

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL: REGULACIÓN, ENTORNO COMPETITIVO Y RESULTADOS.
UNA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

3.1. Propiedad, servicios y regulación en los puertos españoles: una visión de conjunto	80
3.1.1. Una breve referencia al marco legal: la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante	81
3.1.2. Los puertos de interés general y el ente Puertos del Estado	84
3.1.3. Propiedad portuaria: titularidad pública	89
3.1.4. Servicios portuarios: modelo de gestión unitaria	100
3.1.5. Agente regulador: la Autoridad Portuaria	105
3.2. Los puertos españoles: empresas comerciales	112
3.2.1. Introducción de elementos competitivos en el entorno portuario español	113
3.2.1. Empresa multiproducto: los tráficós portuarios	116
3.3. Los puertos en la política europea	123
3.3.1. La Red Trans-Europea de Transportes y los puertos europeos	123
3.3.2. Hacia un entorno más competitivo en los puertos: perspectiva europea	127
3.4. Conclusiones	130

EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL: REGULACIÓN, ENTORNO COMPETITIVO Y RESULTADOS.
UNA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

La preferencia, en el ámbito internacional, por modelos de gestión portuaria que combinan participación pública y privada se ha manifestado también en el caso español. Siguiendo esta tendencia, el sistema portuario de España ha venido introduciendo, desde principios de la década de 1990, una serie de cambios que pretenden configurar una organización más competitiva. En este sentido, los puertos españoles han ido avanzando hacia un modelo caracterizado por la propiedad pública de las infraestructuras, la provisión privada de los servicios y la presencia de un agente público regulador.

Este capítulo presenta el modelo de gestión del sistema portuario español y presta una atención especial a los cambios que se han producido en su organización. El análisis se realiza de manera conjunta para todos los puertos, y en él destaca la transición que éstos están experimentando en su adaptación a una gestión de carácter empresarial en la que intervienen agentes públicos y privados. Este enfoque en el desarrollo de la actividad portuaria es el que se está adoptando en las decisiones a nivel europeo.

El capítulo se inicia con el análisis de los tres elementos que se presentaron en el anterior: la propiedad de las infraestructuras, la prestación de servicios y el

agente regulador. El primer epígrafe pone énfasis en el modelo tipo *landlord* adoptado por el sistema portuario español y muestra cómo se han adaptado en él esos tres componentes. En segundo lugar, se subrayan los aspectos de la gestión portuaria que han tratado de fomentar un entorno más competitivo y se estudia su incidencia en la distribución de tráfico entre los puertos españoles. El estudio se completa con el análisis de la posición que está adoptando la Unión Europea en materia de política portuaria.

3.1. Propiedad, servicios y regulación en los puertos españoles: una visión de conjunto

En el modelo de gestión adoptado por el sistema portuario en España, las infraestructuras son de propiedad pública, la provisión de servicios tiende a ser privada y la regulación se lleva a cabo a través de un agente público. En este capítulo se detallan los aspectos más relevantes sobre la organización de estos tres elementos en los puertos marítimos comerciales de interés general.

Los puertos marítimos se relacionan con la existencia de una serie de condiciones relacionadas con la superficie de agua, la infraestructura y la superestructura portuaria, que permiten realizar las operaciones de tráfico marítimo, así como el enlace con las principales redes de transporte, con eficacia, rapidez y seguridad.⁹²

El puerto comercial se define como aquel que, en razón de las características de su tráfico, reúne condiciones técnicas, de seguridad y comerciales portuarias, entendiéndose por tales las operaciones de estiba, desestiba, carga, descarga, transbordo y almacenamiento de mercancías que justifiquen la utilización de medios mecánicos o instalaciones especializadas.

⁹² Título preliminar de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (Ley 27/1992).

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

Un puerto es considerado de interés general cuando cumple alguna de las siguientes condiciones: que se efectúen en él actividades comerciales marítimas internacionales; que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma; que sirva a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional; que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado; que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyan elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.

3.1.1. Una breve referencia al marco legal: la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante

A principios de la década de 1990 se inició una nueva etapa en la legislación de los puertos españoles. En 1992 entró en vigor una ley que introducía importantes cambios en la estructura del sistema portuario español, así como en su gestión y explotación.

Con anterioridad a 1992, la regulación en materia de gestión portuaria y de tráfico marítimo se hallaba dispersa y se abordaba de forma separada.⁹³ La gestión de puertos, por una parte, se había legislado en 1968; a pesar de que había generado algunas rigideces relacionadas con la función y estructura administrativa, supuso un notable avance en materia de regulación

⁹³ Algunas leyes se remontaban incluso al siglo XIX, como era el caso de la Ley general de Obras Públicas de 1877 y de la Ley de Puertos de 1880.

portuaria.⁹⁴ En el ámbito de la marina mercante y del transporte marítimo, por otra parte, la legislación básica databa de 1956, y a partir de ella se sucedieron numerosas disposiciones.⁹⁵

La mayor parte de la legislación que surgió en la segunda mitad del siglo XX era de carácter reglamentario y se establecía de forma asistemática y dispersa. La promulgación de leyes trataba de hacer frente a las nuevas necesidades y situaciones del transporte marítimo, es decir, a los cambios experimentados por éste en los aspectos técnico, económico, social y político.

A la dispersión y antigüedad de los textos legislativos vino a sumarse una serie de acontecimientos que propiciaron la revisión de la normativa en materia portuaria. Por un lado, las nuevas exigencias derivadas de la aprobación de la Constitución de 1978; por otro, la adopción de la normativa comunitaria tras el ingreso de España en la Comunidad Económica Europea. Ambos elementos hacían difícil la adaptación de la legislación portuaria vigente y condujeron a su revisión general.

El texto constitucional atribuyó la competencia sobre los puertos de interés general a la Administración del Estado, circunstancia que consolidó la tradición histórica de dependencia estatal del dominio portuario.⁹⁶ Al mismo tiempo, sin embargo, la propia Constitución atribuyó a las Comunidades Autónomas determinadas competencias en materia de puertos, que fueron asumidas en sus respectivos Estatutos y reclamadas en el proceso de traspaso de competencias del Estado.⁹⁷ Esta participación a nivel autonómico obligaba

⁹⁴ En 1968 se promulgó la Ley sobre Juntas de Puertos y Estatutos de Autonomía (Ley 27/1968, de 20 de junio) y se derogó el Real Decreto-Ley de 1928 sobre puertos. Según F. Palao (1994), la nueva legislación fue redactada a instancias del Banco Mundial como condición para obtener financiación exterior.

⁹⁵ En 1956 se promulgó la Ley de Ordenación y Renovación de la Flota Mercante.

⁹⁶ Los puertos de refugio, deportivos y, en general, los no comerciales pasaban a ser gestionados por las comunidades autónomas

⁹⁷ Arts. 148.1.6ª y 149.1.20ª

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

a concretar los bienes e instalaciones portuarias sobre los que el Estado tenía la titularidad o ejercía sus competencias.

En este contexto se promulgó en 1992 una ley que puso al día la legislación en materia portuaria y marítima en España. Según el texto de la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, se estaban sentando las bases que habían de permitir la gradual implantación de las reglas del mercado en la actividad portuaria. Para ello se dotó a los puertos –tradicionalmente, una actividad fuertemente protegida y con una alta intervención administrativa– de un tratamiento empresarial. Esta nueva normativa pretendía que las empresas que participaban en la actividad portuaria, tanto públicas como privadas, pudieran operar en un marco más moderno y flexible.

Posteriormente, en 1997, se promulgó una nueva ley que introdujo algunas modificaciones en la de 1992.⁹⁸ Su objetivo era dotar a los puertos de interés general de un régimen de autonomía funcional y de gestión para el ejercicio de las competencias atribuidas por esta nueva ley, y regular la designación por las Comunidades Autónomas de los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias.

Actualmente, el marco regulador en materia portuaria se rige por la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, con las modificaciones establecidas en la Ley 62/1997, de 26 de diciembre. En términos generales, con la entrada en vigor de la nueva legislación, se ha pasado de un modelo autoritario e intervencionista a otro liberal, en la ordenación de los tráficos, y social, por cuanto hace referencia a los mecanismos precisos para garantizar los intereses generales.

⁹⁸ Ley de 26 de diciembre (Ley 62/1997).

3.1.2. Los puertos de interés general y el ente Puertos del Estado

El modelo de gestión portuaria vigente en España, establecido mediante la Ley de 1992, introdujo una nueva forma de organizar el sistema de puertos. La estructura organizativa resultante se articula bajo un marco general de descentralización de las funciones y servicios públicos (Garrido, 1993). En este sentido, se configura un sistema portuario que mantiene la titularidad estatal de los puertos de interés general, crea un ente público denominado Puertos del Estado y unifica en un solo modelo de gestión portuaria los tres que existían con anterioridad a la Ley de 1992 (tabla 3.1).

Tabla 3.1. Cambios organizativos introducidos por la Ley de Puertos y de la Marina Mercante de 1992

Situación anterior a 1992	Situación actual (desde 1992)
Titularidad de los puertos de interés general: - Estado	Titularidad de los puertos de interés general: - Estado
Ministerio de Obras Públicas y Transportes	Ministerio de Fomento
Dirección General de Puertos	Ente Público Puertos del Estado
Modelos de gestión: - Juntas de Puerto (23 puertos o grupos de puertos) - Puertos autónomos (Huelva, Barcelona, Bilbao y Valencia) - Comisión Administrativa de Grupos de Puertos	Modelo de gestión: - Autoridades Portuarias (27)

Fuente: Elaboración propia.

Las tendencias que se estaban dando en el sector público se incorporan en la vigente legislación mediante la creación de las siguientes entidades:

- Puertos del Estado: ente público con responsabilidad global sobre el conjunto del sistema portuario y funciones de *holding* sobre las Autoridades Portuarias.⁹⁹

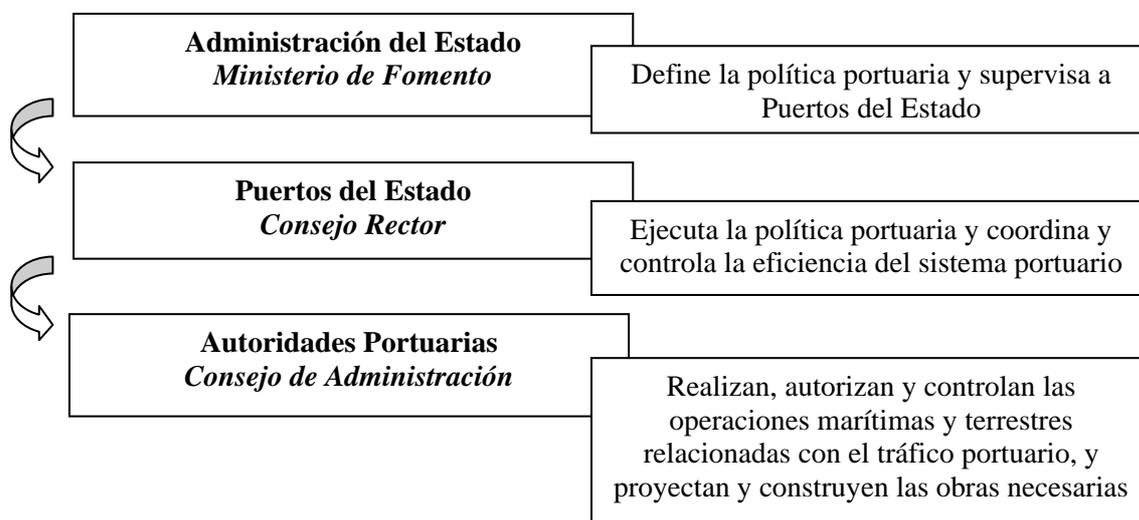
⁹⁹ Arts. 24 al 33 de la Ley de 1992 y modificaciones en la Ley de 1997.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

- Autoridad Portuaria: entidad pública con autonomía de gestión, dotada de personalidad jurídica y presupuesto propios, y gestionada de acuerdo con criterios empresariales.¹⁰⁰

En materia portuaria, se establecen diferentes niveles de intervención y las competencias se reparten entre el Ministerio de Fomento, el ente Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias (figura 3.1). Puertos del Estado, bajo la dependencia y supervisión del Ministerio de Fomento, se ocupa, básicamente de ejecutar la política portuaria del Gobierno, así como de coordinar y controlar la eficiencia del sistema portuario de titularidad estatal. Al Ministerio de Fomento corresponde la aprobación del plan anual de objetivos de Puertos del Estado, establecer el sistema para su seguimiento y, sin perjuicio de otras competencias, ejercer el control de eficacia de la entidad de acuerdo con la normativa vigente.¹⁰¹

Esquema 3.1. Competencias en el ámbito portuario



Fuente: Elaboración propia.

¹⁰⁰ Las autoridades portuarias que surgen a partir de 1992 tienen una autonomía de gestión superior a la que disfrutaban los anteriores puertos autónomos.

¹⁰¹ En la Ley de 1992 se hacía referencia al Ministerio de Obras Públicas y Transportes. Actualmente, tal y como se refleja en la Ley de 1997, dichas competencias corresponden al Ministerio de Fomento.

EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL: REGULACIÓN, ENTORNO COMPETITIVO Y RESULTADOS.
 UNA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

La organización empresarial del sistema portuario español queda configurada por 27 Autoridades Portuarias convertidas en unidades de gestión, a pesar de que pueden tener bajo su amparo uno o más puertos. Esto es así porque la ley les atribuye la facultad de gestionar cada puerto o conjunto de puertos (véase tabla 3.2). En todo caso, las Autoridades Portuarias operan bajo la coordinación y control del ente público Puertos del Estado.

