergubernamental Hispanofrancesa por el que se convocó el concurso público para la selección de proyectos relativos al establecimiento y explotación de una o varias Autopistas del mar entre España y Francia en la Fachada Atlántica-La Mancha-Mar del Norte. Como dijimos, el objeto del concurso consistió en la selección de una o varias autopistas del mar entre España y Francia, con la finalidad de establecer y explotar un servicio de transporte puerta a puerta marítimo-terrestre internacional, principalmente dedicado al transporte intracomunitario para lograr una transferencia modal significativa desde la carretera mediante la concentración de flujos de mercancías en itinerarios marítimos.

La Comisión Intergubernamental fue el organismo competente para llevar a cabo el procedimiento de concurso en todas sus fases, hasta la propuesta de selección dirigida a los Estados. Las propuestas fueron recibidas en el plazo de presentación de ofertas de 5 de noviembre de 2007 y el 30 de enero de 2009 se produjo la selección de proyectos de autopistas del mar a propuesta de la Comisión Intergubernamental y de los dos proyectos de convenio de explotación correspondientes, previamente negociados con las candidaturas. El 27 de febrero de 2009 se firmó en París la declaración conjunta relativa a la selección, puesta en marcha y financiación de dos proyectos de autopistas del mar entre España y Francia<sup>44</sup>.

Según el artículo 2 del Acuerdo, la selección se efectúa con pleno respeto a los principios establecidos en el Derecho Internacional y en el Derecho Comunitario, sobre la base del primer acuerdo internacional y de los proyectos de los convenios negociados por la Comisión Intergubernamental<sup>45</sup>. Los proyectos seleccionados fueron los siguientes: a) La autopista del mar entre Nantes-Saint Nazaire y Gijón, que será explotada por «GLD Atlantique», constituida por la compañía marítima GLD Lines, filial de los grupos Louis Dreyfus Armateurs y

44. Véase Comunicación de la Comisión (2008/C 317/08), por la que se ofrece orientación sobre las ayudas estatales que completan la financiación comunitaria para el lanzamiento de las autopistas del mar (DOUE, n° C 317, de 12.12.2008, p. 10).

45. Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre la selección, puesta en marcha y financiación de dos proyectos de autopistas del mar entre España y Francia en la Fachada Atlántica-La Mancha-Mar del Norte, hecho en Madrid el 28 de abril y 10 de noviembre de 2009. Autorización de Tratados y Convenios Internacionales. 110/000175 (CD). [http://www.congreso.es/public\\_oficiales/L9/CORT/BOCG/A/CG\\_A269.PDF](http://www.congreso.es/public_oficiales/L9/CORT/BOCG/A/CG_A269.PDF).

Grimaldi, en asociación con los puertos u operadores portuarios afectados; y b) La autopista del mar entre Nantes-Saint-Nazaire y Vigo por un lado, y entre Algeciras, Vigo y Le Havre por otro, que será explotada por «Autopista del Mar Atlántica, S.L.» constituida por la Compañía Marítima Transmediterránea S.A. en asociación con los puertos afectados<sup>46</sup>.

A continuación, España y Francia firmaron con cada una de las Sociedades Explotadoras seleccionadas un Convenio de Explotación, negociado por la Comisión Intergubernamental en el marco del procedimiento del concurso público organizado conjuntamente por las Partes, sometido al siguiente régimen de derechos y obligaciones: a) Deber de financiar los proyectos seleccionados en los términos definidos en cada uno de los Convenios; b) Deber de poner en marcha las medidas necesarias para la entrada en vigor de los Convenios suscritos con cada una de las Sociedades Explotadoras; y c) Deber de notificar a las Autoridades comunitarias el régimen de ayudas a las Sociedades Explotadoras.

En cuanto a la supervisión y control de los Convenios, se declara la competencia de la Comisión Intergubernamental creada por el Acuerdo de 9 de junio de 2006 y en Madrid el 3 de julio de 2006, que entró en vigor el 18 de enero de 2007, para controlar la ejecución de los Convenios, supervisar la puesta en marcha y explotación de los servicios correspondientes, participar en la elaboración de cualquier reglamento relativo a los servicios de las autopistas del mar, y asegurar su correcta aplicación; y emitir, a título consultivo, informes o recomendaciones relativos a la ejecución de los Convenios a solicitud de las dos Estados o de las Sociedades Explotadoras. La Comisión Intergubernamental tiene una composición paritaria, consistente en dos delegaciones de seis miembros cada una.

