

## Capítulo 2

# Marco institucional del sector portuario

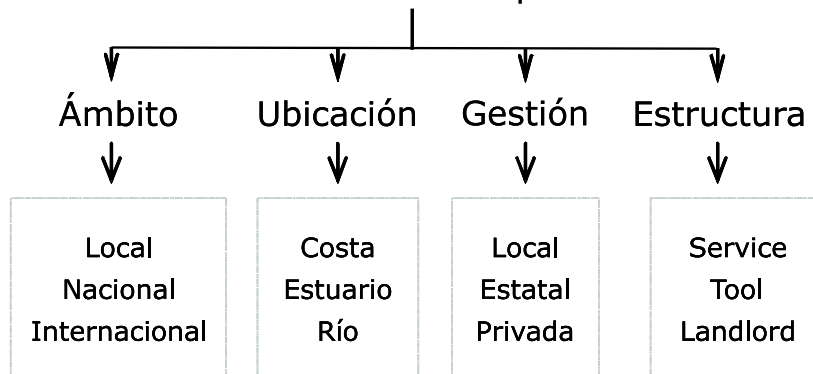
La toma de cualquier tipo de decisión está condicionada por dos aspectos fundamentales: el objetivo perseguido con ella y el margen de maniobra disponible para diseñar aquellas actuaciones que permitan alcanzarlo. En el capítulo anterior se ha visto quiénes son y cuáles pueden ser las motivaciones de los gestores portuarios, principales responsables del diseño de las estrategias desarrolladas para participar en el juego de la *competencia interportuaria*. Sin embargo, el diseño de dichas estrategias está condicionado, además de por las motivaciones propias de estas figuras, por el marco legal que define sus posibilidades de actuación y reorienta sus objetivos. De ahí que para analizar cómo se compite desde los puertos para atraer tráfico hacia sus instalaciones sea necesario conocer cómo está articulado legalmente el sistema al que pertenecen; esto es, las reglas del *juego*.

En el caso español, dicho escenario viene dibujado por una doble vía: la normativa nacional y las disposiciones comunitarias. Y como se podrá comprobar en este capítulo, es la primera la que marca la pauta ya que, por los motivos expuestos seguidamente, la segunda carece aún del peso necesario para incidir en el desarrollo de la *competencia interportuaria*.

## 2.1. La Política Portuaria en la Unión Europea

A lo largo de la costa europea se encuentran puertos locales, nacionales e internacionales; organizados por autoridades locales y centrales; autónomos y dependientes de agentes privados... Toda una amplia gama de combinaciones que, recogidas en la figura 2.1, son posibles incluso entre puertos pertenecientes a un mismo país [21]. Estas diferencias persisten incluso en lo que respecta al objetivo perseguido con el desarrollo de la actividad portuaria, y mientras que en unos puertos predomina el de ofrecer un servicio público, en otros prevalece su vertiente más comercial; mientras que en los primeros una autoridad pública la regula y responde de su gestión, en los segundos la intervención estatal se limita a defender el interés general. En este último sentido se podría hablar de la existencia de dos grandes corrientes, una más propia de los países mediterráneos, aunque tiende a ser abandonada, y otra implantada en el norte de Europa, donde los servicios relativos a la manipulación de la mercancía los presta la iniciativa privada.

### Aspectos diferenciadores de los puertos comunitarios



Fuente: desarrollado a partir de Chlomoudis y Pallis (2002).

Figura 2.1: Diversidad portuaria en la Unión Europea

No obstante, y tras analizar las características de los diferentes sistemas de gestión portuaria implantados en los países de la Unión Europea, la Comisión ha detectado tres modelos alternativos: el *hanseático*, el *an-*

*glosajón* y el *latino*. El primero es el adoptado en países como Alemania, Bélgica u Holanda, en los que la gestión del puerto la asume la Administración Local que, además, es la propietaria de sus instalaciones y afronta toda su financiación<sup>1</sup>. El segundo, propio del Reino Unido y Dinamarca<sup>2</sup>, destaca por la fuerte presencia de la iniciativa privada en los puertos, y presenta cuatro variantes según la responsabilidad de gestión recaiga en el municipio (los más pequeños, como Bristol), en el Estado (Esberg), en un organismo público (Copenhague) o en la iniciativa privada (Manchester), si bien en este último caso se está tratando de reducir la autonomía de los responsables portuarios para introducir cierto grado de control estatal en el desarrollo y planificación de su actividad<sup>3</sup>. Por último, el modelo latino, implantado en los países mediterráneos, se caracteriza por combinar dos modos de gestión: la realizada directamente por el Estado y la efectuada por organismos autónomos<sup>4</sup>; y en ambos casos la tendencia actual es la de incorporar criterios de actuación empresarial propios de la iniciativa privada a la prestación de los servicios portuarios [50], de manera que se estimule la competencia dentro del sector.