Tabla 3.2. Las Autoridades Portuarias y los puertos de interés general

Autoridad Portuaria	Puertos de su competencia	Autoridad Portuaria	Puertos de su competencia
<i>Alicante</i>	Puerto de Alicante Puerto de Torrevieja	<i>Huelva</i>	Puerto de Huelva
<i>Almería-Motril</i>	Puerto de Almería Puerto de Carboneras Puerto de Motril	<i>A Coruña</i>	Puerto de A Coruña
<i>Avilés</i>	Puerto de Avilés	<i>Las Palmas</i>	Puerto de La Luz y Las Palmas Puerto de Salinetas Puerto de Arrecife Puerto de Rosario
<i>Bahía de Algeciras</i>	Puerto de Algeciras	<i>Málaga</i>	Puerto de Málaga
<i>Bahía de Cádiz</i>	Puerto de Cádiz Puerto de Santa María Puerto de la Zona Franca Puerto de Cabezuela Puerto de Rota	<i>Marín-Pontevedra</i>	Puerto de Marín Puerto de Pontevedra
<i>Baleares</i>	Puerto de Palma de Mallorca Puerto de Alcudia Puerto de Mahón Puerto de Ibiza Puerto de Cala Sabina	<i>Melilla</i>	Puerto de Melilla
<i>Barcelona</i>	Puerto de Barcelona	<i>Pasajes</i>	Puerto de Pasajes
<i>Bilbao</i>	Puerto de Bilbao	<i>Sta. C. de Tenerife</i>	Puerto de Sta. Cruz de Tenerife Puerto de Sta. Cruz de la Palma Puerto de San Sebastián de la Gomera Puerto del Hierro Puerto de los Cristianos
<i>Cartagena</i>	Puerto de Cartagena	<i>Santander</i>	Puerto de Santander
<i>Castellón</i>	Puerto de Castellón Puerto de Vinaroz	<i>Sevilla</i>	Puerto de Sevilla
<i>Ceuta</i>	Puerto de Ceuta	<i>Tarragona</i>	Puerto de Tarragona
<i>Ferrol-San Ciprián</i>	Puerto de Ferrol Puerto de San Ciprián	<i>Valencia</i>	Puerto de Valencia Puerto de Gandía Puerto de Sagunto
<i>Gijón</i>	Puerto de Gijón	<i>Vigo</i>	Puerto de Vigo
		<i>Villagarcía</i>	Puerto de Villagarcía

Fuente: Anuario Estadístico de Puertos del Estado (2000).

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

La creación del ente Puertos del Estado permite que una entidad pueda asumir competencias globales sobre el sistema portuario (tabla 3.3). Palao (1993: 15) justifica la coordinación y racionalización global del sistema portuario español por su carácter minifundista. Esta característica se relaciona con el hecho de que la dispersión de las infraestructuras portuarias configura puertos de tamaño pequeño y mediano, si se comparan con la dimensión de los puertos comerciales europeos y mundiales. Además, la zona de influencia de los puertos españoles es reducida y su tráfico limitado, circunstancia que se ve agravada por la situación periférica de España con respecto a Europa y la distribución geográfica de los centros europeos de actividad económica, lo que limita la posibilidad de que los puertos españoles se conviertan en puerta de entrada de los principales tráficos europeos.¹⁰² Tales características justifican el diseño de un sistema de coordinación que evite la competencia en desarrollo de infraestructuras con el objetivo de captar tráficos que, finalmente, han de acabar optando por uno de los puertos.

Tabla 3.3. Funciones de Puertos del Estado

- Definir los objetivos del conjunto del sistema portuario estatal y los generales de gestión de las Autoridades Portuarias, a través de los planes de empresa que se acuerden con éstas, en el marco fijado por el Ministerio de Fomento
- Controlar la eficiencia de la gestión y velar por el cumplimiento de los objetivos fijados para cada una de las Autoridades Portuarias en los planes de empresa
- Aprobar la programación financiera y de inversiones de las Autoridades Portuarias derivada de los planes de empresa y la consolidación de sus contabilidades y presupuestos
- Impulsar las actuaciones de los diferentes órganos de la Administración General del Estado con competencias en materia de intermodalidad, logística y transporte combinado en los puertos de interés general
- Elaborar las estadísticas de tráfico y de otras materias de interés para el sistema portuario

Fuente: Elaboración propia a partir de la ley de 1997 (art. 26).

¹⁰² Palao (1993: 11) señala que el “insuficiente desarrollo de infraestructura de transporte terrestre perimetral (carreteras y ferrocarriles), dado el modelo radial elegido históricamente para su desarrollo, ha hecho que aparezcan numerosos puertos comerciales que tienen una zona de influencia reducida y tráfico asimismo limitado”. El mismo autor destaca que el esfuerzo inversor en el sistema de transporte terrestre tendría implicaciones positivas en la utilización de los puertos del Mediterráneo como puertos de entrada a Europa, especialmente para mercancías del Medio y Lejano Oriente (Palao, 1994).

EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL: REGULACIÓN, ENTORNO COMPETITIVO Y RESULTADOS.
UNA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

La consideración de los puertos como sistema se extiende también al ámbito económico-financiero. En este sentido, destaca el objetivo de autofinanciación del ente público Puertos del Estado a partir de los recursos generados por el conjunto del sistema portuario, y la consolidación de un Fondo de Contribución y de un Fondo de Financiación y Solidaridad, destinados a inversiones en el conjunto del sistema portuario.¹⁰³ La autosuficiencia implica que, con los ingresos generados en el sistema portuario español por los servicios que ofrece, se deben cubrir no sólo los gastos de explotación, conservación y administración, y la depreciación de sus bienes e instalaciones, sino también la inversión en obra nueva, incluidas las grandes infraestructuras.¹⁰⁴ Por su parte, los fondos son formas de participación que se articulan dentro del conjunto portuario y actúan como instrumentos de cohesión.

En última instancia, Puertos del Estado se configura como un órgano de gestión y de coordinación que actúa con funciones delegadas de su propietario (Palao, 1993: 15). Tal propiedad recae en el Estado; en consecuencia, los puertos comerciales de interés general son competencia

¹⁰³ El Fondo de Contribución se establece en la Ley de 1992 y en la Ley de 1997 se le asignan básicamente dos finalidades: por un lado, cubrir gastos e inversiones del funcionamiento de Puertos del Estado, las actividades de I+D y los servicios centrales de Señales Marítimas del Estado; por otro, cubrir las inversiones que las Autoridades Portuarias realicen a través de Puertos del Estado (art. 46.1. y 2.). El Fondo de Financiación y Solidaridad, según lo establecido por la Ley de 1997 (art. 47) se crea con aportaciones voluntarias de las Autoridades Portuarias con excedentes de tesorería, que se ponen a disposición de otras, con el interés que en cada caso se fije de acuerdo con las condiciones de mercado. Este fondo se creó en la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1985 (Fondo de Contribución), y demostró su utilidad para aprovechar al máximo la capacidad de autofinanciación del conjunto del sistema portuario, considerado en su conjunto como una unidad económica.

¹⁰⁴ Palao (1994) apuntaba que, en 1994, se iba a alcanzar el objetivo de no depender de los Presupuestos Generales del Estado, ni siquiera para atender servicios como los de señalización marítima, que se venían sufragando con cargo a aquéllos. El mismo autor, en 1995, subrayaba que la consecución de la total autofinanciación económica suponía la desaparición de cualquier subvención con cargo a los Presupuestos Generales del Estado, de forma que los usuarios de los puertos, y no los contribuyentes, eran quienes sufragaban los gastos en inversiones y operaciones. Palao (1995b: 5) señala, asimismo, que los costes de inversión de los proyectos portuarios que sólo se justifican por su rentabilidad social se internalizan en el sistema portuario en su conjunto sin acudir a subvenciones externas con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

exclusiva de la Administración del Estado.¹⁰⁵ Ahora bien, las Comunidades Autónomas tienen también un papel importante en esta estructura, pues a ellas compete designar los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias.¹⁰⁶

3.1.3. Propiedad portuaria: titularidad pública

En España, tradicionalmente, los puertos comerciales han sido propiedad pública. Así, en la Ley de 1992, se dispone que las aguas, los terrenos, las obras y las instalaciones fijas de los puertos son bienes de dominio público portuario estatal.¹⁰⁷ Esta titularidad exclusiva del Estado supuso que las obras civiles de infraestructura ubicadas en el ámbito territorial de un puerto y destinadas a realizar o facilitar el tráfico portuario fueran durante décadas producto de inversiones de carácter público.

La obra civil que, dentro del área portuaria, permite el suministro de servicios a los buques y a las mercancías es propiedad de Estado. Sin embargo, las Autoridades Portuarias tienen concedida la explotación de estos activos y, por este motivo, aportan anualmente una cantidad a Puertos del Estado a título de retribución (Palao, 1993: 15). Estos recursos son utilizados por Puertos del Estado para financiar su propio funcionamiento y para realizar ciertas inversiones que, aunque no son rentables desde el punto de vista financiero, se realizaban por motivos de carácter socio-económico o político.

En España, antes de la Ley de 1992, la infraestructura portuaria era construida y mantenida directamente por las autoridades portuarias, y las

¹⁰⁵ La atribución de competencias se establece ya en el art. 149.1.20ª de la Constitución.

¹⁰⁶ Art. 10 de la Ley de 1997, que modifica el art. 10 de la Ley de 1992.

¹⁰⁷ Capítulo I.

EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL: REGULACIÓN, ENTORNO COMPETITIVO Y RESULTADOS.
 UNA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

obras se financiaban en parte con fondos públicos.¹⁰⁸ Cuando finalizaba la construcción del activo en el puerto, las Autoridades Portuarias llevaban a cabo también directamente su gestión. De este modo, las infraestructuras portuarias, como los muelles, los astilleros y la red portuaria de carreteras y ferrocarriles, se constituyeron como propiedad pública.

Tabla 3.4. Financiación de inversiones

Accesos marítimos: infraestructura básica	
<i>1ª Inversión</i>	<i>Mantenimiento</i>
AAPP	Estado: VTS
	AAPP
Área portuaria: infraestructura portuaria	
<i>1ª Inversión</i>	<i>Mantenimiento</i>
AAPP	AAPP
Privados: Terminales especializadas	Privados: Terminales especializadas
Superestructura y equipamiento	
Muchos almacenes y grúas son todavía de las AAPP	
Tiende a ser competencia del sector privado	
Transporte terrestre	
FFCC: objeto de negociación; en general, 50% AAPP y 50% Ministerio de Fomento	
Carreteras interiores: AAPP	
Autorización	
Consejo de Administración de las AAPP después de negociar con Puertos del Estado su inclusión en el Plan de Empresa	

Fuente: Elaboración a partir de Puertos del Estado (1999b), Boletín de Información Mensual, n.º 70.

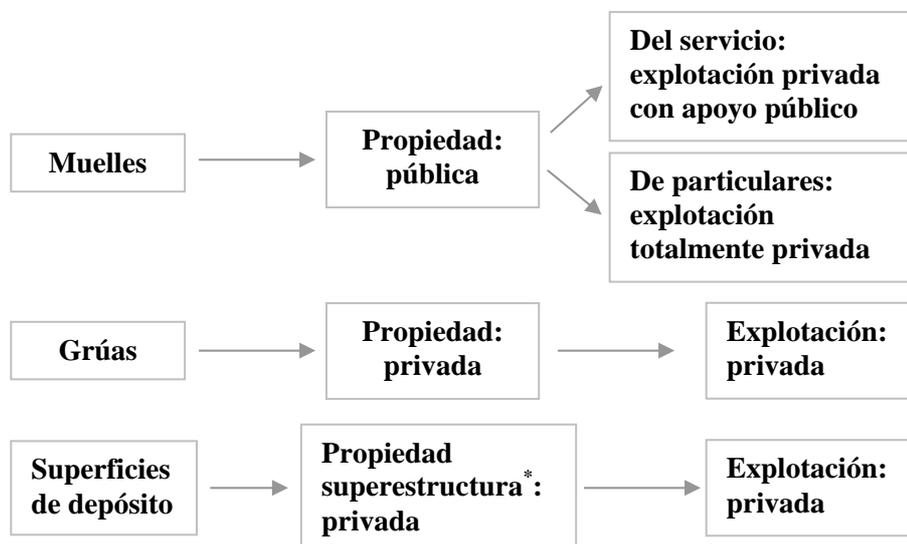
La nueva legislación fomenta la participación de la iniciativa privada en la infraestructura y superestructura del área portuaria. Pese a mantener la propiedad pública de la infraestructura, potencia la participación privada en su explotación. Además, persigue la consecución de una propiedad y explotación totalmente privada en los elementos de superestructura. En ella se revisa el modelo de puerto en España (véase tabla 3.4) para conseguir una combinación de propiedad pública de la infraestructura portuaria (muelles,

¹⁰⁸ En opinión de Palao (1994), los puertos se contemplaban como una obra pública más. Con las leyes de 1966-1968 en materia portuaria se introducen conceptos totalmente nuevos vinculados a su explotación y gestión.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

superficies de depósito, carreteras, etc.) y propiedad privada de las superestructuras (remolcadores, almacenes, grúas, etc.).¹⁰⁹ En opinión de Palao (1995a: 55), en las inversiones portuarias se fomenta de forma cada vez más intensa la participación privada, sobre todo en la mejora de superestructuras y equipamientos.

Esquema 3.2. Tendencia generalizada en propiedad y explotación de infraestructuras y superestructuras portuarias



* El terreno es propiedad pública

Fuente: *Elaboración propia*

En consecuencia, se pueden diferenciar dos indicadores en el nivel de gestión pública y privada de los tráficos que pasan por el área portuaria: el primero de ellos hace referencia a la superestructura; el segundo, a la infraestructura. Sin embargo, la combinación de agentes públicos y privados que aparece en la explotación y propiedad de infraestructuras y superestructuras portuarias

¹⁰⁹ En el título II de la Ley de 1992 se establece que la concesión de dominio público marítimo terrestre no puede ser superior a treinta años (art. 54), mientras que la autorización de los mecanismos de utilización del dominio portuario no puede exceder de tres (art. 58). En este segundo aspecto, Palao (1993: 17) incluye la realización de actividades industriales, comerciales o de servicios al público, tales como el practicaje.

dan por resultado una compleja estructura portuaria. Por ello, a veces es difícil asignar la explotación total de un muelle determinado al sector público o al privado. Esta situación se complica aun más cuando se añade la superestructura ubicada sobre el muelle. Pese a esta complejidad, existe una clara tendencia en el objetivo perseguido por la política portuaria en relación con la propiedad y explotación de estos dos elementos portuarios (esquema 3.2.).

