

Proyecto de Ley de modificación del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima

[121/000034]



Dosier. Serie legislativa. Núm. 27. Octubre 2024

La Mesa de la Cámara, en su reunión del día 10 de septiembre, acordó, en relación con el **Proyecto de Ley de modificación del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado por el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, y de la Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima**, encomendar su aprobación con competencia legislativa plena, conforme al artículo 148 del Reglamento, a la Comisión de Transportes Movilidad Sostenible.

Esta Ley consta de **dos artículos** –el primero dedicado a las modificaciones del **Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante** (TRLPEMM) y el segundo a las de la **Ley de Navegación Marítima** (LNM) – y una parte final que incluye **dos disposiciones adicionales, una disposición transitoria, una disposición derogatoria y tres disposiciones finales**.

El texto pretende mejorar la eficacia de la Administración marítima y de los servicios que presta a los ciudadanos, para ello la reforma propone actualizar contenidos que han quedado desfasados, cubrir las lagunas de la regulación que se han detectado en los últimos años y coordinar el contenido de ambas leyes

El artículo uno contiene las modificaciones del TRLPEMM. Algunas de estas modificaciones afectan al régimen de la marina mercante y otras al sistema portuario de titularidad estatal.

En lo que respecta a la **marina mercante**, el texto:

- Actualiza tanto el régimen de **abanderamiento** de los buques como los **registros marítimos** españoles, incorporando un nuevo Registro Especial de Buques y Embarcaciones de Recreo;
- Revisa las normas aplicables a la **navegación de recreo**;
- Adapta la **navegación de cabotaje** a la realidad actual del tráfico marítimo;
- Regula la novedad que han supuesto en el mundo marino los llamados **buques autónomos o sin tripulación**;
- Moderniza las **competencias** de la Administración marítima para hacer frente a situaciones excepcionales;
- Revisa el régimen de **tasas** de la marina mercante y su **régimen sancionador**.

Las modificaciones en materia de **puertos de interés general** incluyen la mejora de la **tramitación de diferentes expedientes** de las Autoridades portuarias (proyectos de obras, revisión de acuerdos, trámites medioambientales...), incide en el alcance y condición del servicio de **suministros de combustibles** y aclara determinadas cuestiones que afectan a las **tasas** de ocupación, actividad o ayudas a la navegación de las embarcaciones deportivas o de recreo.

Las modificaciones que el artículo dos de este proyecto introduce en la LNM tienen, entre otras finalidades:

- Corregir **errores** de algunos preceptos y **reagrupar conceptos** que estaban definidos tanto en esta norma como en el texto refundido;
- **Coordinar** algunas disposiciones con las modificaciones que se llevan a cabo e el TRLPEMM, en especial con las referencias que ahora deberán hacerse a los registros marítimos españoles;
- **Completar** el repertorio de los expedientes notariales de Derecho marítimo.

Según datos de la **Unión Europea**, los puertos contribuyen al 75% del volumen del comercio exterior de la UE y al 31% del interior, desempeñando un papel igualmente importante para vincular las zonas periféricas e insulares con el continente europeo. Además de las mercancías, 400 millones de pasajeros embarcan y desembarcan en puertos europeos cada año, generándose en total 1,5 millones de puestos de trabajo.

Considerando, que los puertos prestan un servicio esencial y que las empresas públicas no pertenecientes a la Unión y las empresas controladas directa o indirectamente por Estados extranjeros han aumentado estratégicamente sus participaciones financieras y operativas en los mismos, al tiempo que han adquirido una importancia renovada desde el punto de vista militar y de la defensa, el Parlamento Europeo en su [Resolución de 17 de enero de 2024](#)¹ pidió la celebración de una cumbre portuaria europea para seguir trabajando en las cuestiones mencionadas y pedía también a la Comisión que presentase una estrategia portuaria integral antes de la finalización de 2024.