Pese a esta diversidad, todos los puertos comunitarios comparten dos necesidades básicas ante el reto que supone hacer frente a la creciente competencia interportuaria, impulsada desde los diferentes niveles de ad-

---

<sup>1</sup>También cabe la posibilidad de que la financiación de las inversiones recaiga en el gobierno regional, o incluso en el nacional. En este modelo, al considerar que las instalaciones portuarias son bienes públicos, la inversión en diques exteriores, esclusas y dragado de canales de acceso se hace a fondo perdido, mientras que los costes variables de explotación y manipulación de la carga se pretenden cubrir con el cobro de las tarifas vinculadas a su uso [30].

<sup>2</sup>Este modelo es característico de los países anglosajones, por lo que también está presente en los puertos de Estados Unidos [110].

<sup>3</sup>Todos ellos tienen como objetivo lograr la autosuficiencia financiera, aunque pagando el tipo de interés de mercado pueden recurrir a préstamos públicos para financiar sus obras [30].

<sup>4</sup>No obstante, en Grecia todos los puertos son administrados por el Estado, y en España todos son asimilables a puertos autónomos [84].

ministración: flexibilizar su estructura organizativa y conseguir el capital necesario para afrontar la financiación de una infraestructura que les permita competir entre sí con las máximas garantías posibles de éxito<sup>5</sup>. Sin embargo, y pese a que la Unión Europea es una de las principales potencias marítimas del mundo, no dispone de una política portuaria claramente definida que permita armonizar los diferentes sistemas de organización y de gestión de los puertos comunitarios, descritos más detalladamente en el apéndice que acompaña a esta memoria.

Aunque ya en el Tratado de Roma se resaltó la necesidad de elaborar una Política Común de Transporte que potenciara el desarrollo del mercado común<sup>6</sup>, ni desde los países fundadores de la Comunidad y ni desde los primeros en incorporarse a ella tras su constitución se mostró entonces interés alguno por armonizar sus respectivas reglamentaciones en materia de transporte marítimo; situación que provocó que entre 1.974 y 1.991 su única preocupación en este sentido se derivara de los problemas relacionados con la utilización de las banderas de conveniencia por parte de la flota europea.

Hubo que esperar efectivamente hasta 1.991 para que la Comisión Europea se planteara incluir el sistema de transporte marítimo en la Política Común de Transporte y se interesara por la actividad de la industria

---

<sup>5</sup>También en este sentido persisten las diferencias, ya que las necesidades de capital no son las mismas, por ejemplo, según el puerto esté ubicado en la costa o en una ría, donde, teóricamente al menos, existen más dificultades para mantener la actividad portuaria dadas las exigencias de calado y de espacio que impone el continuo crecimiento de los barcos y del tráfico de contenedores [3].

<sup>6</sup>El artículo 3 del mismo recoge que es necesario desarrollar una Política Común de Transporte para poder asegurar un correcto funcionamiento de una Comunidad orientada a la consecución de un mercado común. En este Tratado se reserva también un espacio, el comprendido entre los artículos 74 y 85, al reconocimiento de la importancia de este sector y a la planificación de las líneas maestras de la política que ha de regularlo, aunque sólo en el 84.2 se alude de manera explícita al transporte marítimo, si bien no concreta nada al respecto [21].

portuaria<sup>7</sup>. Fue entonces cuando comenzaron a abordarse los principales problemas del sector y se hizo un esfuerzo por integrar las diferentes sensibilidades nacionales en una única estrategia común, válida para todas las instalaciones comunitarias. Inició así su andadura el Foro de Industrias Marítimas (MIF; Maritime Industries Forum), creado por la Comisión. En él participaron representantes de las diferentes industrias afectadas, institutos de investigación, universidades y administraciones competentes en el ámbito del transporte marítimo y del sector portuario con el ánimo de diseñar el marco que permitiera conectar los puertos entre sí y hacerlos más competitivos<sup>8</sup>. Con esta misma filosofía, y para que los intereses del sector portuario estuvieran presentes también en el seno de la UE, se creó un año más tarde la organización de Puertos Europeos (ESPO)<sup>9</sup>.