En relación con la superestructura, en el conjunto de puertos que integran el sistema español se constata una tendencia de traspaso de grúas del sector público al privado. Las grúas de particulares hacen referencia a aquéllas cuya propiedad y explotación pertenece al sector privado. Tradicionalmente, las grúas del servicio han sido propiedad pública explotada por el propio sector publico. En el cuadro 3.1 se puede observar que las grúas que están en manos privadas han aumentado de forma considerable.¹¹⁰ Este simple hecho, pone de manifiesto que los puertos españoles mantienen la propiedad pública de la infraestructura y traspasan gradualmente la propiedad y explotación de sus grúas a manos privadas. Sin embargo, a pesar de esta constatación, el fenómeno no se da de forma generalizada en todos los puertos. Esto es así debido a que el sector privado está dispuesto a asumir la explotación de las grúas en función del volumen de tráfico y, en consecuencia, de la rentabilidad del negocio. Pese a ello, como el objetivo más inmediato es que todas la grúas de los puertos españoles estén transferidas totalmente al sector privado, actualmente algunos puertos mantienen la propiedad sin prestar el servicio asociado a las mismas para pasarla en breve a particulares.¹¹¹

¹¹⁰ Esto es así, pese a que las estadísticas incluyen grúas que no se están explotando.

¹¹¹ En el anexo estadístico (cuadros AI.1) se ofrecen los datos correspondientes a todas las Autoridades Portuarias. En ellos se pueden observar las diferencias entre Autoridades Portuarias en la incorporación de participación privada.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

Cuadro 3.1. Estudio comparativo de la infraestructura y la superestructura del servicio y de particulares

		Grúas*	Superficie*	Muelles*
Ratio de particulares sobre servicio (%)	1987	70,78	27,43	28,23
	1990	86,13	21,96	23,41
	1993	94,36	10,10	19,96
	1996	114,54	11,38	23,40
	1999	205,93	12,75	22,40
% de particulares sobre el total	1987	41,44	21,53	22,02
	1990	46,27	18,00	18,97
	1993	48,55	9,18	16,64
	1996	53,39	10,22	18,96
	1999	67,31	11,31	18,30
% del servicio sobre el total	1987	58,56	78,47	77,98
	1990	53,73	82,00	81,03
	1993	51,45	90,82	83,36
	1996	46,61	89,78	81,04
	1999	32,69	88,69	81,70
Tasas medias acumulativas del servicio	1987-1999	-6,54	5,13	2,14
Tasas medias acumulativas de particulares	1987-1999	2,16	-1,37	0,19

*Porcentajes correspondientes al número de grúas, a los metros lineales de muelles y a los metros cuadrados de superficie de depósito, respectivamente.

Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias de la Dirección General de Puertos (1987,1990) y de Anuarios estadísticos de Puertos del Estado (1993, 1996, 1999).

Respecto a las superficies de depósito se diferencia entre la propiedad del terreno y la explotación y propiedad de la superestructura. El terreno sobre el que están ubicadas las superficies de depósito es propiedad pública. Sin embargo, hay que tener en cuenta que la superficie en sí misma es susceptible de explotación y que, además, acaba determinando una estructura descubierta o cubierta que puede tener algún tipo de construcción. En cualquier caso, la tendencia se dirige hacia una explotación privada de las superficies de depósito cuyos almacenes pueden ser propiedad privada o pública. La explotación de las superficies de depósito de las Autoridades Portuarias (del servicio) se suelen conceder por un plazo máximo de 3 años, mientras que para las superficies de particulares la duración máxima de la concesión es de

30 años. En el cuadro 3.1. no se observan cambios importantes en el reparto de la superficie de depósito en función de la duración de la concesión.¹¹²

La infraestructura portuaria referida a los muelles también puede ser explotada por el sector privado, aunque la propiedad esté en manos del Estado. En el cuadro 3.1. se puede observar que los muelles que explotan las Autoridades Portuarias (de servicio) han mantenido, en términos relativos, una participación superior a la de los muelles que están en manos de particulares.¹¹³ Pese a esta diferenciación, en términos generales la tendencia se ha dirigido hacia una implicación del sector privado en ambos tipos de muelles. Así, tanto en muelles del servicio como de particulares se pueden realizar actividades comerciales que impliquen la ocupación privada de dominio público quedando sujetas al otorgamiento de la correspondiente concesión y al pago de un canon. Actualmente, la diferenciación entre los muelles de particulares y del servicio viene determinada por el grado de implicación del sector público en su explotación. Mientras en los primeros el sector privado es el único explotador del muelle, en los segundos tiene lugar algún tipo de apoyo logístico y promocional de la Autoridad Portuaria. Sin embargo, es importante añadir al análisis el tipo de tráfico que se manipula en cada uno de estos muelles (véase cuadro 3.2).¹¹⁴

El análisis de la participación pública y privada en la explotación de muelles tiene que tener presente tanto la dimensión de esta infraestructura como el volumen de tráfico que pasa por ella. La posibilidad de que el sector privado explote determinados muelles hace que las Autoridades Portuarias actúen

¹¹² En el anexo estadístico (cuadros AI.3) se ofrecen los datos correspondientes a todas las Autoridades Portuarias.

¹¹³ En el anexo estadístico (cuadros AI.2) se ofrecen los datos correspondientes a todas las Autoridades Portuarias.

¹¹⁴ En el anexo estadístico (cuadros AI.4 a AI.7) se ofrecen los datos correspondientes a todas las Autoridades Portuarias. En ellos se puede observar cómo gestiona cada una de ellas sus tráficos entre muelles de particulares y de servicio.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

como gestoras del espacio portuario. Esta gestión implica que ciertos tráficos puedan ser gestionados directamente por ellas y otros sean potenciados por medio del desarrollo de actividades comerciales privadas. Este aspecto se contempla en la Ley de Puertos cuando permite la existencia de terminales especializadas de uso general (mercancía general, graneles líquidos, etc.), que son explotadas por empresarios privados en régimen de concesión, y terminales de uso particular, construidas total o parcialmente por iniciativa privada, que, a diferencia de las anteriores, sólo pueden ser utilizadas por el concesionario para sus propios tráficos.

Cuadro 3.2. Estudio comparativo del tráfico de muelles del servicio y de muelles de particulares

		Líquidos	Sólidos	Mercancía general	Total de tráfico
<i>Ratio de toneladas de particulares sobre el servicio (%)</i>	1987	124,57	43,74	7,22	65,61
	1990	186,13	32,74	4,16	69,07
	1993	223,92	32,56	5,57	70,79
	1996	184,51	32,47	3,02	58,98
	1999	271,27	26,63	2,28	53,49
<i>% toneladas de particulares sobre el total del tráfico</i>	1987	55,47	30,43	6,73	39,62
	1990	65,05	24,66	3,99	40,85
	1993	69,13	24,56	5,28	41,45
	1996	64,85	24,51	2,93	37,10
	1999	73,07	21,03	2,22	34,85
<i>% toneladas de servicio sobre el total del tráfico</i>	1987	44,53	69,57	93,27	60,38
	1990	34,95	75,34	96,01	59,15
	1993	30,87	75,44	94,72	58,55
	1996	35,15	75,49	97,07	62,90
	1999	26,93	78,97	97,78	65,15
Tasas medias acumulativas del servicio	1987-1999	-4,05	5,25	8,13	3,75
Tasas medias acumulativas de particulares	1987-1999	2,37	0,99	-1,79	2,00

Fuente: Elaborado a partir de Memorias de Actividades de Puertos de la Dirección General de Puertos (1987,1990), Memoria de Actividades de Puertos del Estado (1993) y Anuarios Estadísticos de Puertos del Estado (1996, 1999).

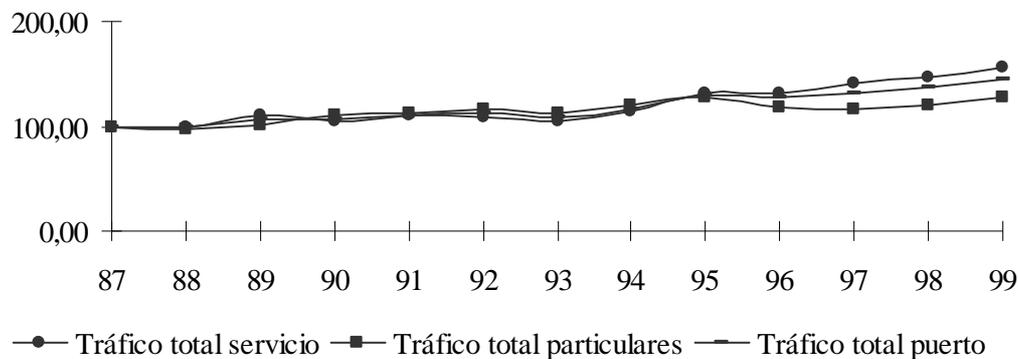
La concesión de licencias al sector privado para que construya y explote terminales de uso particular permite la gestión privada de determinados tráficos. En el cuadro 3.1 se observa que los muelles que gestionan las Autoridades Portuarias han mantenido, en cuanto a la dimensión se refiere, una mayor participación en el conjunto del sistema portuario.

Frente a la reducida participación privada en la dimensión de los muelles explotados por particulares, en determinados tráficos se observa una tendencia contraria. El movimiento de mercancías resultado de la explotación del sector privado se puede observar mejor si distinguimos entre graneles líquidos, graneles sólidos y mercancía general (véase cuadro 3.2).

El mayor volumen de mercancías que, en términos relativos, explota el sector privado en relación con el público corresponde a los graneles líquidos (véase cuadro 3.2). Dentro de esta categoría se incluyen, principalmente, productos petrolíferos para los que se precisa una infraestructura portuaria muy reducida, motivo por el cual la participación de los muelles de particulares es también reducida respecto al total de muelles del sistema portuario. Una situación distinta se observa en los graneles sólidos y la mercancía general, donde la explotación pública prevalece sobre la privada. El predominio del movimiento de estos tráficos en muelles gestionados por las Autoridades Portuarias se ha mantenido en el período analizado; además, no se observa una tendencia en sentido contrario.

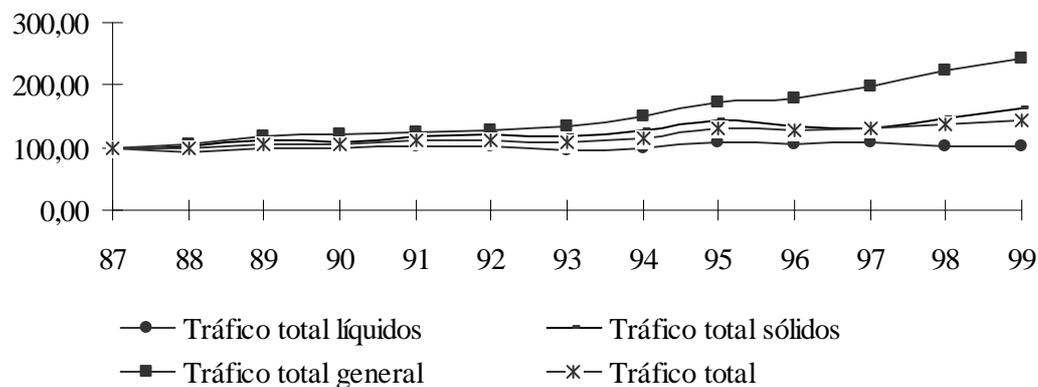
3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

**Gráfico 3.1. Evolución del tráfico de los puertos españoles
 (base 1987)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias de Actividades de Puertos de la Dirección General de Puertos (1987,1988, 1989, 1990, 1991), Memoria de Actividades de Puertos del Estado (1992,1993), Memoria de Puertos del Estado (1994) y Anuarios Estadísticos de Puertos del Estado (1995, 1996, 1997, 1998, 1999).

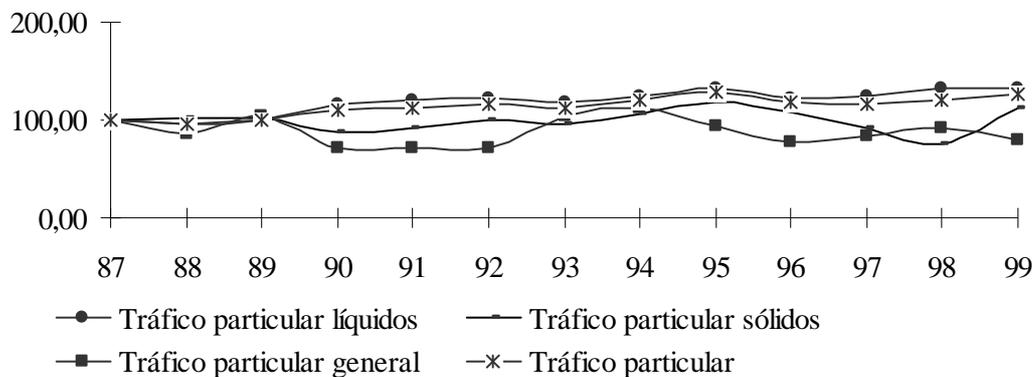
**Gráfico 3.2. Evolución de los tipos de tráficos
 (base 1987)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias de Actividades de Puertos de la Dirección General de Puertos (1987,1988, 1989, 1990, 1991), Memoria de Actividades de Puertos del Estado (1992,1993), Memoria de Puertos del Estado (1994) y Anuarios Estadísticos de Puertos del Estado (1995, 1996, 1997, 1998, 1999).

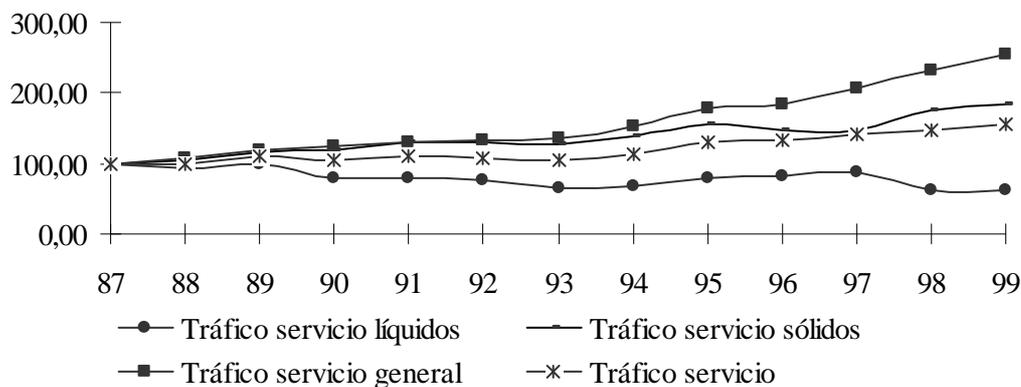
EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL: REGULACIÓN, ENTORNO COMPETITIVO Y RESULTADOS.
 UNA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

**Gráfico 3.3. Evolución de los tipos de tráficos particulares
 (base 1987)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias de Actividades de Puertos de la Dirección General de Puertos (1987,1988, 1989, 1990, 1991), Memoria de Actividades de Puertos del Estado (1992,1993), Memoria de Puertos del Estado (1994) y Anuarios Estadísticos de Puertos del Estado (1995, 1996, 1997, 1998, 1999).