La delegación francesa está integrada por un representante del Ministerio de Asuntos Exteriores y Europeos, cuatro representantes del Ministerio competente en relación con el Medio Ambiente, la energía, el desarrollo sostenible y la ordenación del territorio, uno de los cuales será el jefe de delegación, y un representante del Ministerio de asuntos presupuestarios. Por su parte, la delegación española se compone de dos representantes de Puertos del Estado, uno de los cuales será el jefe de delegación, un representante de la Dirección General de la Marina Mercante, un representante del Ministerio de Fomento, un representante del Ministerio de Asuntos Exteriores y un representante del Ministerio de Economía. El jefe de cada una de las delegaciones desempeña alternativamente, y por un plazo de seis meses, la presidencia de la Comisión Intergubernamental.

Por una parte, los Convenios definen las condiciones y modalidades, principalmente financieras, según las cuales las Sociedades Explotadoras aseguran

46. NDAYISHIMIYE, J.; VOIRON-CANICIO, C. y GHIARA, H., «Evaluación de los potenciales territoriales para el desarrollo del transporte en las autopistas del mar: Análisis del hinterland de los puertos de Génova, Marsella y Algeciras», en HERNÁNDEZ LUIS, J. A., *Servicios, globalización y territorio: V Congreso Geografía de los servicios*, Vol. 2, Tomo 2, 2011, pp. 641-645.

la puesta en marcha y explotación de los servicios. Los Convenios determinan, en particular, los derechos y obligaciones de la Sociedad Explotadora y de los Estados respecto de la puesta en marcha y explotación del proyecto de autopista del mar, incluyendo lo referido a disponibilidad de personal, infraestructuras, buques y demás materiales necesarios para la explotación y comercialización de los servicios, así como las consecuencias del incumplimiento de tales obligaciones.

Por otra parte, los Estados pueden delegar todo o parte del control de la ejecución de los Convenios firmados con las Sociedades Explotadoras, en una «Autoridad de Control», distinta de la Comisión Intergubernamental.

En cuando al régimen de resolución de controversias, el artículo 6 regula las consultas de los Estados y la resolución de discrepancias entre ellos estableciendo que los Estados se consultarán, a petición de una de ellas: a) Sobre toda cuestión relativa a la interpretación o a la aplicación de este Acuerdo; b) Sobre toda cuestión relativa a la financiación, puesta en marcha y explotación de los proyectos de las autopistas del mar seleccionadas; y c) Sobre toda cuestión que se refiera a los derechos y obligaciones de las Partes derivados del presente Acuerdo o de los Convenios. Además, las discrepancias relativas a la interpretación o a la aplicación del Acuerdo o de los Convenios, se han de dirimir por vía diplomática o de forma amistosa, y si, en un plazo de tres meses, tales diferencias no fueran solventadas, los Estados se comprometen a someterse a las decisiones del Tribunal de Resolución de Conflictos<sup>47</sup>.

El Tribunal de Resolución de Conflictos se compone de tres árbitros designados del siguiente modo: mientras la parte reclamante designará un árbitro en el momento de la formulación de su demanda, la otra parte designará un árbitro en el plazo de un mes a contar desde la fecha de recepción de la demanda. Estos dos árbitros designarán conjuntamente un tercer árbitro, ciudadano de un país tercero, en calidad de Presidente del Tribunal. Si no se realizara una designación en los plazos mencionados, los Estados podrán, a falta de cualquier otro acuerdo, solicitar al Presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que proceda al nombramiento necesario; y si el Presidente del Tribunal de Justicia de la Unión Europea fuera ciudadano de uno de los dos Estados o si existiera incompatibilidad por otras razones, se solicitarán los nombramientos a los Presidentes de Sala del Tribunal de Justicia de la Unión Europea por orden de antigüedad. Si estos últimos fueran ciudadanos de uno de los dos Estados o existiera incompatibilidad por otras razones, los nombramientos serán efectuados por el miembro más antiguo del Tribunal que no sea ciudadano de ninguno de los dos Estados y para el que no exista incompatibilidad por otras razones.

