



POSICIÓN DE PUERTOS DEL ESTADO EN RELACIÓN CON EL PROYECTO DE LA COMISIÓN POR EL QUE SE MODIFICA EL REGLAMENTO (UE) Nº 651/2014, POR EL QUE SE DECLARAN DETERMINADAS CATEGORÍAS DE AYUDAS COMPATIBLES CON EL MERCADO INTERIOR EN APLICACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 107 Y 108 DEL TRATADO

Puertos el Estado considera que la inclusión de las infraestructuras portuarias en el Reglamento General de Exención por Categorías puede ofrecer **seguridad jurídica**, **aligerar la carga administrativa** en los Estados miembros, y contribuir a **estimular la participación de la inversión privada**, siempre que se establezcan unos criterios objetivos para toda la Unión Europea que aclaren las condiciones en las que la financiación pública en los puertos marítimos es compatible con el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE).

Los puertos son **infraestructuras críticas** para la UE, en tanto que prestadores de **servicios esenciales** para todos los sectores de la economía. A la vez, en ellos se desarrollan actividades portuarias, que constituyen **actividades económicas**, sujetas a las normas de competencia. Esto se traduce en una gran complejidad a la hora de analizar las distorsiones de la competencia que el establecimiento de ayudas públicas puede ocasionar en el mercado.

Además, es esencial tener en cuenta la diversidad de modelos de titularidad y gestión portuaria que existen en Europa a la hora de analizar el impacto que el establecimiento del sistema de exención por categorías puede tener en los diferentes modelos de gobernanza y, por tanto, el **efecto en la competencia** entre los Estados miembros, así como en la competencia interportuaria dentro de un mismo Estado miembro.

Como punto de partida, los criterios comunes deben definirse en coherencia con los objetivos y las políticas de la Unión Europea. En este marco, es importante tener presente el “Libro Blanco Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible”¹ de la Comisión Europea, donde se establece como objetivo para lograr un sistema de transporte competitivo y sostenible “avanzar hacia la aplicación plena de los principios del «**usuario pagador**» (cobro al usuario) y de «quien contamina paga», precisando que las tasas y los impuestos del

¹ Libro Blanco Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transporte: por una política de transportes competitiva y sostenible (COM/2011/0144 final)

transporte tienen que reflejar los costes totales del transporte, incluidos los costes de las infraestructuras y los costes externos.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, Puertos del Estado señala las siguientes OBSERVACIONES al proyecto de Reglamento de la Comisión Europea, puntualizando que se asume que la “financiación pública” se entiende referida a la realizada con fondos ajenos a los organismos gestores de los puertos:

- **Las infraestructuras portuarias, en especial las infraestructuras de acceso**, resultan imprescindibles para que a partir de ellas se posibilite el desarrollo de la actividad portuaria, debiendo adaptarse a las exigencias del mercado internacional del transporte y logístico. En nuestra opinión, en línea con la doctrina y jurisprudencia de las instituciones comunitarias, la financiación pública de dichas infraestructuras (dentro de los límites que se establezcan en el artículo 56, b, párrafo 4) sería compatible con el TFUE siempre que sean estrictamente necesarias para hacer operativas comercialmente el resto de infraestructuras del puerto, no sean selectivas, estén abiertas a todos los usuarios, incluidos los potenciales, y el acceso a las mismas se realice sobre una base no discriminatoria, no siendo susceptibles de un aprovechamiento especial o individualizado por parte de ningún operador, ni del gestor de la infraestructura.
- Para evitar distorsiones de la competencia y que no se produzca afectación al comercio entre Estados miembros, resulta imprescindible que **tanto la amortización como los costes de mantenimiento de dichas infraestructuras financiadas con ayudas públicas sean repercutidos a los usuarios de los puertos**, bien a través de los precios establecidos por el organismo gestor del puerto, o bien a través de cualquier otro mecanismo recaudatorio de la administración pública que los haya financiado. Por tanto, debe exigirse que en cada ayuda concedida se establezca claramente el mecanismo de repercusión de dichos costes a los usuarios del puerto.
- Dada la escasa concreción con la que se definen los conceptos de infraestructura y superestructura y la amplitud interpretativa para la determinación de los costes elegibles, resulta arriesgada la aplicación directa de los umbrales de inversión, sin tener en cuenta las características de dicha inversión de cara a garantizar que no se producen distorsiones en el mercado. Por ello, es necesario que en el articulado se **expliciten unos criterios cualitativos** para determinar en qué condiciones una ayuda de Estado puede ser compatible con el mercado interior previamente a la aplicación de los límites cuantitativos que se establecen en el artículo 56 b) párrafo 4, lo cual minimizaría el riesgo de falseamiento de la competencia.