La presidenta de la Comisión, Ursula von der Leyen, durante la presentación el pasado mes de julio de las [Orientaciones políticas para la próxima Comisión Europea 2024-2029](#), coincidió con el Parlamento en la necesidad de la elaboración de una estrategia portuaria de la UE que se centrará en la seguridad, la competitividad y la independencia económica, basándose en el trabajo de la Alianza Europea de Puertos².

¹ Resolución del Parlamento Europeo, de 17 de enero de 2024, sobre la elaboración de una estrategia portuaria europea integral.

² La Alianza de Puertos Europeos, constituida en enero de 2024, reúne a la Comisión y a los Estados miembro junto con autoridades portuarias, agencias de la UE como Europol y representantes de las autoridades aduaneras y policiales, para encontrar soluciones que protejan los puertos del tráfico de drogas y la infiltración criminal.

Actualmente, es el **Reglamento 2017/352**³ el que establece el marco general para la prestación de servicios portuarios en la Unión. Su objetivo es nivelar las condiciones de competencia en el sector, definiendo las condiciones en las que se aplica la libre prestación de servicios e introduciendo normas comunes sobre la transparencia de la financiación pública y de la tarificación por el uso de las infraestructuras y servicios portuarios.

A lo largo del proceso de integración europea, se han ido presentando proyectos tendientes a la construcción de un espacio marítimo común. Uno de ellos fue la **Propuesta de reglamento**⁴ por el que se establecía un **registro comunitario de buques** y la **navegación bajo pabellón comunitario**, presentada por la Comisión en 1989. Aunque se realizaron varias modificaciones del texto original, finalmente se consideró que la iniciativa no sólo no mejoraba la competitividad y calidad de la flota comunitaria, sino que, además podía generar un conflicto con la regulación de la utilización del pabellón de las organizaciones establecido por la **Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar (CNUDM)**.

En lo que respecta a las **embarcaciones de recreo**, la legislación de la UE contribuye a garantizar la armonización a escala europea de los requisitos esenciales de diseño, construcción, emisiones y seguridad de las embarcaciones destinadas al uso deportivo o de ocio⁵.

Con carácter general, el **cabotaje marítimo** se liberalizó en la Unión el 1 de enero de 1993⁶. El **Reglamento 3577/92**⁷ garantiza que, tanto los nacionales como las compañías marítimas o los nacionales de un Estado miembro establecidos fuera de la Comunidad, tengan derecho a prestar servicios de transporte marítimo dentro de un Estado miembro, es decir, conexiones nacionales, siempre que reúnan todas las condiciones necesarias para su admisión en el cabotaje del citado país.

³ Reglamento 2017/352 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de febrero de 2017, por el que se crea un marco para la prestación de servicios portuarios y se adoptan normas comunes sobre la transparencia financiera de los puertos.

⁴ Propuesta de Reglamento por el que se crea un registro comunitario de buques y se prevé para los buques la navegación bajo pabellón comunitario. COM (89) 266. 3 de agosto 1989. Retirado, junto con sus propuestas modificadas, en 1997.

⁵ Véase Directiva 2013/53 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de noviembre de 2013, relativa a las embarcaciones de recreo y a las motos acuáticas y por la que se deroga la Directiva 94/25 y Reglamento de ejecución 2017/1 de la Comisión, de 3 de enero de 2017, sobre los procedimientos de identificación de embarcaciones con arreglo a la Directiva 2013/53.

⁶ Francia, Italia, Grecia, Portugal y España lo harían gradualmente con arreglo a un calendario específico para cada tipo de servicio de transporte.

⁷ Reglamento 3577/92, de 7 de diciembre de 1992, por el que se aplica el principio de libre prestación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo).

La aplicación de las nuevas tecnologías, la digitalización y la automatización están cambiando la forma en que funciona y opera el transporte marítimo⁸. Es el caso de **los buques autónomos**, equipados con sistemas operativos capaces de tomar decisiones y determinar acciones por sí mismos y que no sólo tienen el potencial de aumentar su eficiencia en términos de combustible, tripulación, y consecución de un transporte marítimo con cero emisiones, sino que también plantean desafíos para el sector en términos de seguridad, protección, sostenibilidad y reforma de los marcos jurídicos existentes⁹.