El procedimiento se tramita conforme a los siguientes trámites: los Estados acuerdan libremente el procedimiento y, a falta de acuerdo, los miembros del Tribunal determinarán el procedimiento que estimen apropiado. El Tribunal adopta las decisiones por mayoría de votos, los miembros no podrán abstenerse,

47. BOE, nº 136, de 4 de junio de 2010, p. 48281.

y el Tribunal podrá, a instancia de una de las Partes, interpretar sus propias decisiones. Las decisiones del Tribunal serán definitivas y obligatorias para los Estados.

Por su parte, el artículo 7 regula la resolución de discrepancias entre los Estados y las Sociedades Explotadoras, según el cual el Tribunal de Resolución de Conflictos previsto en cada uno de los Convenios será el órgano competente para resolver las reclamaciones formuladas por cualquiera de las Sociedades explotadoras y los Estados, la Comisión Intergubernamental o la Autoridad de Control, de conformidad con el procedimiento establecido por las estipulaciones de cada uno de los Convenios. A su vez, con carácter potestativo, todas las partes podrán acordar el inicio de un procedimiento de conciliación, en los términos establecidos en cada uno de los Convenios, antes de acudir a este Tribunal.

Por último, en el ámbito financiero, según la Resolución de 12 de abril de 2007, de la Secretaría General de Transportes, que publicó el acuerdo de la Comisión Intergubernamental Hispanofrancesa por el que se convocó el concurso público para la selección de proyectos relativos al establecimiento y explotación de una o varias Autopistas del mar entre España y Francia en la Fachada Atlántica-La Mancha-Mar del Norte, el importe máximo de la subvención se fijó en 15 millones de euros por cada autopista del mar, en lo que se refiere a la aportación del Estado español. En cuanto a la aportación del Estado francés, el presupuesto de 2007 de la Agencia de Financiación de Infraestructuras de Transporte de Francia (AFITF) incluyó la programación de 41 millones de euros para el conjunto de las autopistas del mar y para la ayuda a la puesta en servicio de las líneas marítimas de corta distancia. En todo caso, la participación de los dos Estados guardaba el principio de equilibrio y la subvención es susceptible de completarse, en su caso, mediante un concurso comunitario, especialmente del programa Marco Polo II.

Conforme a estas previsiones, el 27 de enero de 2010 la Comisión Europea dio el visto bueno a subvenciones por valor de 30 millones de euros que han aportado los gobiernos de España y Francia, a los que la Comisión Europea ha añadido otros 4 millones, con cargo al programa Marco Polo II, para la autopista del mar entre Gijón y Nantes-Sain Nazaire, estando en trámite durante 2013 las ayudas para la otra conexión, la de Vigo con la citada dársena francesa, adjudicada a Acciona Mediterránea, que se prolongará con ramales hacia Le Havre y Algeciras en el segundo semestre de 2013.

## X. CONCLUSIONES

A través de las técnicas y finalidades propias del servicio público y de la actividad de fomento económico (régimen de ayudas hasta 2014) que el artículo 93 TFUE reconoce a la Unión Europea en materia de transportes, entre los años 2011 y 2013 ha quedado culminada en España la primera etapa del itinerario legislativo, de autorización parlamentaria y de tramitación administrativa con-

ducente a la creación y puesta en funcionamiento de una autopista del mar, mediante un acuerdo entre España y Francia, que une los puertos de Gijón y Nantes-Sain Nazaire, completada en 2013 con una línea marítima que reduce los tiempos de enlace con el Mar Mediterráneo para carga no acompañada, un servicio para carga fraccionada y conexiones de carga rodada no acompañada desde El Musel con los puertos de Tánger, Túnez y Nápoles. Además del tráfico de mercancías, esta autopista del mar incluye el tráfico de pasajeros, cuya penalización en el cálculo de las subvenciones queda compensada con el precio del pasaje.

Se trata de un régimen de servicio público compartido competencialmente con los Estados miembros, que en España ha dado lugar a un régimen estatal sobre las autopistas del mar a través de la aprobación de la derogada Ley 33/2010, de 5 de agosto, y de la Ley de Puertos y de la Marina Mercante de 2011 (RD Legislativo 2/2011), como reconocimiento legal que se une a la autorización parlamentaria de 23 de febrero de 2010, de las Cortes Generales, del Acuerdo entre el Reino de España y la República Francesa sobre la selección, puesta en marcha y financiación de dos proyectos de autopistas del mar entre España y Francia en la Fachada Atlántica-La Mancha-Mar del Norte.