**Gráfico 3.4. Evolución de los tipos de tráficos del servicio
 (base 1987)**



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias de Actividades de Puertos de la Dirección General de Puertos (1987,1988, 1989, 1990, 1991), Memoria de Actividades de Puertos del Estado (1992,1993), Memoria de Puertos del Estado (1994) y Anuarios Estadísticos de Puertos del Estado (1995, 1996, 1997, 1998, 1999).

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

Las diferentes trayectorias que siguen los tráficos gestionados a través de muelles del servicio y aquellos que explotan los particulares constituyen una buena muestra del esfuerzo comercial tanto público como privado. En la secuencia de gráficos 3.1 a 3.4 se puede observar la evolución, en términos comparativos, de los tráficos del servicio y de particulares durante el período comprendido entre 1987 y 1999. Un primer análisis, centrado en el tráfico total, muestra que la mercancía gestionada por las Autoridades Portuarias es la que más ha crecido desde mediados de los años noventa (gráfico 3.1).

La diferenciación entre distintos tipos de tráfico permite observar que la mercancía general ha crecido por encima del resto de tráficos –sobre todo a partir de 1995 (gráfico 3.2)–, y que se explota mayoritariamente en muelles del servicio. Por otra parte, en términos generales, la evolución de los diferentes tráficos explotados por particulares ha mantenido una tendencia constante durante el período analizado, mientras que los gestionados directamente por las Autoridades Portuarias han experimentado una trayectoria ascendente.

En resumen, los puertos de interés general en España son una propiedad del Estado cedida a las Autoridades Portuarias. Sin embargo, esta propiedad pública de las infraestructuras se convierte en un elemento más del modelo de puerto al que se avanza cuando se incorpora su explotación, así como la propiedad de la superestructura. En este sentido, en el análisis del fomento de la participación del sector privado en la construcción y explotación de muelles hay que considerar el traspaso de grúas a propietarios privados, así como la tendencia a dejar en manos del sector público la inversión en infraestructura básica. Ello deriva en que, en el sistema portuario español se

dé una propiedad pública financiada y explotada totalmente por capital público, privado o por una combinación de ambos.

Ahora bien, tanto la explotación pública o privada de una infraestructura cuya propiedad está en manos públicas como la propiedad y explotación pública o privada de la superestructura llevan consigo la prestación de unos servicios que facilitan el movimiento de cualquier tipo de mercancía en un puerto.

3.1.4. Servicios portuarios: modelo de gestión unitaria

En España, el sistema portuario ha adoptado un modelo que gestiona globalmente la prestación de servicios en los puertos. El objetivo fundamental de los servicios portuarios es asegurar la transferencia de mercancías entre medios de transporte terrestres y marítimos, satisfaciendo las condiciones de eficacia, economía, rapidez y seguridad. Esta finalidad genérica, unida a otras experiencias de gestión internacional, ha llevado a que, en los puertos españoles, se centralice el control de los servicios portuarios en una entidad.

Tras la gestión unitaria de los servicios se encuentran las actividades de prestación que tienden a la consecución de los fines asignados a las Autoridades Portuarias.¹¹⁵ Aunque este modelo concentra en la Autoridad Portuaria todas las competencias y responsabilidades relativas a la gestión de los servicios de los puertos, no implica que sean prestados directamente por esta entidad. Los servicios, tanto si se prestan en la zona terrestre como en la zona marítima del puerto, pueden ser explotados y gestionados directamente por la Autoridad Portuaria o por los distintos órganos competentes.

¹¹⁵ Art. 66 de la Ley de 1992.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

Tabla 3.5. Prestación de los principales servicios portuarios

Señalización marítima	Autoridades Portuarias (directamente)
Practicaje	Corporación privada de prácticos
Remolque portuario	Empresas privadas
Amarre y desamarre, atraque y, en general, servicios que afecten al movimiento de las embarcaciones	Empresas privadas
Carga, descarga, estiba, desestiba y transbordo	Empresas privadas con trabajadores fijos en relación laboral común y eventual de un <i>pool</i> gestionado por una empresa con mayoría de la Autoridad Portuaria y participación de todos los empresarios
Reparación naval	Empresas privadas, con infraestructuras en concesión, generalmente privadas y, en ocasiones, públicas

Fuente: Elaboración a partir de Puertos del Estado (2000 b), Boletín de Información Mensual, n.º 71.

La prestación directa de los principales servicios portuarios por las Autoridades Portuarias o su gestión indirecta a través de empresarios particulares se resume en la tabla 3.5. Aunque la Autoridad Portuaria no gestione directamente algunos servicios, sin embargo, es la que determina las condiciones en las que la iniciativa privada debe desarrollarlos. Esta intervención del sector público en la mayor parte de servicios gestionados de forma indirecta se debe a que éstos se prestan en condiciones que limitan la competencia. Esta circunstancia hace que, en muchos casos, la gestión indirecta del servicio precise el otorgamiento de una concesión o autorización de ocupación de dominio público portuario; es decir, determina que la Autoridad Portuaria intervenga en la fijación de precios, condiciones de explotación, duración y características de las concesiones.¹¹⁶ El mismo Tribunal de Defensa de la Competencia (TDC, 1995) propone una serie de medidas para fomentar la competencia en los servicios portuarios.

¹¹⁶ Los servicios portuarios prestados por vía indirecta están sujetos a tarifas máximas fijadas por la Autoridades Portuarias.

El servicio de practicaje puede estar prestado por la Autoridad Portuaria de forma directa o bien por terceros, previa firma de un contrato. La Autoridad Portuaria, como titular del servicio de practicaje, establece las condiciones en que éste debe prestarse, las tarifas aplicables a los usuarios y el control de su prestación. En contraprestación por los servicios prestados directamente por las Autoridades Portuarias, éstas perciben las correspondientes tarifas. Cuando los servicios de practicaje se prestan de forma indirecta, se establecen unas tarifas máximas. El TDC (1995: 166) propone una disminución de las barreras de entrada y una liberalización de precios, sujetos a las tarifas máximas fijadas por la Autoridad Portuaria.¹¹⁷

Por cuanto respecta al servicio de remolque, éste suele estar prestado por una única empresa, por lo que desaparece la competencia. Para este servicio, el TDC (1995: 168) propone la aplicación del principio de libre prestación del servicio cuando la dimensión y el volumen del tráfico del puerto permitan la entrada de varios competidores. Además, el TDC sostiene la liberalización de precios, previo establecimiento de unas tarifas máximas, mientras no se produzca una efectiva competencia en la prestación del servicio.

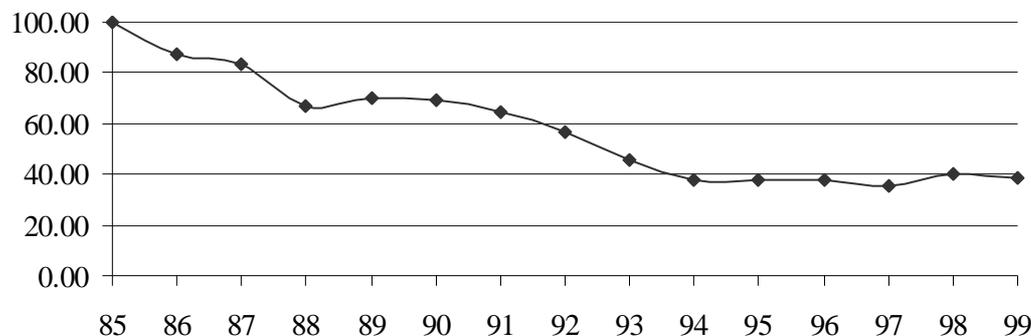
Con respecto al servicio de amarre (art. 67, Ley de 1992), en general, lo presta una única empresa en cada puerto.¹¹⁸ Ante esta situación, el TDC propone una liberalización del servicio y de los precios, sujetos a unas tarifas máximas fijadas por la Autoridad Portuaria.

¹¹⁷ La Administración fija el número de plazas que debe haber en cada Corporación y las tarifas, limitando así la competencia en el servicio. Además, de acuerdo con el Decreto de la Presidencia de 4 de julio de 1958, los prácticos deben pertenecer obligatoriamente a la Corporación de Prácticos, por lo que se crea un monopolio legal (De Rus et al., 1995: 20). Palao (1993: 18) sugiere que no hay justificación por la que un servicio deba reservarse a un colectivo laboral o empresarial, cuando de esta reserva no se deriven ventajas que redunden en la eficiencia de su prestación.

¹¹⁸ Este servicio suele prestarse en régimen de cooperativa por una sociedad que reúne a todos los amarradores del puerto.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

Gráfico 3.5. Evolución de la plantilla de estibadores en el conjunto de puertos (base 1985)



Fuente: Los datos comprendidos entre 1985 y 1992 proceden de la Seguridad Social y corresponden al número de estibadores afiliados en el régimen especial del mar al final de cada periodo. Los datos del resto de años fueron suministrados por Puertos del Estado y están referidos también al final de cada periodo.

Sin duda, el servicio más relevante en la manipulación del tráfico portuario es el que comprende las operaciones de carga y descarga y de estiba y desestiba.¹¹⁹ Estos servicios son realizados por una serie de empresas que actúan en régimen de concesión administrativa (TDC, 1995: 169). Esta actividad, debido a los avances técnicos, ha experimentado una importante reconversión desde 1986.¹²⁰ En el gráfico 3.5 se pueden observar la reducción de plantilla sufrida por el sector hasta 1994 y como se ha ido manteniendo durante la segunda mitad de los noventa.¹²¹

¹¹⁹ El coste de este servicio se estima en el 50% del coste de escala del buque (TDC, 1995: 170).

¹²⁰ El marco legal, según González (1999: 236), comprende el Real Decreto-Ley 2/1986, de 23 de mayo (Jefatura del Estado), y la Orden de 15 de abril de 1987 (Ministerio de Relaciones con las Cortes y de Secretaría del Gobierno, 1987); posteriormente, ha sido desarrollado por el Real Decreto 371/1987, de 13 de marzo. Otros decretos de aplicación son el 2.541, de 29 de diciembre de 1994, y la Orden Ministerial de 30 de enero de 1996 (BOE, 10 de febrero de 1996). La aplicación del Real Decreto-Ley y sus posteriores desarrollos permitió iniciar una importante reducción de la plantilla en 1986.

El TDC (1995), al definir el servicio como un servicio público esencial de titularidad estatal, contempla las bases del sector articuladas en la nueva legislación. Las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba (de capital mixto, con un 51% en manos de la Autoridad Portuaria y el 49% restante en manos de las empresas privadas del sector) proporcionan a las empresas privadas los trabajadores que precisan, y actúan, en consecuencia, como empresas de trabajo temporal;¹²² los costes laborales y sociales (desempleo) pasan a recaer en las sociedades estatales, y, por último, las tarifas por la prestación del servicio son fijadas la Administración portuaria. La plantilla del sector está integrada, pues, por el personal de las sociedades estatales y el de las empresas privadas de estiba y desestiba. Estas últimas, con plantillas de personal propias, se nutren temporalmente de trabajadores pertenecientes a las sociedades estatales y operan en régimen de concesión administrativa, previa participación en el capital de las sociedades estatales.¹²³

En resumen, el modelo de puerto vigente en España centraliza el control de los servicios portuarios en la Autoridad Portuaria, que tiende a reducir la gestión directa. Este aspecto relacionado con la prestación de servicios, junto con la participación privada en la explotación de infraestructuras y superestructura portuarias, hace que la actividad reguladora de la Autoridad Portuaria tome un papel relevante.

¹²¹ En el anexo estadístico se presentan datos relacionados con la plantilla de estiba desagregados por Autoridades Portuarias (cuadro AI.8).

¹²² Estas sociedades no desarrollan las actividades de estiba, sino que actúan exclusivamente como empresas prestadoras de personal; es decir, gestionan un *pool* de trabajadores que las empresas privadas de estiba utilizan en régimen de discontinuidad. Las empresas de estiba pagan a las sociedades de estiba los salarios, incluyendo los costes directos del personal, los seguros sociales y los costes de inactividad de la totalidad de su plantilla (Palao, 1993: 21).

¹²³ El TDC pone de manifiesto que la situación óptima se alcanzaría con la desaparición de las sociedades estatales de estiba y desestiba, de manera que el servicio fuera prestado por empresas privadas en régimen de libre competencia.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

3.1.5. Agente regulador: la Autoridad Portuaria

Las Autoridades Portuarias que configuran el sistema portuario español tienen asignada la gestión de los puertos en régimen de autonomía. Además de autonomía de gestión, están dotadas de personalidad jurídica y presupuesto propios y se gestionan con criterios empresariales. Sobre ellas se sitúa el ente Puertos del Estado, que ejerce funciones de coordinación y vela por la eficacia del conjunto portuario.

En la tabla 3.6 se exponen los aspectos más relevantes que conforman el elevado nivel de autonomía en la toma de decisiones de las Autoridades Portuarias. En términos generales, cada Autoridad Portuaria se encarga de gestionar la planificación y financiación de la infraestructura portuaria; de fijar su estructura tarifaria; de evitar situaciones de monopolio y oligopolio en los servicios portuarios, estimulando la competencia en el mercado o por el mercado, y de coordinar los diferentes servicios.

La asignación de estas competencias supone que cada Autoridad Portuaria tiene que optimizar su gestión económica y rentabilizar su patrimonio y recursos.¹²⁴ Ante la necesidad de obtener una determinada rentabilidad, la gestión comercial, así como la del dominio público, se convierten en elementos clave en las fuentes de ingresos de explotación. Sin embargo, los ingresos de las Autoridades Portuarias no sólo deben responder al objetivo de

¹²⁴ La Ley de 1997 les exige que planifiquen los objetivos para un período inferior a cuatro años, les reclama el desarrollo de una política comercial internacional y les permite participar en sociedades privadas, siempre y cuando esa participación no rebase el 5% de sus ingresos anuales, y dichas operaciones no impliquen la adquisición o pérdida de la posición mayoritaria.

EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL: REGULACIÓN, ENTORNO COMPETITIVO Y RESULTADOS.
UNA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

lograr la rentabilidad de cada uno de los puertos, sino también la del conjunto del sistema portuario.¹²⁵

Tabla 3.6. Autonomía de gestión de las Autoridades Portuarias

Gestión de dominio público. Las Autoridades Portuarias tienen competencia para otorgar concesiones y autorizaciones, así como para suscribir contratos de prestación de servicios portuarios en las zonas de servicios del puerto.

Gestión comercial. Las Autoridades Portuarias tienen competencia para gestionar su propia política comercial y realizar cuantas operaciones redunden en la captación de tráfico y en la defensa de la proyección comercial de las instalaciones portuarias.

Régimen presupuestario. Se diseña de forma delegada.

- Las Autoridades Portuarias tienen competencia para aprobar sus propios proyectos de presupuestos anuales y para presentar sus programas de actuación, inversiones y financiación (art. 37.1).
 - Una vez aprobados, deben remitirlos a Puertos del Estado para su correspondiente aprobación e integración, de forma consolidada, en sus programas y presupuestos. Por otra parte, al elaborar dichos programas de actuación, las Autoridades Portuarias han de observar los criterios y directrices de la política presupuestaria del Gobierno y los objetivos generales de gestión que establezca Puertos del Estado (art. 50.1).
-

Régimen económico. Las Autoridades Portuarias tienen competencia para fijar sus propias tarifas.

- Estas tarifas deberán garantizar el objetivo de autofinanciación, evitar prácticas abusivas en relación con los tráfico cautivos, así como situaciones discriminatorias y análogas (art. 70.1).
 - Las Autoridades Portuarias aprobarán sus tarifas de acuerdo con los criterios de rentabilidad que se establezcan –siempre positiva– y a sus estrategias comerciales (art. 70.2).
-

Régimen patrimonial. Los bienes de dominio público que resultan innecesarios para el cumplimiento de sus fines se incorporan, debidamente desafectados, al patrimonio de la Autoridad Portuaria, que puede proceder a su enajenación o permuta.

Planificación urbanística. Las Autoridades Portuarias tienen competencia para formular planes especiales de ordenación de la zona de servicio del puerto, así como para proyectar obras de infraestructura, de acuerdo con los instrumentos de ordenación del territorio y de la planificación urbanística.

Contratación de inversiones. Las Autoridades Portuarias tienen competencia para establecer sus propias normas de contratación dentro de los marcos y principios de publicidad, concurrencia, salvaguarda de los intereses del organismo y homogeneización de los sistemas de contratación del sector público.

Recursos humanos. Las Autoridades Portuarias tienen competencia para nombrar y separar personal y para definir sus políticas de recursos humanos.

Fuente: Elaboración propia a partir de la Ley de 1997.

¹²⁵ Puertos del Estado fija para cada una de las Autoridades Portuarias este objetivo, atendiendo a sus propias características y condicionamientos (art. 68, Ley de 1992). Con este propósito, establece que la suma de sus productos en el conjunto del sistema y en cada entidad portuaria debe cubrir, al menos, los gastos de explotación, conservación y administración; las cargas fiscales y, en su caso, los intereses de los empréstitos emitidos y de los préstamos recibidos; la depreciación de sus bienes e instalaciones, y un rendimiento razonable de la inversión neta de sus activos fijos, para el conjunto del sistema portuario.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

La planificación, construcción, explotación y conservación de las obras y servicios del puerto son elementos determinantes para la obtención del importe neto de la cifra de negocios de cada Autoridad Portuaria. Las fuentes de este importe son, por un lado, las tarifas de los diferentes servicios que prestan directamente las Autoridades Portuarias y, por otro, los cánones derivados de las concesiones y autorizaciones otorgadas. Entre los recursos económicos generados a partir de la prestación de servicios se encuentran los dirigidos al buque y a la mercancía.

Los servicios gestionados de forma directa determinan la estructura tarifaria que deben aplicar las Autoridades Portuarias. Sin embargo, es el Ministerio de Fomento el que define los supuestos y tipos de tarifas aplicables por los servicios prestados para el conjunto del sistema portuario (véase tabla 3.7). Estas tarifas, consideradas precios privados, deben garantizar el objetivo de autofinanciación y evitar prácticas abusivas en relación con los tráficos cautivos, así como actuaciones discriminatorias. El tráfico portuario que utilice instalaciones en régimen de concesión administrativa, construidas o no por particulares, está sujeto al pago a la Autoridad Portuaria correspondiente de las tarifas que se establezcan en las cláusulas de concesión.¹²⁶ La Ley de 1992 así como la de 1997 establecen (art. 70) que las tarifas por los servicios portuarios deben ser actualizadas anualmente.

La prestación de servicios al público y el desarrollo de actividades comerciales o industriales devenga el correspondiente canon. Esta contraprestación por la ocupación o aprovechamiento de dominio portuario se considera precio público. En los cánones, serán sujetos pasivos el concesionario o la persona autorizada, y la base imponible, el valor del bien

¹²⁶ La consideración de las tarifas por servicios portuarios prestados directamente por las Autoridades Portuarias como recursos de derecho privado, en sustitución del anterior carácter de precios públicos, ha permitido superar los problemas de rigidez y de adaptabilidad para ser utilizados en su política de precios.

EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL: REGULACIÓN, ENTORNO COMPETITIVO Y RESULTADOS.
UNA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

ocupado o aprovechado. Los bienes objeto de ocupación son los terrenos, las aguas del puerto y las obras e instalaciones que aprovechan el dominio público portuario; la cuantía del canon se actualiza anualmente en la misma proporción que la variación experimentada por el índice general de precios al consumo (IPC) para el conjunto nacional en el año natural anterior. En los referidos a la prestación de servicios al público y al desarrollo de actividades comerciales o industriales, es sujeto pasivo del canon el titular de la autorización de la actividad o el titular de la concesión o autorización de ocupación o aprovechamiento del dominio público, y la cuantía del canon la fija la Autoridad Portuaria atendiendo a sus objetivos económicos y criterios comerciales, al tipo de actividad y a su interés portuario, a la cuantía de la inversión o al volumen de tráfico.

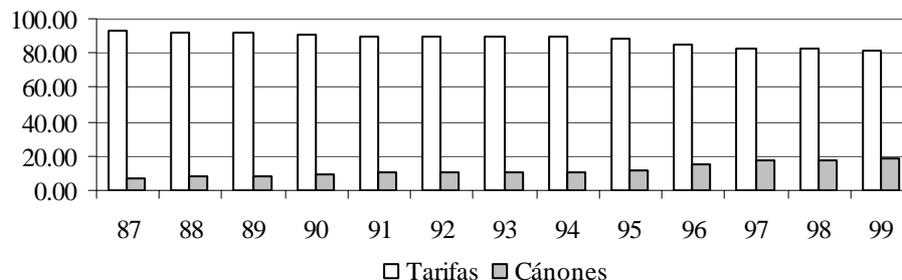
Tabla 3.7. Ingresos de las Autoridades Portuarias

Fijación de tarifas (precios privados)
El Ministerio de Fomento, a propuesta de Puertos del Estado, aprueba anualmente la estructura tarifaria y establece una banda donde cada Autoridad Portuaria se sitúa libremente de acuerdo con sus resultados económicos y su política comercial. Recientemente se han producido cambios que afirman la condición de tasas de las tarifas portuarias, de lo que se deduce la exigencia de su determinación por ley.
Estructura tarifaria
T-0 señalización marítima al buque: basada en la unidad de arqueo bruto
T-1 al buque: basada en la unidad de arqueo bruto y el tiempo de estancia en puerto. Incluye atraque.
T-2 al pasajero: por pasajero embarcado o desembarcado.
T-3 a la carga: por tonelada cargada y descargada, clasificada en seis grupos por su valor intrínseco.
T-4 a la pesca fresca: basada en el valor de subasta o primera venta del pescado en lonja. Incluye tarifas al barco y uso de la lonja.
T-5 a las embarcaciones deportivas: basadas en la superficie teórica de agua ocupada: eslora x manga (máximas).
T-6 por uso de grúas: por tiempo de utilización según su capacidad.
T-7 por ocupación de espacio de almacenamiento: por superficie ocupada y tiempo, y condición de espacio cubierto o descubierto.
T-8 por suministros: por unidad servida o previa negociación.
T-9 servicios diversos: por unidad servida o previa negociación.
Cánones (precio públicos)
La ocupación permanente de superficie portuaria está sujeta a autorización o concesión y al pago de un canon regulado por Ley y cuantificado de acuerdo con criterios comerciales. La actividad económica está sujeta también al pago de un canon en función de la rentabilidad de la actividad.
<i>Fuente: Elaborado a partir de Puertos del Estado (1999a), Boletín de Información Mensual, n.º 68</i>

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

En el gráfico 3.6 se puede observar que los ingresos por tarifas son la principal fuente del importe neto de la cifra de negocios del sistema portuario español. A pesar de que su participación se ha mantenido constante, se detecta una leve tendencia a la baja.¹²⁷ Con respecto a los ingresos por cánones, el gráfico ilustra que, aunque no son la principal fuente del importe neto de la cifra de negocios, sin embargo, han experimentado una participación creciente.¹²⁸

Gráfico 3.6. Participación de los ingresos por tarifas y cánones sobre el ingreso total



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias de Actividades de Puertos de la Dirección General de Puertos (1987,1988, 1989, 1990, 1991), Memoria de Actividades de Puertos del Estado (1992, 1993), Memoria de Puertos del Estado (1994, 1995, 1996, 1997), Memorias de Autoridades Portuarias (1998) e Informe de Gestión de Puertos del Estado (1999).

La evolución de los ingresos por cánones generados a partir de la ocupación del dominio portuario, por la prestación de servicios al público o por el desarrollo de actividades comerciales constituye un indicador más del nivel de participación privada en la explotación de los puertos¹²⁹. En el gráfico 3.7 se puede observar que esta contraprestación muestra una tendencia creciente

¹²⁷ Estos datos sobre tarifas se amplían en el anexo estadístico con el propósito de observar las diferencias que se establecen entre Autoridades Portuarias (cuadro AI.9.)

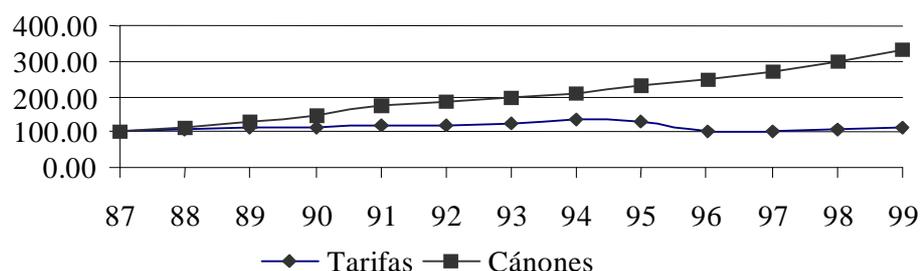
¹²⁸ Estos datos sobre cánones se completan en el anexo estadístico con el detalle de los correspondientes a las diferentes Autoridades Portuarias (cuadro AI.9).

¹²⁹ Art. 69 de la Ley de 1992 modificado en la Ley de 1997 por el art. 69. Diferencia entre los cánones procedentes de la utilización de bienes de dominio público portuario y aquellos que se cobran por la prestación de servicios al público y el ejercicio de actividades industriales y comerciales en el ámbito portuario.

EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL: REGULACIÓN, ENTORNO COMPETITIVO Y RESULTADOS.
UNA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

que se mantiene a lo largo de todo el período analizado. Sin embargo, las tarifas que devengan los servicios gestionados de forma directa por las Autoridades Portuarias han experimentado cierto estancamiento.

Gráfico 3.7. Evolución de los ingresos por tarifas y cánones* (base 1987)



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias de Actividades de Puertos de la Dirección General de Puertos (1987,1988, 1989, 1990, 1991), Memoria de Actividades de Puertos del Estado (1992, 1993), Memoria de Puertos del Estado (1994) y Anuarios Estadísticos de Puertos del Estado (1996, 1997, 1998, 1999).

** Índice elaborado a partir de datos en términos reales (deflactor: IPC base 1992).*

La trayectoria descendente que se observa en las tarifas es consecuencia del proceso de aprobación por parte de las Autoridades Portuarias acorde con su política comercial. La regulación de precios se establece asignando por ley unas tarifas básicas para cada uno de los epígrafes de la estructura tarifaria.¹³⁰

¹³⁰ En González (1999: 205) puede verse una revisión del marco legislativo referente a la fijación de tarifas portuarias: “La legislación anterior de 1992 (Ley 18/1985 de 1 de julio, modifica la Ley 1/1966 de 28 de Enero, Régimen Financiero de los Puertos Españoles) exigía la fijación y actualización anual de las tarifas portuarias, y el RD 2546/85 de 27 de Diciembre determinó la política económica financiera del sistema portuario, exigiendo una rentabilidad de la inversión neta de los activos fijos, con el fin de alcanzar por parte de los puertos un nivel de renta que permitiese su autofinanciación para dejar de depender de las subvenciones estatales centrales. Este nivel de rentabilidad se tenía que alcanzar a través de los ingresos obtenidos por las tarifas en cada puerto, aplicadas a los distintos servicios que prestan las autoridades portuarias. Para adecuarse con mejor claridad a la Ley 8/1989 de Tasas y Precios Públicos se introdujeron modificaciones a las reglas generales y reglas de aplicación de las tarifas contenidas en la anterior Ley, en la Orden de 27 de Marzo de 1990. [...] la Orden de 27 de Febrero de 1991, sobre Aplicación de las tarifas por los servicios generales y específicos en los puertos [...] se establecieron unos límites máximos y mínimos cuyos márgenes eran del 95% al 100% en las tarifas generales y del 90% al 100% en las específicas. [...] posteriormente se sucedieron Órdenes Ministeriales que fueron variando las condiciones de aplicación de las tarifas, publicándose en los meses de abril de cada año para su aplicación por las Autoridades Portuarias.”