Las iniciativas surgidas a partir de entonces permitieron sentar las bases necesarias para desarrollar la cadena de transporte transeuropea y replantear la estrategia marítima de la Unión [35] [36]; se redactó el Libro Verde de 1.997 [37] y el Libro Blanco de 1.998 sobre el sector portuario [38]; se publicaron directivas que subrayaron la necesidad de incrementar la calidad de los servicios portuarios y de potenciar su liberalización [40]; y se realizaron numerosos informes en el Parlamento Europeo a lo largo de toda la década de los años noventa acerca de la situación de los puertos comunitarios [5], según los cuales el reto no es convertir a los puertos en empresas, sino establecer las condiciones para que las empresas tengan cabida en los puertos [126] [21]. La secuencia de todos estos pasos dados

---

<sup>7</sup>En la definición de esta política también están implicados el Consejo de Ministros, el Parlamento, el Tribunal de Justicia, el Consejo Económico y Social y el Comité de las Regiones.

<sup>8</sup>Este Foro sirvió para poner de relieve la ineficiencia de los puertos comunitarios y la necesidad de mejorar la calidad de los servicios prestados en ellos [21].

<sup>9</sup>En su Declaración acerca de la posibilidad de articular una política portuaria europea manifestaba: *Los puertos tienen un papel esencial en el desarrollo de la Comunidad Europea y del comercio dentro del Mercado Único Europeo. . . . El carácter heterogéneo de las actividades de los puertos conducen a la conclusión de que la elaboración de una política general que afecte a todos es inviable, además de innecesaria* [114].

desde la Administración Comunitaria en favor del diseño de una Política Portuaria Común se recogen en la tabla 2.1.

<b>Año</b>	<b>Acontecimiento</b>
1970	Redacción del primer documento comunitario acerca del sector portuario.
1974	Inclusión del transporte marítimo en la Política de Transporte Comunitaria.
1985	Llamada de la Comisión a la necesidad de articular una Política Común de Transporte Marítimo.
1992	Redacción de un Libro Blanco acerca del futuro de la Política Común de Transporte.
1997	Redacción de un Libro Verde acerca de los Puertos y de la Infraestructura Marítima.
2000	Inclusión de los puertos comunitarios en la <i>Trans-European Transport Network</i> .
2001	Redacción de un Libro Blanco acerca de la Política de Transporte Europea para el 2010.

Fuente: desarrollado a partir de Chlomoudis y Pallis (2002)

Tabla 2.1: Cronología de la génesis de una política portuaria europea

El Libro Verde de 1.997 sienta las bases de lo que podría llegar a ser una política portuaria europea integrada, pero que todavía hoy no existe. De lo que sí se dispone es de una serie de propuestas que centran la atención en la necesidad de incluir la infraestructura portuaria en la cadena de transporte transeuropea (y por tanto en la Política Común de Transporte) y de armonizar las distintas regulaciones nacionales relativas a la prestación y financiación de los servicios portuarios.

Estas propuestas se recogen en el Libro Blanco presentado por la Comisión en el año 2.001 y titulado: *La política europea de transportes de cara al 2.010: la hora de la verdad* [39]. Resultado de las investigaciones llevadas a cabo desde la Comisión respecto a la financiación y tarificación

de la actividad portuaria y a la reducción de las barreras de acceso al mercado de los servicios portuarios, su objetivo es conseguir el aumento de la calidad de dichos servicios en tanto se reconoce que son un elemento relevante de la cadena de transporte. En él se plasman los que se consideran los principales problemas del sector del transporte (crecimiento desigual de los distintos medios, congestión de algunos ejes y contaminación), y las medidas que se espera puedan ponerse en marcha para atajarlos, entre las cuales hay un apartado dedicado específicamente al medio marítimo y fluvial.