Con el propósito de elaborar unas normas que garanticen una navegación segura en el futuro, también en una situación de tráfico mixto en la que buques tripulados y no tripulados navegarán en las mismas rutas y puertos, así como la protección del medio marino y costero, se creó en 2018 un grupo de trabajo integrado por representantes de los Estados miembro y de la Comisión. Basándose en las Directrices provisionales sobre los buques autónomos de superficie (MASS por sus siglas en inglés) de la Organización Marítima Internacional. Este grupo publicó en 2020 la primera versión de las **Directrices operativas de la UE sobre ensayos de buques marítimos autónomos de superficie**, presentándose como un texto en proceso de evolución y mejora¹⁰.

La legislación de los **países de nuestro entorno** en materia de derecho marítimo, al igual que sucede con nuestro país, está sujeta al derecho internacional. Este es el caso de la **Convención de la ONU sobre el Derecho del Mar** (CNUDM), que regula aspectos como los límites territoriales o las normas sobre documentación, registro, bandera y jurisdicción de los buques que enarbolan el pabellón de un Estado determinado (arts. 91 a 94).

En el tema de **puertos marítimos**, y dada la importancia ya comentada del sector portuario europeo para los intercambios comerciales, se ha ido produciendo a lo largo de estos años una redefinición del papel del sector público en materia de gestión, en aras de lograr una mayor competitividad al tiempo que se respetan las normas de seguridad y sostenibilidad, así como las normas comunes en materia de transparencia establecidas por la UE.

⁸ La V Cumbre Internacional sobre Autonomía y Sostenibilidad de los Buques, celebrada en Hamburgo el pasado septiembre concluyó que, la adopción de esta tecnología estará determinada por seis factores: beneficios económicos, viabilidad técnica, capital humano, aceptación social, regulación y gobernanza.

⁹ Una de las normas más afectadas por la futura reforma y que tendrá que ser examinada desde esta nueva perspectiva será la **Directiva 2002/59 sobre el sistema de seguimiento e información del tráfico marítimo**.

¹⁰ Además de en la elaboración de estas directrices sobre buques autónomos la Unión está impulsando su construcción a través de la financiación del **Proyecto AUTOSHIP**.

Los modelos de **organización de las autoridades y la gestión portuaria** varían de un país a otro y son muchas las modificaciones legislativas que se han llevado a cabo en todos ellos estos últimos años. Como característica general se podría destacar la titularidad pública de los puertos de todos los países de la UE, pero con una tendencia a la descentralización de la gestión en las autoridades locales y con altos niveles de participación del sector privado en la provisión de infraestructura y servicios portuarios.

Por lo que se refiere a los denominados **buques autónomos o sin tripulación**, están empezando a regularse a nivel nacional de acuerdo con las directrices establecidas por la **Organización Marítima Internacional (OMI)**. La OMI ya elaboró en 2019 un proyecto de **Directrices provisionales**. Desde entonces un **Grupo de trabajo mixto** del Comité de seguridad marítima (MSC), que en estos momentos está elaborando un proyecto de instrumento internacional que regule el funcionamiento de estos buques.



En **Francia**, el Estado participa activamente en el desarrollo del transporte marítimo francés a través de la **Estrategia portuaria nacional**, que tiene como objetivo impulsar iniciativas destinadas a aumentar la competitividad y el atractivo de los puertos franceses en el panorama mundial.

La última estrategia fue adoptada en 2021 por el **Comité interministériel de la mer (CiMer)**. Este Comité fue creado mediante el **Decreto N° 95-1232 del 22 de noviembre de 1995** que, como establece en su artículo 1, es el encargado de deliberar sobre la política del Gobierno en el ámbito del mar en sus diversos aspectos nacionales e internacionales y fijar las directrices gubernamentales en todos los aspectos de la actividad marítima.