Como política de la Unión Europea destinada al establecimiento de un espacio marítimo común, la normativa sobre las autopistas del mar permite el cumplimiento de los objetivos y principios del concepto actualizado de servicio público en la Unión Europea: protección del medio ambiente, tutela de los consumidores, protección del medioambiente, integración de mercados, libre circulación de mercancías, eficiencia energética..., a través de un régimen orgánico, procedimental y competencial en el que participan las instituciones comunitarias, los gobiernos de los Estados y los parlamentos nacionales. El análisis de este régimen nos ha permitido extraer las siguientes tres conclusiones.

En primer lugar, desde el punto de vista normativo, la incorporación del acervo marítimo-portuario europeo ha implicado la reforma del bloque de la constitucionalidad a través de la derogada Ley 33/2010 y de la vigente Ley de Puertos y de la Marina Mercante de 2011. Al conjunto normativo resultante, junto a las normas de la Unión Europea y la legislación estatal, se une el Convenio de Explotación como acuerdo negociado por la Comisión Intergubernamental que define las condiciones y modalidades, principalmente financieras, según las cuales las Sociedades Explotadoras aseguran la puesta en marcha y explotación de los servicios de la autopista del mar y, principalmente, los derechos y obligaciones de la Sociedad Explotadora y de los Estados respecto de la puesta en marcha y explotación del proyecto de autopista del mar. Además, los Estados pueden delegar todo o parte del control de la ejecución de los Convenios firmados con las Sociedades Explotadoras, en una «Autoridad de Control», distinta de la Comisión Intergubernamental.

En segundo lugar, esta incorporación ha precisado de un instrumento de cooperación interparlamentaria con tramitación de la autorización parlamentaria en la Asamblea Nacional Francesa y en el Pleno y la Comisión de Asuntos

Exteriores del Congreso de los Diputados en España. Esta tramitación parlamentaria define el procedimiento conducente al establecimiento de las autopistas del mar como un marco propio de relaciones de los poderes legislativos y ejecutivos con participación de dos niveles competenciales: la Unión Europea (Consejo, Parlamento, Comisión) y el Estado miembro (Parlamento, Gobierno y las Autoridades portuarias). En España a esas relaciones debiera sumarse una participación procedimental de las Comunidades Autónomas en forma de dictamen que les permitiera pronunciarse sobre los efectos de las autopistas del mar en el régimen de sus competencias (principalmente de ordenación del territorio, medio ambiente y transportes).

Y, en tercer lugar, desde el punto de vista orgánico y competencial, la incorporación del régimen europeo sobre las autopistas del mar ha consolidado el protagonismo de la Comisión de la Unión Europea, de los Gobiernos de los Estados miembros y de la denominada Comisión Intergubernamental, como órganos competentes para llevar a cabo el procedimiento de concurso de las autopistas del mar en todas sus fases como exigencia del concepto de servicio público: desde sus inicios hasta la propuesta de selección dirigida a los Estados. En la dimensión estrictamente competencial, al tratarse de autopistas que unen puertos de interés general, la competencia del Estado permite el protagonismo del ente Puertos del Estado (Ministerio de Fomento) y de las distintas Autoridades Portuarias. Bajo la dependencia y supervisión del Ministerio de Fomento, corresponde a Puertos del Estado la función de coordinar y supervisar las actuaciones de los diferentes órganos de la Administración General del Estado con competencias en materia de intermodalidad, logística y transporte que se refieran a los puertos de interés general; y la función de establecer y tramitar los convenios de conexión entre las Autoridades Portuarias y ADIF (Administrador de Infraestructuras Ferroviarias) para su aprobación por el Ministerio de Fomento y coordinará su aplicación y seguimiento. Las Autoridades Portuarias son asimismo competentes para promover que las infraestructuras y servicios portuarios respondan a una adecuada intermodalidad marítimo-terrestre por medio de una red viaria y ferroviaria eficiente y segura, conectada adecuadamente con el resto del sistema de transporte y con los nodos logísticos que puedan ser considerados de interés general, así como para administrar las infraestructuras ferroviarias de su titularidad, favoreciendo una adecuada intermodalidad marítimo-ferroviaria.