Las directrices recogidas en el Libro Blanco y dirigidas al sector del transporte marítimo se sintetizan en tres puntos: garantizar la conexión entre el mar, las vías navegables y el ferrocarril, fomentar el transporte intermodal y modernizar el sector. Para desarrollarlos, se pretende potenciar el transporte marítimo de corta distancia y el transporte fluvial, éste último a través de la red que une las cuencas de los 37 ríos que desembocan en el Atlántico y Mar del Norte y que los conecta con la del Danubio por el canal Rhin-Meno-Danubio<sup>10</sup>. Se quiere asimismo ofrecer servicios innovadores con una buena relación calidad/precio, además de simplificar los trámites burocráticos inherentes al transporte marítimo con el fin de poder ahorrar tiempo en las rupturas de carga que se producen al intercambiar la mercancía entre este modo de transporte y los terrestres (especialmente con el ferrocarril). Se trata, en definitiva, de que el transporte marítimo gane atractivo para atender los intercambios intracomunitarios y pueda así aliviar la congestión de tráfico terrestre que actualmente se produce en los corredores de los Alpes y de los Pirineos.

Todas éstas son las líneas generales trazadas para articular un sistema de transporte concebido a nivel comunitario. Sin embargo, aún carecen de la fuerza y del grado de concreción suficiente como para condicionar el modelo de gestión portuaria adoptado en cada país europeo. Por este motivo, el margen de actuación de los responsables portuarios a la hora de di-

---

<sup>10</sup>Esta red puede llegar hasta el Mar Negro, vertebrando a Europa de este a oeste [39].

señar políticas que refuercen el atractivo de sus instalaciones no está aún condicionado por la normativa comunitaria, sino que es la legislación nacional la que, en cada caso, perfila el marco que define sus posibilidades y sus límites dentro del contexto de la competencia interportuaria. Concretamente, las Autoridades Portuarias españolas dirigen los puertos nacionales de acuerdo con un modelo de gestión que es fruto de la evolución de la política portuaria seguida a lo largo del tiempo en nuestro país, cuyos rasgos más característicos se comentan en el siguiente apartado y se detallan en el apéndice incluido al final de este trabajo.

## **2.2. Configuración del sistema portuario nacional**

El perímetro de la costa española ronda los 8.000 Km y envuelve una superficie de unos 500.000 Km<sup>2</sup>, lo que unido al diseño radial de la red viaria ha favorecido la proliferación de puertos a lo largo de todo su litoral [113]. Resultado de estas condiciones de partida, se desarrolló un sistema portuario disperso y atomizado, formado por instalaciones de tamaño reducido cuyo tráfico, en buena medida cautivo [81], procede de áreas de influencia pequeñas que a menudo comparten, solapándose las de unos con las de otros [116]. Por ello se dice que, siguiendo las directrices que les marca la Administración del Estado, los puertos nacionales compiten a la vez que se complementan.

Tras la entrada en vigor de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (en adelante *LPEyMM*), los máximos responsables del sistema portuario español consideran que éste dispone ya de los mecanismos necesarios para hacer compatible la autonomía de gestión de los puertos con su necesario control y coordinación, lo que ha permitido que gane eficiencia al tiempo que se lo adaptaba a las recomendaciones realizadas por la Unión Europea, orientadas a promover la competencia interportuaria [113]. Para lograr este doble objetivo, y fruto de la evolución de la normativa que se ocupa de regular el funcionamiento del sistema por-



tuario español, la legislación vigente trata de conciliar todos los intereses (económicos y políticos) que confluyen en los puertos marítimos unificando la gestión de aquellos que son competencia del Estado y promoviendo su autofinanciación<sup>11</sup>.

La normativa española clasifica a los puertos marítimos en *comerciales* y *no comerciales*<sup>12</sup>, agrupando en el primer bloque a todos aquellos puertos que reúnan *las condiciones técnicas, de seguridad y de control administrativo para que en ellos se realicen actividades comerciales portuarias, entendiendo por tales las operaciones de estiba, desestiba, carga, descarga, trasbordo y almacenamiento de mercancías de cualquier tipo ... que justifiquen la utilización de medios mecánicos o instalaciones especializadas*<sup>13</sup>. Dentro del grupo de puertos no comerciales se encuentran los pesqueros, dedicados únicamente a la atención de la pesca y de los barcos especializados en este tipo de faena; los *de abrigo*, que acogen embarcaciones en caso de temporal y en los que nunca se realizan operaciones comerciales portuarias; los deportivos, utilizados exclusivamente por embarcaciones de recreo o deportivas; y todos aquellos que combinen alguno de estos usos considerados por ley *no comerciales*.