El Comité, presidido por el Primer ministro, reúne a trece ministros de su gabinete y en él están representados desde los sectores económicos del mar, hasta las asociaciones y organizaciones no gubernamentales comprometidas con la protección del medio marino, pasando por las regiones y los entes locales. Todos ellos participan en la construcción conjunta de la política marítima francesa.

Antes de aprobarse las leyes de descentralización de 1983¹¹ —con las que se llevó a cabo un reparto de competencias entre los diferentes departamentos y regiones del Estado— todos los puertos marítimos estaban bajo la supervisión del Estado.

¹¹ *Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat (loi Defferre)* y *Loi n° 83-663 du 22 juillet 1983 complétant la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat*

Una nueva ley de descentralización, la *Loi n°2004-809 du 13 août 2004*, que aclaró el reparto de competencias entre prefectos regionales y departamentales, condujo a la descentralización de los 17 puertos nacionales metropolitanos de interés, principalmente hacia las regiones.

Finalmente, la *loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire* crearía el estatuto de “Gran Puerto Marítimo (GPM)”, del que forman parte los 11 puertos marítimos bajo control del Estado, a excepción de San Pedro y Miquelón, que mantuvo su estatus de puerto de interés nacional. Estos grandes puertos marítimos son establecimientos públicos del Estado que gestionan más del 80% del tráfico marítimo.

En estos momentos hay más de 500 puertos descentralizados, cuyo mantenimiento y gestión es responsabilidad de las autoridades locales. La mayoría de ellos son puertos deportivos, pero algunos también son importantes puertos pesqueros o comerciales. Por tanto, en estos momentos, la creación, el desarrollo, el mantenimiento y la gestión de los puertos (excepto los grandes puertos marítimos) son responsabilidad de las autoridades locales.

Los puertos y los diferentes aspectos de la navegación marítima están regulados en la Parte quinta¹² del *Code des transports*, cuyo libro primero regula el **estatuto de los buques y de los drones marítimos**

La **navegación marítima** está regulada en su **Libro II**, estructurado en **siete títulos**, que recogen las disposiciones relativas a la seguridad de los navíos y la prevención de la contaminación, así como las infracciones y sanciones administrativas y penales por incumplimiento de las disposiciones sobre estas materias.

Finalmente, su **Libro III**, estructurado en **cinco títulos**, recoge toda la legislación relativa los **puertos marítimos**. En su título I, dedicado a la **organización de los puertos marítimos**, sitúa al frente de la dirección, gestión y control de los grandes puertos marítimos al denominado *Conseil de surveillance*, formado por representantes del Estado, de las regiones y de las colectividades territoriales (responsables de los puertos descentralizados) y regula, en diferentes capítulos, los grandes puertos marítimos y fluvio-marítimos, así como los puertos autónomos. El resto de los títulos están dedicados a los servicios portuarios.

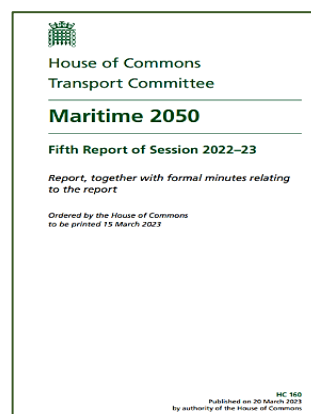
En **Irlanda** la competencia en materia de legislación marítima, puertos o embarcaciones corresponde la *Department of Transport*, cuya **Política Nacional Portuaria** reconoce el papel clave que para el crecimiento económico y la prosperidad de un país insular como Irlanda desempeñan la calidad y la eficiencia de su sistema portuario.

¹² *Code des transports Partie législative Cinquième partie: transport et navigation maritimes (Articles L5000-1 à L5795-14)*

La ley más importante en materia portuaria es la *Harbours Act 2015*. Con esta ley se derogaron las leyes de puertos de 1946 y 1947 y se modificaron las leyes de puertos aprobadas entre 2006 y 2015, estableciendo las bases jurídicas para transferir el control de los cinco puertos estatales de importancia regional a las autoridades locales.