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

Basándose en estos límites cada Autoridad Portuaria lleva a cabo su propia política de precios. Sin embargo, las Autoridades Portuarias tienen una mayor margen de maniobra sobre la tarifa de buques (T-1), la tarifa de pasaje (T-2) y la tarifa de mercancías (T-3). Este mayor grado de autonomía en el ajuste de las tarifas se encuentra regulado por ley. El Ministerio de Fomento, a propuesta de Puertos del Estado y escuchado el parecer de las Autoridades Portuarias, así como de las asociaciones de usuarios directamente afectadas, establece los límites máximos y mínimos de las tarifas, de modo que el margen entre unos y otros no sea, en ningún caso, superior al 40%.¹³¹ Por tanto, las Autoridades pueden aplicar reducciones de hasta el 35% sobre las tarifas básicas e incrementos no superiores al 5%. Sin embargo, la libertad en la determinación de la propia política tarifaria queda limitada por la rentabilidad obtenida por cada Autoridad Portuaria.¹³² En cualquier caso, la política de precios llevada a cabo por las Autoridades Portuarias estará en función de su propia estrategia comercial.

En última instancia, el carácter regulador de la Autoridad Portuaria y su gestión empresarial se han potenciado mediante la concesión de un elevado nivel de autonomía.¹³³ Su autonomía funcional y de gestión; su mayor libertad para establecer tarifas en un marco de leal competencia; la apertura a la participación de las Comunidades Autónomas en la estructura y

¹³¹ La disposición transitoria tercera de la Ley de 1997 lo establece para un período de tres años. Sin embargo la legislación vigente actualmente continua manteniendo estos límites (Orden de 30 de julio de 1998 por la que se establecen los límites máximos y mínimos de las tarifas por servicios prestados por las Autoridades Portuarias y Resolución de 20 de febrero de 2002, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, por la que se da publicidad a la conversión a euros de las tarifas establecidas en la Orden de 30 de julio de 1998).

¹³² La Ley de 1997 (art. 70.2) contempla que las tarifas se aprobarán conforme a criterios de rentabilidad que se establezcan. La legislación vigente establece que se debe alcanzar una rentabilidad igual o superior al 2% (Orden de 30 de julio de 1998 por la que se establecen los límites máximos y mínimos de las tarifas por servicios prestados por las Autoridades Portuarias y Resolución de 20 de febrero de 2002, de la Secretaría de Estado de Infraestructuras, por la que se da publicidad a la conversión a euros de las tarifas establecidas en la Orden de 30 de julio de 1998).

¹³³ Los planes de empresas deben comprender, como mínimo, un diagnóstico de situación, las previsiones de tráfico portuario, las previsiones económico-financieras, los objetivos de gestión y una programación de las inversiones.

organización de los puertos de interés general, y la potenciación de la presencia del sector privado en las operaciones portuarias, son los elementos que definen la Autoridad Portuaria como agente regulador del puerto.

3.2. Los puertos españoles: empresas comerciales

Los puertos, cada vez más, son considerados empresas que prestan servicios muy diversos y que proporcionan un conjunto de infraestructuras. En consecuencia, como toda empresa, deben gestionarse con criterios empresariales. De acuerdo con esta premisa, los puertos españoles han adoptado paulatinamente una estrategia de negocio en su explotación.

Desde los inicios de la reforma en 1992, se ha debatido y desarrollado un marco estratégico para el sistema portuario español. En él se establecen las líneas básicas de actuación que deben seguir las Autoridades Portuarias en los puertos de interés general que tienen bajo su competencia. Para mejorar su competitividad dentro de un contexto de competencia leal, cada una de las Autoridades ha emprendido una serie de medidas individuales, aunque de carácter genérico.

El cambio hacia una estrategia de índole comercial no se ha dado con la misma intensidad en todas las Autoridades Portuarias. Sin embargo, se pueden destacar una serie de elementos que han ido implantando los puertos de interés general con objeto de ganar competitividad. La promoción de esta estrategia ha originado diversos cambios en la estructura de tráfico en el sistema portuario español. Así, se ha ido generando una competencia entre puertos españoles por determinados tráfico, fruto de la diversificación o especialización de cada uno de ellos.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

3.2.1. Introducción de elementos competitivos en el entorno portuario español

En España, los puertos han experimentado cambios muy relevantes en su modo de actuar y organizarse. El proceso de transformación hacia un modelo de puerto en el que la Autoridad Portuaria actúa de proveedor de infraestructuras, así como de regulador de servicios prestados por la iniciativa privada, ha facilitado el entorno necesario para incorporar determinados aspectos competitivos.

La competencia entre puertos en España se ha generado de forma paulatina gracias a una serie de incentivos y cambios en el enfoque de la actividad portuaria. Desde la reforma iniciada en 1992, se pueden destacar una serie de elementos que han tratado de generar un entorno competitivo (véase tabla 3.8). En términos generales, se ha desarrollado una estrategia global que pretende configurar puertos del tipo *landlord*. La provisión de infraestructuras y espacios portuarios por parte de la Autoridad Portuaria y la externalización de servicios son los dos pilares sobre los que se asienta este tipo de puertos.

Tabla 3.8. Elementos que actúan como incentivos de la competencia

Criterios de gestión empresarial y comercial
Creación de nuevos departamentos
Traspaso de grúas al sector privado
Reestructuración del sector de estiba
Política de precios
Introducción de competencia dentro del puerto
Fomento de la competencia por el mercado

Fuente: Elaboración propia.

Los puertos incorporan criterios de gestión empresarial en su estrategia de negocio y abandonan el concepto de “administración pública”. Dentro del nuevo marco estratégico, la mejora de los resultados derivados del desarrollo

de su actividad adquiere especial relevancia. Así, el funcionamiento por objetivos empieza a instaurarse en la estrategia de las Autoridades Portuarias, de manera que su consecución se convierte en elemento prioritario.

De acuerdo con este nuevo tipo de gestión, se crean nuevos departamentos que ofrecen determinados servicios orientados al cliente. El departamento comercial y el de control de calidad se incorporan en la organización interna del nuevo concepto de puerto. La captación de tráfico con el objetivo de mejorar resultados, junto con la satisfacción del cliente, pasan a ser prioridades de actuación para las Autoridades Portuarias.

La combinación de propiedad pública de la infraestructura portuaria (muelles) y propiedad privada de las superestructuras (almacenes y grúas) persigue la mejora de la competitividad de los puertos. Dentro de este proceso, destaca el traspaso de grúas desde el sector público al privado con el objetivo de dejar por completo en manos del primero tanto su propiedad como su explotación.

La reforma del sector de estiba ha supuesto un avance importante en las mejoras de competitividad. El servicio de estiba inició su reestructuración en 1986 con el objetivo de ajustar la oferta de trabajadores a la demanda existente en cada puerto. Los avances tecnológicos en las operaciones portuarias habían originado bolsas de trabajo cada vez más sobredimensionadas.

La política de precios de las Autoridades Portuarias se convierte en un instrumento de captación de tráfico. Los puertos explotan la posibilidad de ofrecer descuentos en las tarifas, y empiezan a competir por determinados tráfico. Además, la mayor autonomía en la aplicación de tarifas dota de mayor flexibilidad al modelo de gestión portuaria. En opinión de Menéndez (1993), la liberalización de tarifas es uno de los aspectos a través de los que la Ley de Puertos de 1992 persigue la flexibilización en la gestión portuaria.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

En relación con los servicios que se prestan dentro del puerto, se busca incentivar la competencia por el mercado. Sin embargo, en la mayoría de ellos, las Autoridades Portuarias tratan de evitar situaciones de abuso de poder de dominio. En este sentido, se establecen diversos controles de precios y de calidad en los servicios prestados en régimen de gestión indirecta.

A pesar del mantenimiento de la propiedad pública de las infraestructuras, se potencia la participación de la iniciativa privada en el proceso inversor. La construcción y explotación de las terminales de uso particular introduce la competencia por el mercado, pues dichas terminales se adjudican en régimen de concesión.

Este conjunto de elementos se ha ido incorporando de forma gradual, aunque desigual, en cada uno de los puertos españoles. No obstante, todos ellos se han debatido y analizado desde una perspectiva global, y se incluyeron en el marco estratégico que Puertos del Estado presentó en 1998.¹³⁴ Este documento establecía las líneas básicas de actuación para el conjunto de puertos de interés general. Con este propósito se diferenciaron tres modelos a seguir: el modelo de negocio, el modelo de gestión y el modelo de relación. El primero hacía referencia al objetivo de configurar puertos del tipo *landlord*; el segundo orientaba hacia una gestión de tipo empresarial, y el tercero definía las pautas de coordinación y participación que articulaban el sistema portuario español.

En términos generales, los distintos puertos determinan su estrategia estableciendo sus propios objetivos comerciales. Por otra parte, incorporan cambios importantes en la gestión de su actividad, así como en la organización interna de las Autoridades Portuarias, con la finalidad de mejorar la eficiencia. De esta manera, el sistema portuario español, considerado en su conjunto, trata

¹³⁴ Puertos del Estado (1998).

de conseguir un entorno que favorece la competencia entre puertos por determinados tráficos.

3.2.1. Empresa multiproducto: los tráficos portuarios

Los esfuerzos por generar entornos competitivos en el sistema portuario español han dado lugar a un incremento de la preocupación por mantener e incrementar determinados tráficos. Sin lugar a dudas, las diferentes Autoridades Portuarias intentan mejorar sus resultados introduciendo mejoras en la gestión de su actividad. Aunque se trata de un proceso lento, se pueden observar ciertos cambios en el reparto de tráficos entre los puertos españoles.

El estudio de la concentración de tráficos en el sistema portuario permite analizar en qué medida se ha incrementado la competencia entre puertos (véase cuadro 3.3).¹³⁵ La ratio de concentración parcial ($CR(3)$) muestra que tres puertos han mantenido el 30% del tráfico total desde 1987, y que los seis mayores han captado más del 50%.¹³⁶ Los graneles líquidos han mantenido su concentración durante el periodo analizado en torno al 40%, mientras que los graneles sólidos han tendido a disminuirla. En el análisis, así mismo, destaca la evolución de la mercancía general, que experimenta una creciente concentración: en 1999, este tráfico es captado en más de un 50% por tan sólo tres puertos.

Por medio del inverso del índice de Herfindahl (IH), que incorpora en su cálculo la participación de todos los puertos, se puede observar la trayectoria

¹³⁵ En el anexo estadístico se puede observar qué puertos concentran estos tráficos (véase cuadro AI.10).

¹³⁶ La ratio de concentración parcial se obtiene a partir de la siguiente expresión:

$$CR(r) = \sum_{i=1}^r \frac{x_i}{X} = \sum_{i=1}^r s_i \quad s_i \text{ es la cuota de mercado del puerto } i$$

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

de la diversificación de un determinado tráfico (véase cuadro 3.3).¹³⁷ La diversificación entre puertos del tráfico total ha tendido a disminuir en la segunda mitad de la década de 1990, mientras que, en el caso de los graneles líquidos, se mantiene constante. El índice en los graneles sólidos muestra un ligero aumento, lo que refleja un incremento de la diversificación. Finalmente, la concentración de mercancía general en determinados puertos se detecta por la acusada reducción del índice de Herfindhal.

El inverso del índice de Hannack-Kay (IHK) permite variar la ponderación que se hace de las empresas y se convierte en un indicador de diversificación más general.¹³⁸ La diferencia entre los dos IHK del cuadro 3.3 viene dada por el parámetro de sensibilidad: un valor superior a 2 da más importancia a los puertos grandes, mientras que un valor inferior concede mayor peso a los puertos pequeños.

¹³⁷ El índice de Herfindhal se calcula por medio de la siguiente expresión:

$$IH = \frac{1}{\sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{X}\right)^2} = \frac{1}{\sum_{i=1}^n s_i^2} \quad s_i \text{ es la cuota de mercado del puerto } i$$

¹³⁸ La expresión del índice de Hannach-Kay es la siguiente:

$$IHK(a) = \frac{1}{\sum_{i=1}^n \left(\frac{x_i}{X}\right)^a} = \frac{1}{\sum_{i=1}^n s_i^a} \quad a > 0 \quad s_i \text{ es la cuota de mercado del puerto } i$$

EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL: REGULACIÓN, ENTORNO COMPETITIVO Y RESULTADOS.
 UNA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS

Cuadro 3.3. Índices de concentración de tráfico

<i>Tráfico total</i>	1987	1990	1993	1996	1999
CR (3)	29,90	29,63	30,56	29,27	31,05
CR (6)	51,02	50,63	50,69	51,39	52,80
IH	15,14	15,51	15,64	15,38	15,34
IHK (a=0,25)	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09
IHK (a=2,25)	28,50	29,42	29,60	28,95	28,86
<i>Graneles líquidos</i>	1987	1990	1993	1996	1999
CR (3)	41,57	40,28	40,91	40,63	39,67
CR (6)	61,71	61,57	62,28	60,92	62,15
IH	10,88	11,11	11,24	10,90	11,34
IHK (a=0,25)	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
IHK (a=2,25)	18,94	19,52	19,76	18,86	20,08
<i>Graneles sólidos</i>	1987	1990	1993	1996	1999
CR (3)	40,94	38,60	38,38	34,21	36,15
CR (6)	65,71	61,53	58,61	54,63	55,99
IH	11,18	12,20	12,79	13,92	13,12
IHK (a=0,25)	0,10	0,10	0,09	0,09	0,09
IHK (a=2,25)	19,25	21,40	22,62	25,36	23,15
<i>Mercancía general</i>	1987	1990	1993	1996	1999
CR (3)	41,11	39,27	45,15	51,15	53,99
CR (6)	63,02	63,14	67,44	72,40	76,00
IH	11,93	12,12	10,08	8,73	8,22
IHK a=0,25	0,10	0,10	0,10	0,10	0,10
IHK a=2,25	22,15	23,07	17,88	14,49	13,84

Fuente: Elaborado a partir de Memorias de la Dirección General de Puertos (1987,1990) y Anuarios estadísticos de Puertos del Estado (1993, 1996, 1999).