Dentro del grupo de los puertos comerciales, el artículo 5 de la *LPEyMM* señala que un puerto marítimo se considerará *puerto de interés general* cuando por sus características técnicas o geográficas constituya un elemento esencial para la seguridad del tráfico marítimo, las operaciones comerciales marítimas realizadas en su interior tengan carácter internacional, su área de influencia supere los límites de su Comunidad Autónoma,

---

<sup>11</sup>Al elegir un modelo de gestión portuaria ha de elegirse también el de su financiación. Mientras los puertos fueron gestionados localmente, sus necesidades de capital se cubrieron con los ingresos procedentes de las arcas municipales, claramente insuficientes para abordar obras de infraestructura relevantes. Una vez pasaron a manos del Estado, éste se sirvió tanto de sus presupuestos como de la cesión de determinados tributos para afrontar los costes portuarios [104].

<sup>12</sup>Artículo 2.4 de la *LPEyMM*.

<sup>13</sup>Artículo 3 de la *LPEyMM*.

atienda a sectores productivos relevantes para la evolución económica nacional o su volumen de actividad sea significativo para el Estado<sup>14</sup>, siendo éstos, los denominados de *interés general*, los puertos que constituyen el *sistema portuario de titularidad estatal* y, por tanto, los analizados en este trabajo.

Actualmente, el sistema portuario español de titularidad estatal, representado en la figura 2.2 y detallado en la tabla 2.2, está formado por medio centenar de puertos comerciales gestionados por 27 Autoridades Portuarias<sup>15</sup>, definidas en la Ley de Puertos como Entes que operan en el ámbito del derecho público, con un patrimonio independiente del Estado, personalidad jurídica propia y plena capacidad de obrar (artículos 35 a 52). Su libertad de actuación, no obstante, no es completa; está sometida al control que ejerce sobre ellas otra figura, el *Ente Público Puertos del Estado*, y limitada por la restricción de autosuficiencia financiera que les impone la propia *LPEyMM*.

---

<sup>14</sup>El Real Decreto de 17 de diciembre de 1.851 distinguió por primera vez en el ordenamiento jurídico español entre puertos de *interés general* y de *interés local*, aunque es la Real Orden de 30 de Enero de 1.852 la que finalmente establece los criterios de clasificación de los mismos, completados en la Ley de Puertos de 1.880 y vigentes aún hoy [110] [104]. Según esta norma, los *puertos de interés general* son *aquellos en que el comercio que por ellos se verifique pueda interesar a un gran número de provincias, y estén en comunicación directa con los principales centros de producción del interior de la Península, así como que faciliten a los mismos centros la importación y adquisición de los objetos que no tengan y sean precisos para la prosperidad y fomento en la agricultura e industria*. Desde entonces, únicamente éstos tienen la condición de estatales, y al Estado corresponde asumir su gestión (artículo 149.1.20 de la Constitución).

La distinción entre ambos tipos de puertos es importante porque su titularidad condiciona las posibilidades de desarrollo de su infraestructura. Por eso se presionó desde los entes locales para que se admitiesen más instalaciones en el grupo de puertos considerados de interés general, que inicialmente iban a ser 13 y que a principios del siglo XX eran 121 [104].

<sup>15</sup>Estas son las de A Coruña, Alicante, Almería-Motril, Avilés, Bahía de Algeciras, Bahía de Cádiz, Baleares, Barcelona, Bilbao, Cartagena, Castellón, Ceuta, Ferrol-San Ciprián, Gijón, Huelva, Las Palmas, Málaga, Marín-Pontevedra, Melilla, Pasajes, Santa Cruz de Tenerife, Santander, Sevilla, Tarragona, Valencia, Vigo y Villagarcía.