Aunque son numerosas las disposiciones legislativas y reglamentarias que regulan la marina mercante, la *Merchant Shipping (Registration of Ships) Act 2014* es la ley que regula en la actualidad el registro de buques, la tramitación de su documentación o el abanderamiento de naves, así como las sanciones previstas por el incumplimiento de la ley.

En materia de **embarcaciones de recreo**, existen también diversas disposiciones que regulan el registro y las normas de seguridad para este tipo de embarcaciones¹³.



En **Italia**, tras la reorganización del Ministerio de Transportes del año 2023¹⁴ y mediante el *Decreto n. 186 del Presidente del Consiglio dei Ministri*, las competencias en materia de navegación y transporte marítimo corresponden al *Dipartimento per i trasporti e la navigazione* (art.3 c), que es el encargado de la supervisión de las autoridades y de las infraestructuras del sistema portuario, de la orientación para la gestión y regulación del uso de áreas marítimas de propiedad estatal, así como de la disciplina del personal de navegación marítima e interior.

La legislación ha sido objeto de numerosas modificaciones en los últimos años¹⁵, especialmente tras la pandemia de COVID-19, momento en el que se adoptaron medidas destinadas al sostenimiento de la actividad marítima y portuaria debido a las restricciones que se produjeron en el transporte marítimo, aunque ya en 2016 se habían llevado a cabo algunas reformas tendentes a reducir y simplificar el número de autoridades portuarias.

¹³ *Pleasure Craft (Personal Flotation Devices and Operation) (Safety) Regulations 2005* modificada por la *Pleasure Craft (Personal Flotation Devices and Operation) (Safety) (Amendment) Regulations 2012 (S.I. No. 349 of 2012)*, modificada a su vez por el *S.I. 400 of 2018*.

¹⁴ *Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, 30 ottobre 2023, n. 186. Regolamento recante la riorganizzazione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.*

¹⁵ El dossier elaborado por el servicio de Estudios de la Cámara de Diputados italiana, *Sistemi portuali, trasporto marittimo e interno*, en septiembre de 2022, recopila, con enlaces a la misma, toda esta normativa.

Toda la legislación sobre la materia está recogida en el *Codice della navigazione*¹⁶. Su Parte I está dedicada a la navegación marítima e interior, su ordenación administrativa y a la política portuaria. En su título V se regula el registro y abanderamiento de buques, y la documentación de navegabilidad.

La normativa sobre el registro, documentación, licencias, seguros o infracciones de la navegación de recreo está recogida en el *Codice della nautica da diporto*¹⁷.

En **Portugal**, existe una autoridad, la *Autoridade da Mobilidade e dos Transportes (AMT)*¹⁸ – una autoridad administrativa independiente de derecho público –, dotada de autonomía financiera y de gestión, así como de patrimonio propio, cuyo ámbito de actuación abarca todo el territorio nacional y que tiene como misión regular y supervisar el sector de la movilidad y el transporte terrestre, fluvial y ferroviario, así como las infraestructuras y la actividad económica en el sector de los puertos comerciales y del transporte marítimo.

En 2018 se aprobó el *Decreto-Lei n.º 43/2018, de 18 de junho*¹⁹ que estableció un nuevo marco jurídico para **la marina mercante**, orientado a favorecer la expansión del mercado portugués del transporte marítimo y el desarrollo de los puertos nacionales y de la industria naval, con el consiguiente aumento de los ingresos fiscales. El Decreto creaba un registro único de datos a nivel nacional con información relativa a las inspecciones, certificación y registro de embarcaciones – incluidas las de recreo – y establecía un régimen especial para la determinación de la base imponible en función del tonelaje de los buques (*tonelage tax*) y un régimen fiscal específico para la actividad marítima.