- La financiación pública de la **superestructura portuaria debe estar sujeta a un procedimiento de notificación previa**, ya que debe ser objeto de un análisis pormenorizado para evitar que se conceda un beneficio selectivo a un operador o grupo de ellos. Estas inversiones se encuentran en general más ligadas con la operativa concreta y existe una mayor probabilidad de que favorezcan a determinados operadores. Es preciso garantizar que sólo se financien públicamente aquellas superestructuras no susceptibles de financiación por los explotadores de la misma, ya se trate del organismo gestor del puerto o de una entidad privada, respetándose el “principio del inversor privado”. Por este motivo, no resulta adecuado que la superestructura en general tenga cabida en el Reglamento General de Exención por Categorías.
- Si bien es razonable asegurar que no se concedan ayudas de Estado por la vía de otorgar **concesiones u otro tipo de atribuciones a terceros por plazos excesivos o a precios inferiores a los del mercado**, no se entiende por qué esta cautela se introduce en el Reglamento General de Exención por Categorías, ya que en cada concesión habría que analizar individualmente las circunstancias del otorgamiento, tanto de plazo como de precio, en relación con las condiciones del mercado. En cualquier caso, la alusión a un periodo máximo de 30 años no parece apropiada porque dicho periodo puede resultar insuficiente para que el inversor recupere los costes asociados a su inversión ya que los plazos de amortización de algunas infraestructuras superan dicho periodo, lo que puede desincentivar la inversión privada en los puertos.
- El Reglamento de Exención se centra en la financiación de inversiones, por lo que los costes de mantenimiento de las mismas no están contemplados. Esto resulta coherente con la idea recogida en el acervo normativo comunitario de no subvencionar el funcionamiento de las actividades deficitarias y que los poderes públicos focalicen sus ayudas en la provisión pública de infraestructuras para promover la actividad económica. Los **costes de mantenimiento de las infraestructuras**, incluyendo los relativos a las infraestructuras de acceso, son **gastos**, y no inversiones, y como tales deben ser asumidos por los organismos gestores, siendo repercutidos finalmente a los usuarios finales de las infraestructuras, para evitar la falta de eficiencia en la asignación los recursos.
- Se considera adecuado evitar el **fraccionamiento de proyectos** de cara a sortear la limitación de la ayuda en función de los umbrales de inversión. Sin embargo, asumir que toda inversión en el mismo puerto realizada por un beneficiario de ayudas en los tres años siguientes al inicio de la primera constituye una misma inversión no responde a la realidad. Los puertos son estructuras complejas que requieren la ejecución simultánea de proyectos con distintas finalidades desde el punto de vista funcional y operativo.

En ocasiones, un mismo proyecto puede dilatarse por un periodo superior a los tres años, por lo que el establecimiento automático de un período de tres años para delimitar proyectos podría dar lugar al fraccionamiento artificial de proyectos concebidos de forma unitaria. El criterio prevalente debe ser que el proyecto sea concebido como una actuación unitaria desde el punto funcional.

Adicionalmente, la agrupación de proyectos diferentes en un mismo proyecto puede distorsionar los criterios para determinar la asignación de intensidad máxima de ayuda que resulta aplicable, así como modificar el montante de los costes elegibles y los beneficios atribuibles al proyecto.

- En línea con el apartado 5 de la parte expositiva de la sección 15 del Proyecto de Reglamento (Aid for ports) se propone introducir en la definición de infraestructura, de manera expresa, lo necesario para la adaptación de las infraestructuras al uso de combustibles alternativos para promover el cumplimiento de las exigencias de la Unión Europea en materia medioambiental.
- Por otra parte, es necesario realizar un comentario sobre la introducción de la noción de Ayuda de Estado en el **Reglamento sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y transparencia financiera** por parte del Parlamento Europeo. Dicho Reglamento no es el instrumento adecuado para precisar qué infraestructuras portuarias tienen naturaleza económica o no. La propuesta contenida en el mismo, que asume que las infraestructuras portuarias de acceso y defensa y las relacionadas con los servicios no económicos de interés general no tienen naturaleza económica, siendo de exclusiva responsabilidad del Estado, está en contradicción con el criterio establecido por la DG COMPETENCIA de la Comisión Europea en el Proyecto de Reglamento General de Exención por Categorías, que además se encuentra actualmente en un proceso de consulta pública, ya que esta asunción implicaría que su financiación pública quedaría fuera del ámbito de la aplicación del concepto de ayuda de Estado.

Madrid, 18 de mayo de 2016