Fuente: Boletín de Puertos del Estado (2004)

Figura 2.2: Puertos españoles considerados de *Interés General*

En el artículo 40 de la *LPEyMM* figura como uno de los principales objetivos fijados a las Autoridades Portuarias el de *favorecer la libre competencia y velar por que no se produzcan situaciones de monopolio en la prestación de los distintos servicios portuarios*. Sin embargo, esto no significó que se diera total libertad a los gestores portuarios para competir por el tráfico marítimo español, sino que para asegurar el cumplimiento de dicho objetivo dentro del ámbito portuario nacional se creó el llamado Ente Público Puertos del Estado. Al igual que las Autoridades Portuarias, es un ente de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propios, que desarrolla su actividad de acuerdo con los principios del ordenamiento jurídico privado salvo cuando ejerce funciones de *poder público* [104]; pero a diferencia de aquéllas, su ámbito de actuación se extiende a todos los puertos de interés general, del mismo modo que antes hacía su antecesora la Dirección General de Puertos. Dependiente del Ministerio de Fomento, según figura en el apartado A) del Epígrafe III de la Exposición de Motivos de la Ley, es el responsable de *la fijación de directrices y objetivos de*

<b>Autoridad Portuaria</b>	<b>Puertos de interés general</b>
A Coruña	A Coruña
Alicante	Alicante y Torrevejea
Almería-Motril	Almería, Motril y Carboneras
Avilés	Avilés
Bahía de Algeciras	Algeciras-La Línea y Tarifa
Bahía de Cádiz	Cádiz y su bahía (incluye: Puerto de Santa María, Puerto de la zona franca de Cádiz, Puerto Real, Bajo de la Cabezuela y Puerto Sherry)
Baleares	Palma de Mallorca, Alcudia, Mahón, Ibiza y La Sabina
Barcelona	Barcelona
Bilbao	Bilbao
Cartagena	Cargagena (incluye la dársena de Escombreras)
Castellón	Castellón y Vinaroz
Ceuta	Ceuta
Ferrol-San Ciprián	Ferrol y San Ciprián
Gijón	El Musel
Huelva	Huelva
Las Palmas	Las Palmas (incluye: Puerto de Salinetas y Puerto de Arinaga), Arrecife y Puerto Rosario
Málaga	Málaga
Marín-Pontevedra	Marín-Pontevedra
Melilla	Melilla
Pasajes	Pasajes
Santa Cruz de Tenerife	Santa Cruz de Tenerife (incluye: Granadilla), Los Cristianos, San Sebastián de la Gomera, Santa Cruz de la Palma y La Estaca
Santander	Santander
Sevilla	Sevilla
Tarragona	Tarragona
Valencia	Valencia, Gandía y Sagunto
Vigo	Vigo
Vilagarcía	Vilagarcía de Arousa
Fuente: Marco estratégico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal	

Tabla 2.2: Puertos de Interés General en España

*gestión, la asignación de recursos y apoyos financieros, el control de gestión y la determinación de sistemas unificados de información y contabilidad, la planificación global de inversiones y la propuesta de designación de los altos responsables de dichas Autoridades Portuarias* [110].

El artículo 25 de la *LPEyMM* recoge los objetivos de Puertos del Estado, resumidos en la labor de ejecución de la política portuaria del Gobierno; tarea que mantuvo tras los cambios introducidos por la Ley 62/1997 (artículo 26) <sup>16</sup>. Pero en opinión de autores como Navajas Rebollar [104] o Pons Cánovas [110], las competencias de Puertos del Estado se redujeron entonces, especialmente en lo que atañe a sus labores de control del sistema portuario<sup>17</sup> y a su potestad para fijar el importe de las tarifas que se hubieran de cobrar en los puertos a cambio de los servicios percibidos en ellos<sup>18</sup>. No obstante, desde Puertos del Estado se continúa regulando el importe de las tasas portuarias, *exigidas por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público portuario y por la prestación de servicios no comerciales por las Autoridades Portuarias*<sup>19</sup>, y definiendo las metas del conjunto del sistema portuario español; se continúa, de hecho, influyendo en las decisiones de las Autoridades Portuarias respecto a la articulación de sus respectivas estrategias competitivas.

En definitiva, cada una de las instalaciones que integran el sistema portuario español se organiza a partir de los criterios de dos figuras

---

<sup>16</sup>Con esta reforma, el Ente Público Puertos ganó además autonomía respecto al Ministerio de Fomento [30].

<sup>17</sup>Estos autores señalan como ejemplo de tal reducción la pérdida del derecho del Ente Público de nombrar la mayoría absoluta de los miembros de los Consejos de Administración de las Autoridades Portuarias, que a partir de entonces quedó en manos de los ejecutivos de las CC.AA. correspondientes.