A partir de este triple ámbito de cuestiones normativas, procedimentales y orgánico-competenciales, queda configurado el itinerario de incorporación del régimen jurídico europeo de las autopistas del mar como servicio público al ordenamiento jurídico español, como premisa para la configuración progresiva de un sistema de coordinación portuaria de gran eficacia para el cumplimiento de los principios europeos de libre competencia, protección del medio ambiente e integración económica. Como hemos analizado, para articular ese espacio marítimo común, gestionar sus tráficos y coordinar a las autoridades puertos, los legisladores comunitario y estatal se enfrentan a la necesidad de regular un



procedimiento administrativo más simplificado y eficaz para los servicios de transporte marítimo de corta distancia, puesto que los trámites aduaneros del transporte intraeuropeo de mercancías no deben ser más complicados que los del transporte por carretera.

Por último, pendiente de la creación de la autopista del mar entre Algeciras, Vigo y Le Havre, que será explotada por «Autopista del Mar Atlántica, S.L.», constituida por la Compañía Marítima Transmediterránea S.A. en asociación con los puertos afectados, podemos concluir afirmando que, a través de este proceso de incorporación normativa que hemos tratado, de amplia fundamentación jurídica en los Tratados, durante los años 2010-2013 ha quedado implantado en España el sistema legal de creación e implantación de las autopistas del mar, cuyo concepto como servicio público y cuya actividad de fomento a través de un conjunto de disposiciones reguladoras y programas de financiación (Marco Polo) se considera una de las iniciativas europeas más importantes para lograr un espacio marítimo común compatibles con las libertades de empresa y de circulación en el marco del Derecho Público de la Unión Europea.

## XI. BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO GARCÍA, R., «La desregularización del sector portuario: el informe del Tribunal de Defensa de la competencia», *Ekonomiaz: Revista vasca de Economía*, nº 37, 1997, pp. 80-99.
- BAGCHUS, R. C. y KUIPERS, B., *Autostrada del mare*, in WIJNOLST, N., PEETERS, C., [1] Liebman, P. (eds.). *European Short-Sea Shipping*. Lloyd's of London Press. 1993.
- BJORNLAND, D., *The importance of short sea shipping in European Transport*, ECMT, Short-Sea Shipping, Economic Research Centre. 1993.
- CAMARERO ORIVE, A.; GONZÁLEZ CANCELAS, M. N.; POLO SÁNCHEZ, G.; URCOLA TELLE-  
RÍA, G. «Criterios de evaluación portuaria para el desarrollo de las Autopistas del Mar», *Estudios de construcción y transportes*, 105, 2006, pp. 241-272.
- CARLIER, M. «Efectos de la nueva ley de puertos sobre el transporte marítimo de corta distancia y las autopistas del mar», *Infomarine: Actualidad y tecnología de la industria naval y marítima*, 178, 2010, pp. 41-42.
- COMISIÓN EUROPEA, *Directorate-General for Energy and Transport. Motorways of the sea. Shifting freight off Europe's roads*. 2006.
- DECLARACIÓN DE GIJÓN: *El transporte marítimo de corta distancia, prioridad política de la unión europea para la próxima década. Reunión Informal de Ministros de Transportes de la Unión Europea*. Gijón. 2 de junio de 2002.
- DECLARACIÓN DE LIVORNO, *Reunión de Ministros de Transportes de Francia, Italia y España*, Livorno. 15 de febrero de 2002.
- DICTAMEN del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Las auto-