Tras su adhesión a la UE en 1986, Portugal llevó a cabo una importante reestructuración y modernización del sector portuario nacional con el objetivo de gestionar los puertos con criterios de competitividad. Actualmente **las infraestructuras portuarias** son competencia del Estado, mientras que las obras y los servicios de gestión del tráfico portuario están bajo el control y gestión de empresas privadas mediante la concesión de licencias durante un período de tiempo determinado.

¹⁶ *Codice della Navigazione*. Regio Decreto 30 marzo 1942, n. 327. *Approvazione del testo definitivo del Codice della navigazione*

¹⁷ Decreto legislativo 18 luglio 2005, n. 171. *Codice della nautica da diporto ed attuazione della direttiva 2003/44/CE, a norma dell'articolo 6 della legge 8 luglio 2003, n. 172*

¹⁸ Decreto-Lei n.º 78/2014 *Aprova os estatutos da Autoridade da Mobilidade e dos Transportes, na sequência da Lei n.º 67/2013, de 28 de agosto, que aprova a lei-quadro das entidades administrativas independentes com funções de regulação da atividade económica dos setores privado, público e cooperativo, e procede à primeira alteração ao Decreto-Lei n.º 11/2014, de 22 de janeiro, que aprova a Lei Orgânica do Ministério da Economia*

¹⁹ Decreto-Lei n.º 43/2018, de 18 de junho¹⁹ *Cria o Sistema Nacional de Embarcações e Marítimos*

Con la aprobación del *Decreto-Lei n.º 298/93. **Estabelece o regime de operação portuária***, se estableció un nuevo régimen jurídico para la transferencia y gestión de las actividades portuarias a empresas privadas. El Decreto delimitaba el ámbito y las condiciones de actuación de estas empresas. Esta reestructuración se completaría al año siguiente con el *Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro*²⁰, que estableció las bases generales para la concesión de este servicio público a empresas privadas.

La AMT es la autoridad encargada de evaluar y aprobar anualmente las propuestas de regulación tarifaria de cada una de las administraciones portuarias y de asesorar al Gobierno en las licitaciones de concesión de servicios y operaciones portuarias, así como de impulsar el transporte marítimo nacional en lo que respecta a su competitividad y al atractivo de inversión en el sector.

En 2018 se aprobó el *Decreto-Lei n.º 93/2018*²¹, que establecía el nuevo régimen jurídico aplicable a la **navegación de recreo** para aumentar el nivel de seguridad exigido a este tipo de embarcaciones y a sus usuarios, así como a simplificar y modernizar los procedimientos de certificación y registro de estas.

Recientemente se ha aprobado una *Resolución del Consejo de Ministros nº90/2024, de 15 de julio* por la que se crea una **Comisión Interministerial de Asuntos Marítimos (CIAM)**, que tiene como objetivo supervisar y coordinar la actuaciones de los distintos niveles de gobierno con competencia en materias relacionadas con el mar —el Gobierno y los gobiernos regionales de Azores y Madeira— en la búsqueda de acciones conjuntas y consensuadas entre las diferentes áreas.

²⁰ *Decreto-Lei n.º 324/94, de 30 de dezembro. Aprova as bases gerais das concessões do serviço público de movimentação da cargas em áreas portuárias*

²¹ *Decreto-Lei n.º 93/2018*²¹. *Aprova o novo Regime Jurídico da Náutica de Recreio*

Información adicional

Puede consultar los siguientes Documentos de Trabajo elaborados, por el Departamento de Documentación, para la Comisión de Transportes y Movilidad Sostenible en los que se recoge:

- [Documentación que acompaña al proyecto](#)
- [Estudios](#)
- [Documentos comparativos y Textos derogados](#)

Igualmente, se encuentra a su disposición la [bibliografía](#) de apoyo a la tramitación legislativa del Proyecto elaborada por la Biblioteca del Congreso de los Diputados, que puede ser actualizada o ampliada durante su tramitación.