<sup>18</sup>En principio, en todas las instalaciones se habían de cobrar las mismas tarifas, pero la reforma impulsada por la Ley de 1.997 permitió que las Autoridades Portuarias rebajasen libremente las cobradas en sus instalaciones siempre que, según se recoge en su exposición de motivos, no alteraran la *libre y leal competencia* ni corriesen el riesgo de fracasar en su objetivo de alcanzar la autosuficiencia financiera.

<sup>19</sup>Artículo 14 de la Ley 48/2003.

que interaccionan, ambas dependientes de la Administración del Estado a través del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente en un principio, y del de Fomento en la actualidad. Estas figuras son las Autoridades Públicas y el Ente Público Puertos del Estado. Las primeras se encargan gestionar los puertos de interés general, responsabilizándose de la dotación de la infraestructura necesaria para que éstos puedan prestar los servicios correspondientes; el segundo, de ejecutar la política portuaria del gobierno central controlando los planes de inversión de las respectivas Autoridades Portuarias, y redistribuyendo los recursos generados en el sistema entre las instalaciones que desde el punto de vista de la eficiencia y la solidaridad lo precisen [84]. Expresado de otro modo, el Ministerio organiza, Puertos del Estado coordina y las Autoridades Portuarias gestionan. Y es precisamente la gestión realizada por las Autoridades Portuarias la que determina el éxito de las instalaciones que tengan bajo su responsabilidad a la hora de competir por el tráfico; pero han de gestionarlas respetando en todo momento los límites de actuación marcados desde Puertos del Estado y cumpliendo siempre con los objetivos que les imponga la política del Ministerio.

Como se verá a continuación, el modelo de gestión implantado en España convierte a cada Autoridad Portuaria en máxima responsable de la calidad y de la eficiencia de los servicios típicamente portuarios prestados en el interior de las instalaciones en las que sea competente. Y esto es así porque dichos servicios sólo pueden ser valorados de manera integral por parte de sus clientes al no ser posible segregar su percepción en partes. Sin embargo, y tal como acaba de señalarse, esto no impide que en el contexto de la competencia interportuaria su actuación esté condicionada por unas directrices que fija un ente de ámbito superior.

### **2.3. Modelo de gestión portuaria vigente en España**

El modelo de gestión portuaria vigente ahora en España fue implantado por la Ley de Puertos de 1.992, afianzado por la Ley 62/1997, y corroborado recientemente por la Ley 48/2003, *de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general*. Con la nueva normativa, el acento continúa puesto en la necesidad de introducir criterios empresariales en la dirección de los puertos, porque el hecho de que el sistema sea ahora rentable y autosuficiente desde el punto de vista financiero [22], tal como puede verse en la tabla 2.3, en la que se recogen los últimos datos disponibles acerca de los resultados de la explotación de las instalaciones incluidas en el sistema portuario español, no basta para garantizar que los administradores portuarios primen la calidad y la reducción del coste de los servicios prestados frente a la expansión de la infraestructura que los sustenta, muchas veces considerada la clave del éxito de la competencia interportuaria y concebida más como un fin en sí misma que como un medio para garantizar un buen servicio de transporte [81].

El conocido como *Marco Estratégico del sistema portuario español* recoge la síntesis de la política diseñada por el Gobierno Central en materia de puertos. Dicha política ha permitido que el conjunto del sector alcance la autosuficiencia económico-financiera<sup>20</sup> aun habiendo reducido las tarifas portuarias y asumido todos los costes de explotación y de inversión, incluidas las grandes obras de infraestructura y la señalización marítima.

El contenido del Marco Estratégico es el fruto de un análisis realizado desde una triple perspectiva: la de *Negocio*, la de *Gestión* y la de *Relación*. El Modelo de Negocio, diseñado en sintonía con los planteamientos europeos, permitió implantar un sistema portuario tipo Landlord; el Modelo de Gestión, necesario para mejorar la competitividad de sus servicios, instó a

---

<sup>20</sup>Tras la implantación del nuevo modelo de gestión, se cambió también el sistema de contabilidad de la actividad portuaria, de modo que los datos contenidos en ella antes y después de la reforma no son homogéneos [116].