- pistas del mar y su integración en la cadena logística» (Dictamen exploratorio), *Dictámenes del Comité Económico y Social Europeo*, 69, 2008, pp. 1-11.
- ESTEPA MONTERO, M. «Regulación y transporte marítimo: las autopistas del mar», S. MUÑOZ MACHADO, *Derecho de la Regulación Económica*. Vol. 6, 2010, pp. 599-692.
- FERNÁNDEZ FARRERES, G., «El concepto de servicio público y su funcionalidad en el Derecho Administrativo de la nueva economía», *Justicia Administrativa: Revista de Derecho Administrativo*, nº 18, 2003, pp. 7-21.
- GÓMEZ LAHOZ, M., «Autopistas del mar: La alternativa sostenible para el transporte de mercancías», *Puertos: Información Mensual de Puertos del Estado*, 153, 2009, pp. 11-23.
- GONZÁLEZ LAXE, F. I., «Alta calidad para el éxito de las autopistas del mar», *Revista APD: Asociación para el Progreso de la Dirección*, 250, 2010, pp. 18-19.
- GONZÁLEZ LAXE, F.; NOVO CORTI, M. I. «Las autopistas del mar en el contexto europeo», *Boletín Económico de ICE. Información Comercial Española*, 2902, 2007, pp. 33-47.
- GOZÁLVEZ PÉREZ, V.; MARCO MOLINA, J. A. (coords.), *Geografía y desafíos territoriales en el siglo XXI*, Vol. 1. Asociación de Geógrafos Españoles. Madrid. 2011.
- LINDE, H.: «Status and perspectives of technological development in European Short Sea Shipping», in WIJNOLST, N., PEETERS, C., LIEBMAN, P. (eds.) *European Shortsea Shipping*. Lloyd's London Press. 1993.
- LOMBARDO, G. A., *Short Sea Shipping: Practices, Opportunities and Challenges*. TransportGistics, Inc. White Paper Series. May 24, 2004.
- MIRA GALIANA, J., «Autopistas del Mar», en *Manutención y Almacenaje: Logística, Distribución, Transporte*, nº 419, 2006, pp. 64-66.
- MORENO NAVARRO, J. G., «Autopistas del mar y ferroutage. Alternativas de ecoeficiencia intermodal», en GOZÁLVEZ PÉREZ, V.; MARCO MOLINA, J. A. (coords.), *Geografía y desafíos territoriales en el siglo XXI*, Vol. 1, 2011, pp. 277-288.
- MUSSO, E. y MARCHESI, U., «Economics of Shortsea Shipping», in GRAMMENOS C. Th. (ed.) «*The Handbook of Maritime Economics and Business*», LLP. London, 2002.
- NDAYISHIMIYE, J.; VOIRON-CANICIO, C.; GHIARA, H., «Evaluación de los potenciales territoriales para el desarrollo del transporte en las autopistas del mar: Análisis del hinterland de los puertos de Génova, Marsella y Algeciras», en J. A. HERNÁNDEZ LUIS, *Servicios, globalización y territorio: V Congreso Geografía de los servicios*. Vol. 2, Tomo 2, 2011, pp. 641-666.
- NÚÑEZ LOZANO, M. C. (coord.), *Hacia una política marítima integrada de la Unión Europea: Estudios de política marítima*. Iustel, 2010.
- PENA AGRAS, J. D., Una metodología para la definición de autopistas del mar

- competitivas a través del diseño integrado de la flota y la ruta. Tesis Doctoral. Universidade da Coruña, 2012.
- POBLET I ESPLUGAS, J. «Short Sea Shipping: Las autopistas del mar», *Ingeniería Naval*, nº 821, 2004, pp. 101-103.
- POBLET, J., SALAS, L., «Short Sea Shipping: Las autopistas del mar», *Rotación: Revista Mensual de la Industria Naval, Marítima y Pesquera*, 421, 2005, pp. 16-22.
- PUERTOS DEL ESTADO, *Las Autopistas del Mar y el Transporte Marítimo de Corta Distancia*, nº 123. Abril 2005.
- RODRÍGUEZ BENOT, A., «Transporte marítimo de mercancías, Espacio Judicial Europeo y cláusulas de elección del foro (a propósito de la Sentencia del TJCE en el Asunto C-159/97, Castelletti contra Trumpy)», *Unión Europea Aranzadi*, Vol. 27, nº 5, 2000, pp. 31-41.
- RODRÍGUEZ DAPENA, A., «El transporte marítimo de corta distancia y las autopistas del mar», *Papeles de Economía Española*, nº 131, 2012, pp. 26-47.
- TALÍN VIDAL, R., «Un nuevo reto atlántico: el cabotaje y las autopistas del mar», *Boletín económico de ICE. Información Comercial Española*, nº 2862, 2005, pp.187-191.