Se puede observar que, tanto en el tráfico total como en los graneles líquidos, el IHK (a=0,25) no ha variado, y que el IHK (a=2,25) lo ha hecho muy levemente. En consecuencia, en estos tráficos, el nivel de concentración se ha mantenido constante, cuando se otorga mayor protagonismo a los puertos grandes, y también cuando se le concede a los pequeños. Sin embargo, en los graneles sólidos y la mercancía general, el IHK(a=0,25) mantiene su valor, mientras que el IHK (a=2,25) presenta algún tipo de variación que acaba determinando un comportamiento diferenciado.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

En el caso de los graneles sólidos, el IHK (a=0,25) prácticamente no ha variado, mientras que el IHK (a=2,25) se ha incrementado. Este resultado indica que la concentración ha mantenido disminuido entre los puertos grandes y que parte del tráfico ha sido capturado por puertos de menor dimensión. Por otro lado, a pesar de que en la mercancía general no varía el IHK(a=0,25), sin embargo, disminuye el valor del IHK (a=2,25). El comportamiento de los índices refleja que este tráfico se concentra cada vez en mayor medida en puertos grandes, al tiempo que los pequeños pierden cuota de mercado.

Cuadro 3.4. Índice de Gini			
	1987	1993	1999
<i>Tráfico total</i>	0,490	0,464	0,478
<i>Graneles líquidos</i>	0,645	0,629	0,632
<i>Graneles sólidos</i>	0,605	0,539	0,515
<i>Mercancía general</i>	0,570	0,628	0,687

Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias de la Dirección General de Puertos (1987,1990) y Anuarios estadísticos de Puertos del Estado (1993, 1996, 1999).

Estos resultados se pueden ampliar observando los índices de Gini del cuadro 3.4.¹³⁹ La evolución de este indicador para los graneles líquidos refleja que el nivel de concentración de este tráfico se ha mantenido prácticamente en los mismos valores. También se puede observar que la curva de Lorenz no ha sufrido desplazamiento alguno (véase gráfico 3.8). La tendencia a disminuir del índice de Gini en los graneles sólidos, así como el desplazamiento de su curva de Lorenz, muestran la menor concentración que están experimentando estos tráficos (véase gráfico 3.9). En la mercancía general, destaca la evolución opuesta, tanto en el índice de Gini como en la curva de Lorenz, lo

¹³⁹ El índice de Gini se calcula por medio de la siguiente expresión:

$$IG_{t_i} = \frac{\sum_{i=1}^{n-1} (p_i - q_i)}{\sum_{i=1}^{n-1} p_i}$$

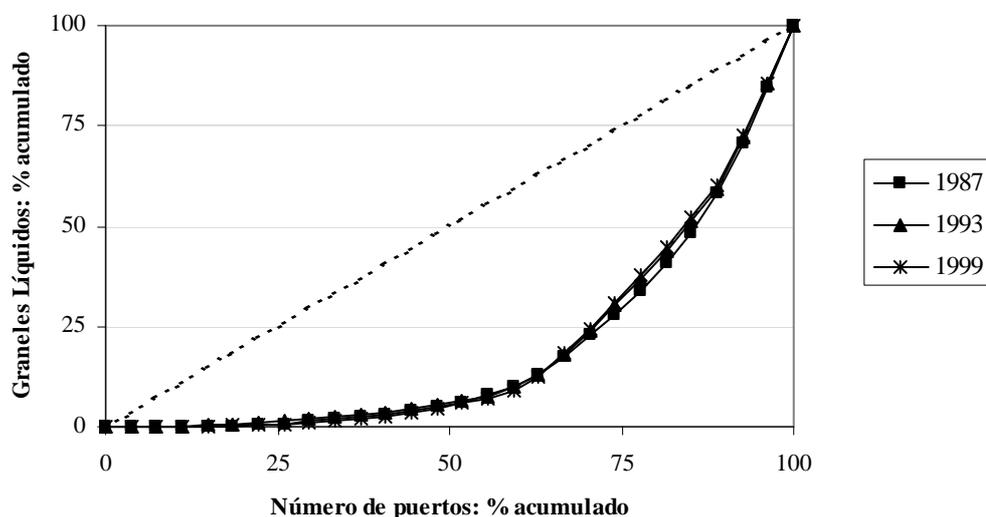
p_i son los porcentajes acumulados del número de puertos

q_i son los porcentajes acumulados de toneladas de mercancía

que refleja un incremento de la concentración de este tráfico.

En resumen, se observa de forma generalizada para todos los tráficos una concentración importante en un número reducido de puertos. Pese a esta tendencia general, se pueden diferenciar ciertas características para cada tipo de tráfico. Los graneles líquidos son tráficos cautivos cuya distribución entre puertos no ha variado. La competencia se observa, en mayor medida, en los cambios experimentados en la concentración de graneles sólidos y mercancía general. La aplicación de políticas de diversificación comercial en determinados puertos ha dado lugar a un incremento de su participación en el mercado de estos tráficos. Sin embargo, los esfuerzos por captar mercancía general han surtido efecto en un número reducido de puertos, circunstancia que ha determinado la concentración de este tráfico.

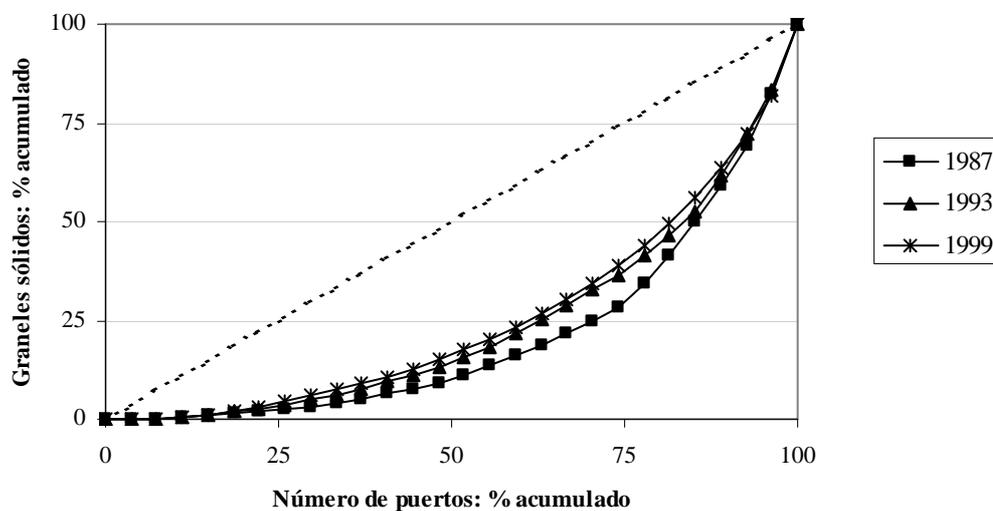
Gráfico 3.8. Curva de Lorenz Graneles Líquidos



Fuente: Elaboración propia a partir de Memorias de actividades de Puertos de la Dirección General de Puertos (1987,1988, 1989, 1990, 1991), Memoria de actividades de Puertos del Estado (1992,1993), Memoria de Puertos del Estado (1994) y Anuarios estadísticos de Puertos del Estado (1995, 1996, 1997, 1998, 1999).

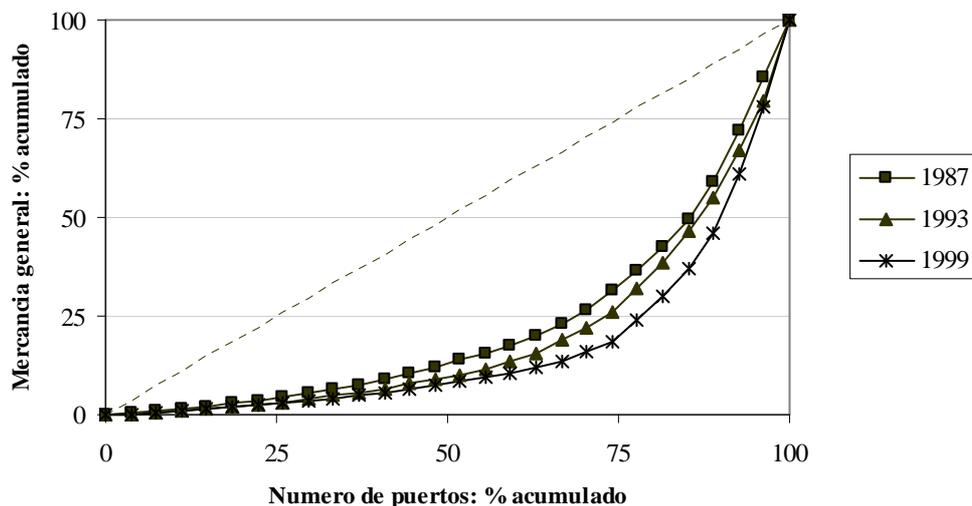
3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

Gráfico 3.9. Curva de Lorenz Graneles sólidos



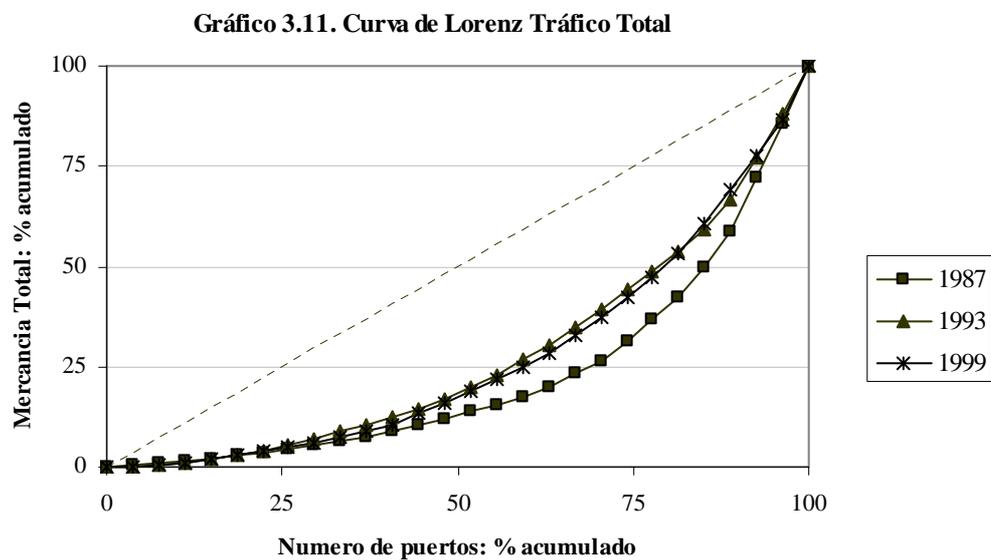
Fuente: Elaborado a partir de Memorias de actividades de Puertos de la Dirección General de Puertos (1987,1988, 1989, 1990, 1991), Memoria de actividades de Puertos del Estado (1992,1993), Memoria de Puertos del Estado (1994) y Anuarios estadísticos de Puertos del Estado (1995, 1996, 1997, 1998, 1999).

Gráfico 3.10. Curva de Lorenz Mercancía general



Fuente: Elaborado a partir de Memorias de actividades de Puertos de la Dirección General de Puertos (1987,1988, 1989, 1990, 1991), Memoria de actividades de Puertos del Estado (1992,1993), Memoria de Puertos del Estado (1994) y Anuarios estadísticos de Puertos del Estado (1995, 1996, 1997, 1998, 1999).

EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL: REGULACIÓN, ENTORNO COMPETITIVO Y RESULTADOS.
UNA APLICACIÓN DEL ANÁLISIS ENVOLVENTE DE DATOS



Fuente: Elaborado a partir de Memorias de actividades de Puertos de la Dirección General de Puertos (1987,1988, 1989, 1990, 1991), Memoria de actividades de Puertos del Estado (1992,1993), Memoria de Puertos del Estado (1994) y Anuarios estadísticos de Puertos del Estado (1995, 1996, 1997, 1998, 1999).

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

3.3. Los puertos en la política europea

Los cambios que están experimentando los puertos españoles no son ajenos al debate que se desarrolla en el ámbito europeo. Desde la Unión Europea, las discusiones en torno al sector portuario se centran en la introducción de mejoras de eficiencia de los puertos que repercutan en el sistema de transportes.

El modelo de gestión que se está adoptando se muestra acorde con las directrices comunitarias y, en consecuencia, se prepara para afrontar nuevos retos de ámbito europeo. En Europa, el debate abierto en estos momentos se sustenta en el Libro Verde de Puertos e Infraestructura Marítima y trata de incentivar un entorno competitivo para los puertos.

3.3.1. La Red Trans-Europea de Transportes y los puertos europeos

En el Tratado de Maastricht se fijaron las reglas para establecer una red de transporte trans-europea integrada que permitiera alcanzar los objetivos del mercado único y reforzar la cohesión económica y social. Dentro de este marco general, los puertos desempeñan un papel destacado, por una parte, como centros de desarrollo económico y social y, por otra, como puntos de interconexión entre los modos de transporte marítimo y terrestre.

Sin embargo, no fue hasta 1992 cuando se determinaron los fundamentos de la actual política de transporte europea con la publicación del Libro Blanco del Transporte.¹⁴⁰ Este documento constituyó el primer paso hacia el establecimiento de una política de transporte de ámbito europeo dentro de un marco de medidas de carácter general. Su publicación puso de manifiesto los

¹⁴⁰ Bajo el título de *El curso futuro de la política común de transportes. Un enfoque global para la elaboración de un marco comunitario de movilidad sostenible*. COM (92) 494 final.

desequilibrios e las ineficacias del sector del transporte, y en él se establecieron las políticas y prioridades para su desarrollo. La inadecuada integración de los modos de transporte y la concentración de tráfico en las carreteras fueron algunos de los aspectos que resaltó la Comisión. Además, subrayó la necesidad de desarrollar un sistema de transporte más equilibrado, que promoviese soluciones respetuosas con el medio ambiente, como la intermodalidad¹⁴¹ y el transporte marítimo a corta distancia.¹⁴²

En relación con el transporte marítimo a corta distancia, Palao (1995: 56) apunta que la dispersión y atomización de los puertos españoles, junto con su situación geográfica periférica respecto a Europa, los convierte en puertos clave para llevar a cabo el *short sea shipping* impulsado desde la Unión Europea.¹⁴³ Este tipo de transporte se enmarca dentro del objetivo general de redistribuir las mercancías entre los diferentes modos de transporte, con el fin de conciliar la evolución del transporte con un desarrollo sostenible.

En 1993, con el Libro Blanco sobre el futuro desarrollo de la política comunitaria de transporte,¹⁴⁴ la Comisión reiteró que las infraestructuras del transporte eran esenciales para la consecución y el funcionamiento del mercado interior, y para lograr la cohesión económica y social en el seno de la Comunidad. Finalmente, en 1996, la Comisión Europea aprobó una

¹⁴¹ El Libro Blanco del Transporte abordó el tema de las terminales, a las que asignó “una función muy importante que, en gran medida, determinaban la competitividad y la utilidad de los sistemas”. Además, las identificaba con los puertos al poner de manifiesto que “el contar con terminales que funcionen mejor puede constituir una contribución a la hora de reducir otros desequilibrios e ineficacias. Resulta esencial tener puertos más eficaces en la periferia occidental y meridional si se pretende que la navegación marítima de corta distancia pase a desempeñar un papel importante y sirva de algún modo de alivio a la presión del tránsito Norte-Sur a través de los Alpes [...]”.

¹⁴² La comisión europeo manifiesta de nuevo su intención de fomentar el *short sea shipping* en 1995. COM (95) 317.

¹⁴³ Este cabotaje intracomunitario se caracteriza por ser de reducido consumo de energía por tonelada y kilómetro, de bajo coste en infraestructuras y de menor impacto medioambiental estar exento de problemas de congestión (Palao, 1995: 56).

¹⁴⁴ COM (93) 701.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

Decisión¹⁴⁵ acerca de las orientaciones comunitarias para el desarrollo de la Red Trans-Europea del Transporte¹⁴⁶ (RTE-T). La justificación de esta red se basaba en que el mercado único necesitaba infraestructuras de transporte adaptadas a un espacio económico común, capaces de soportar el crecimiento de la demanda; por otra parte, se ponía énfasis en que las regiones menos favorecidas y periféricas requerían mejores conexiones con las regiones centrales de la Unión Europea. La Comisión ponía de manifiesto que estas necesidades exigían esfuerzos complementarios a los asumidos por los Estados miembros al diseñar sus redes de transporte conforme a sus políticas y prioridades.

El objetivo de la Decisión comunitaria fue el establecimiento de orientaciones, prioridades y líneas de acción para determinar proyectos de interés común con el fin de integrar progresivamente redes de infraestructura terrestre, marítima y aérea. Sin embargo, hasta la fecha no se ha logrado establecer unas orientaciones mínimas para fijar una base de actuación en la RTE-T que pueda lograr el desarrollo equilibrado del transporte que requiere el territorio europeo. Con este propósito, se ha iniciado un proceso de modificación del instrumento político que debe establecer las orientaciones (Gaitón, 2000: 56). Aunque los puertos, legalmente, estaban incluidos en las RTE-T,¹⁴⁷ en un principio no figuraban en los mapas,¹⁴⁸ pues se consideraba que las cuestiones relacionadas con la competencia entre puertos exigían un

¹⁴⁵ Decisión 1692/96/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, 23 de julio de 1996. *Guidelines for the development of the Trans-European Transport Network*.

¹⁴⁶ La creación de redes de transportes europeas ya fue puesta de manifiesto en los arts. 129 y 130 del Tratado de Maastricht.

¹⁴⁷ Según Winkelmans (1995: 17), la inclusión de los puertos en la RTE-T implica que sean considerados como una parte integrante de la infraestructura europea de transporte, lo que lleva implícito su consideración de servicio público y que, por tanto, quede justificada la ayuda financiera para algunas infraestructuras portuarias.

¹⁴⁸ El apartado de puertos de la Decisión sobre el desarrollo de la RTE-T se adaptó para incorporar un mapa de puertos. Para ello se aplicaron criterios objetivos, como el volumen de mercancías movidas. Sin embargo, posteriormente en el Libro Verde de los Puertos y las Infraestructuras Marítimas (1997) se reclamó la integración completa de los puertos en la RTE-T.

estudio de mayor profundidad.¹⁴⁹ Finalmente, a principios de 2001, el Consejo y el Parlamento Europeo llegaron a un acuerdo¹⁵⁰ sobre los criterios que determinarían su inclusión en la RTE-T. La integración se llevará a cabo según la siguiente clasificación:

- Puertos de mar: puertos internacionales; mueven al menos 1,5 millones de toneladas de mercancías o 200.000 pasajeros y disponen de conexiones con elementos terrestres de la RTE-T.
- Puertos comunitarios: no incluidos en la categoría anterior; mueven al menos 500.000 toneladas de mercancías o entre 100.000 y 199.999 pasajeros y disponen de conexiones con elementos terrestres de la RTE-T y de equipamiento para llevar a cabo el *short sea shipping*.¹⁵¹
- Puertos regionales: puertos localizados en islas o regiones remotas; proporcionan conexiones dentro de las regiones o con las regiones centrales de la Comunidad.

La RTE-T está compuesta por infraestructuras (carreteras, vías férreas y navegables, puertos, aeropuertos, medios de navegación, plataformas intermodales, canalizaciones de productos, etc.) y por los servicios necesarios para su adecuado funcionamiento. Por cuanto respecta a los puertos, considera que constituyen la interconexión entre el transporte marítimo y el resto de modos de transporte, pues ofrecen equipos y servicios para viajeros y mercancías.

¹⁴⁹ Quedó pendiente la fijación de un umbral en toneladas o pasajeros para que un puerto pudiera figurar en los mapas (De Palacio, 2000: 49).

¹⁵⁰ La comisión europea (2001) en IP 01/512 informa de la rectificación de la decisión n.º 1692/96/EC en relación con los puertos.

¹⁵¹ La Comisión ya reclamó que se enfatizara el estatus del *short sea shipping* entre los principales criterios de selección en las actuaciones que la Comunidad decidiera llevar a cabo dentro de la RTE-T. COM (1999) 317 final.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

3.3.2. Hacia un entorno más competitivo en los puertos: perspectiva europea

La publicación en 1997 del Libro Verde de Puertos e Infraestructura Marítima supuso un importante avance para el sector portuario europeo. Este documento pretendía abrir el debate sobre la eficiencia de los puertos y las infraestructuras marítimas y sobre la aplicación de las reglas de competencia en el sector. El inicio de una discusión sobre materias del ámbito portuario había de constituir la base a partir de la cual se tendrían que emprender iniciativas comunitarias. El Libro Verde, sin pretender crear una política armonizada sobre puertos en la Unión Europea, tenía por objetivo la integración de los puertos en la cadena intermodal de transporte y garantizar una competencia libre y leal en los puertos y entre puertos, dentro de un entorno comercial, competitivo y liberalizado y en igualdad de condiciones.

El Libro Verde presentó una serie de medidas que podían aplicarse en el marco de las políticas existentes y, al mismo tiempo, identificó una serie de ámbitos en los que era necesario estudiar nuevas iniciativas, especialmente en lo referente a los cánones portuarios y el acceso al mercado. La Comisión constató que la propiedad, organización y administración de los puertos variaban considerablemente entre los estados miembros; sin embargo, apostó por un enfoque coordinado que permitiera que los puertos compitieran sobre una base comercial sana.

De acuerdo con las directrices marcadas por el Libro Verde, la Comisión propugna la progresiva aplicación de un enfoque comunitario en el establecimiento de los cánones, que debe ir acompañada de la elaboración de un marco general de tarificación de las infraestructuras de todos los modos de transporte. La Comisión propone un marco basado en el principio de recuperación de los costes de las nuevas inversiones, de los costes de

explotación y de los costes externos. Su objetivo es doble: garantizar que las nuevas inversiones sean fruto de la demanda y que, a largo plazo, se dé una competencia equitativa dentro de los puertos.

En relación con los servicios que se prestan en el puerto, la Comisión subraya la necesidad de que se desarrollen en un entorno competitivo. Sin embargo, pone de manifiesto la dificultad de conciliar, por un lado, los imperativos de seguridad y las obligaciones de servicio público y, por otro, una estructura que sea compatible con los modelos de competencia. Por ello determina que las medidas se estudiarán caso por caso y que, de forma complementaria, se adoptará un marco reglamentario destinado a una liberalización del mercado de servicios portuarios. El objetivo de las medidas de liberalización es garantizar el libre acceso al mercado de servicios mediante mecanismos adaptados a las exigencias impuestas en nombre de la transparencia, de la no discriminación y de determinados principios de tarificación. En definitiva, la Comisión propone una tarificación, en el marco genérico de los transportes, del uso de las infraestructuras portuarias, de forma que sean los usuarios los que soporten los costes reales de los servicios y las instalaciones que usen.

El debate sobre el modo como pueden contribuir los instrumentos tarifarios a resolver los principales problemas del transporte (saturación, accidentes, contaminación, etc.) se inició con la elaboración del Libro Verde sobre Tarificación del Transporte (1995).¹⁵² Posteriormente, la publicación del Libro Blanco (1998)¹⁵³ tuvo por objetivo demostrar la necesidad de una armonización progresiva, a escala comunitaria, de los principios de tarificación aplicados en los diferentes modos comerciales de transporte.

¹⁵² Libro Verde de la Comisión, de 20 de diciembre de 1995: *Hacia una tarificación equitativa y eficaz del transporte en la Unión Europea*.

¹⁵³ Libro Blanco de la Comisión, de 22 de julio de 1998: *Tarifas justas por el uso de las infraestructuras*.

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

La adopción de un enfoque general en la tarificación de las infraestructuras en todos los modos de transporte ha sido estudiada por el Grupo de Alto Nivel sobre la Tarificación de Infraestructura de Transporte. El objetivo es plantear un modelo multimodal de los principios de la tarificación y los métodos de cálculo de los costes. Con ello se pretende proporcionar una base que permita una competencia en igualdad de condiciones entre los diversos modos de transporte. El Grupo ha emitido una serie de informes con el fin de orientar sobre el establecimiento de tarifas:¹⁵⁴

- En el primer informe (junio de 1998) se expusieron los principios sobre tarificación más apropiados para la consecución de un transporte económicamente eficaz. Como base para el establecimiento de tarifas, se recomendaba el uso del coste marginal social. Sin embargo, al reconocer la existencia de proyectos con costes marginales por debajo de los costes medios, se entreveía la posibilidad de establecer tarifas más elevadas.
- En el segundo informe (mayo de 1999) se identificaron y calcularon los componentes de los costes de los transportes, entre los que se incluyeron el mantenimiento de infraestructuras y los costes medioambientales, de congestión y accidentes.
- En el tercer informe (septiembre de 1999) se evaluaron los instrumentos económicos disponibles para la recuperación de cada tipo de costes en los diferentes modos de transporte. Finalmente, se recomendaba, como reforma más apropiada del régimen de tarificación, la implantación práctica de la tarificación del coste marginal social.¹⁵⁵

La aplicación del coste marginal social es una forma de dotar de transparencia y eficacia a la tarificación y responde a un marco estratégico planteado por la Comisión en el Libro Blanco. Esta estrategia se basa en cuatro conceptos básicos: *i*) deben aplicarse los mismos principios

¹⁵⁴ Puertos del Estado (2000a).

¹⁵⁵ El informe no aborda las cuestiones prácticas para su implantación; tan sólo señala que debe realizarse de forma progresiva.

fundamentales al conjunto de los modos de transporte; *ii*) las tarifas percibidas por el uso de infraestructuras deben basarse en el principio del “usuario paga”; *iii*) las tarifas deben guardar relación directa con los costes producidos por los usuarios a las infraestructuras y a los demás ciudadanos; *iv*) las tarifas deben promover la oferta eficaz de infraestructuras. En relación con las infraestructuras portuarias, se recomienda que, para su mantenimiento y operación, se incluyan los costes marginales en el cálculo de las tarifas.

3.4. Conclusiones

Las tendencias mundiales en la gestión de la actividad portuaria hacia modelos más competitivos han tenido influencia en los cambios organizativos que ha experimentado el sistema portuario español. Este sistema cuenta con dos pilares fundamentales en su organización y gestión: las Autoridades Portuarias y el ente Puertos del Estado. En este modelo, corresponde a las Autoridades Portuarias la gestión de los puertos de su competencia en régimen de autonomía, y a Puertos del Estado, la coordinación y el control de eficacia del sistema portuario. Además, cabe subrayar la introducción en el nuevo modelo de organización de mecanismos que estimulan comportamientos eficientes en los puertos.

En España, los puertos de interés general se hallan inmersos en un proceso de transformación que les conduce hacia un modelo del tipo *landlord*. Con este objetivo, las reformas llevadas a cabo en los puertos van configurando unas Autoridades Portuarias proveedoras de infraestructuras y espacios y reguladoras de los servicios prestados por la iniciativa privada.

En términos generales, el modelo de puerto vigente en España se orienta hacia una reducción de la gestión directa de los servicios portuarios por parte

3. LOS PUERTOS ESPAÑOLES: ORIENTACIÓN COMERCIAL Y PERSPECTIVA EUROPEA

de las Autoridades Portuarias. La propiedad de las infraestructuras se mantiene en manos públicas, aunque se permite la participación del sector privado en determinadas inversiones. La inversión en infraestructura básica corresponde al Estado, pero se fomenta la posibilidad de financiar la construcción de determinadas terminales, unida a su posterior explotación. Además, se tiende a ceder al sector privado tanto la propiedad como la explotación de la superestructura portuaria.

Esta combinación de los sectores público y privado en los puertos se extiende de forma generalizada a todos los puertos españoles. Junto a ella, se diseña una regulación compatible con la eficiencia en el conjunto del sistema portuario español mediante competencias asignadas a Puertos del Estado y a las Autoridades Portuarias. En último término, cada Autoridad Portuaria se encarga de gestionar la planificación y financiación de la infraestructura portuaria, de avanzar hacia la privatización progresiva de las operaciones directas, de fijar su estructura tarifaria, de evitar situaciones de monopolio y oligopolio en los servicios portuarios mediante la estimulación de la competencia en el mercado o por el mercado, y de coordinar los diferentes servicios.

Desde una perspectiva europea, se están estableciendo las bases para adoptar un enfoque coordinado que incentive la competencia intraportuaria e interportuaria. Cabe destacar que los avances en materia portuaria se incluyen dentro de propuestas más amplias que afectan a todos los modos de transporte. En este sentido, se está planteando un modelo multimodal de los principios de la tarificación que permita una competencia en igualdad de condiciones entre los diversos modos de transporte.