*Marco institucional del sector portuario*

(en miles de euros)	Resultados de explotación	Resultados financieros	Resultados extraordinarios	Fondo de Contribución	Resultados del ejercicio
A Coruña	3.659	796	-379	-1.408	2.667
Alicante	3.026	460	391	-146	3.672
Almería-Motril	5.496	-60	65	-689	4.812
Avilés	619	260	1.382	-191	2.002
Bahía de Algeciras	18.371	839	240	-3.145	16.306
Bahía de Cádiz	330	69	1.025	582	2.006
Baleares	12.763	1.113	-1.166	338	12.720
Barcelona	33.065	-2.423	1.839	-4.558	27.923
Bilbao	12.073	-2.479	10.728	-3.119	17.203
Cartagena	13.300	971	117	-3.329	11.059
Castellón	3.382	-26	-971	2.091	4.476
Ceuta	-480	-23	653	538	688
Ferrol-San Ciprián	2.942	650	-542	-611	2.394
Gijón	12.124	931	1.126	-1.662	12.519
Huelva	10.424	718	-655	-2.062	8.391
Las Palmas	8.720	-1.431	102	-713	6.678
Málaga	-3.741	-157	8.849	1.156	6.106
Marín-Pontevedra	1.388	173	-405	-273	883
Melilla	-1.245	-146	-3.445	1.629	-3.207
Pasajes	-773	-1.238	58	150	-1.803
S. Cruz de Tenerife	2.756	150	1.174	597	4.676
Santander	3.315	646	5.677	-695	8.943
Sevilla	2.862	669	-727	-625	2.180
Tarragona	15.583	-365	-19.018	-2.358	-6.158
Valencia	31.133	-19	-2.350	-2.790	25.745
Vigo	4.579	957	2.097	-790	6.843
Villagarcía	711	110	194	577	1.592
Ptos. del Estado	-20.872	1.604	249	20.675	1.874
Ajustes	1.517		-1.517	831	831
<b>TOTAL</b>	<b>177.027</b>	<b>2.749</b>	<b>4.791</b>	<b>0</b>	<b>184.021</b>

Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Gestión de 2002

Tabla 2.3: Resultados económicos del Sistema Portuario de Titularidad Estatal en 2002 por Autoridades Portuarias

sustituir una estructura compartimentada y burocratizada por otra más flexible y eficiente; y el Modelo de Relación, coherente con el nuevo Marco Institucional, surgió para promover el consenso entre todas las partes relacionadas de algún modo con la industria portuaria. Los tres se han diseñado para introducir mayores niveles de competencia en el sector portuario, tanto a nivel interno como externo, y los tres responden a la filosofía que inspira la redacción del Marco Estratégico: mejorar la calidad de sus servicios e incrementar la eficiencia en su prestación dentro de un marco de competencia interportuaria.

Cumplir con este doble objetivo plantea una serie de retos y de oportunidades que el propio documento recoge en sendos análisis DAFO, re-



lativos a la introducción de competencia en el sector y al fomento de la implicación de la iniciativa privada en la actividad portuaria, y cuya síntesis se plasma en las tablas 2.4, 2.5 y 2.6.

<b>Debilidades</b>	<b>Fortalezas</b>
Desigual base de partida. Difícil asociación entre tarifas y costes. Riesgo de competencia desleal. Políticas comerciales poco desarrolladas.	Fuerte fidelización de los tráficos. Reducida incidencia de sus tarifas. Cohesión entre las Autoridades Portuarias.
<b>Amenazas</b>	<b>Oportunidades</b>
Mayor poder de negociación del cliente. Progresiva libertad tarifaria. Escaso conocimiento del nuevo escenario.	Desarrollo de políticas de calidad. Posible articular un modelo de leal competencia. Coincidencia con los criterios de la Unión Europea.
Fuente: Elaboración propia a partir del Marco estratégico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal	

Tabla 2.4: Introducción de competencia. Competencia *interportuaria*

<b>Debilidades</b>	<b>Fortalezas</b>
Modelo en transición: Tool a Landlord. Falta de transparencia. Umbral de actividad escasos en algunos servicios.	Experiencia reguladora. Introducción de competencia en la estiba. Importantes avances en externalización.
<b>Amenazas</b>	<b>Oportunidades</b>
Posiciones dominantes con tráficos cautivos. Reducción de los niveles de seguridad.	Interés privado creciente por el sector. Tendencia general a la liberalización.
Fuente: Elaboración propia a partir del Marco estratégico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal	

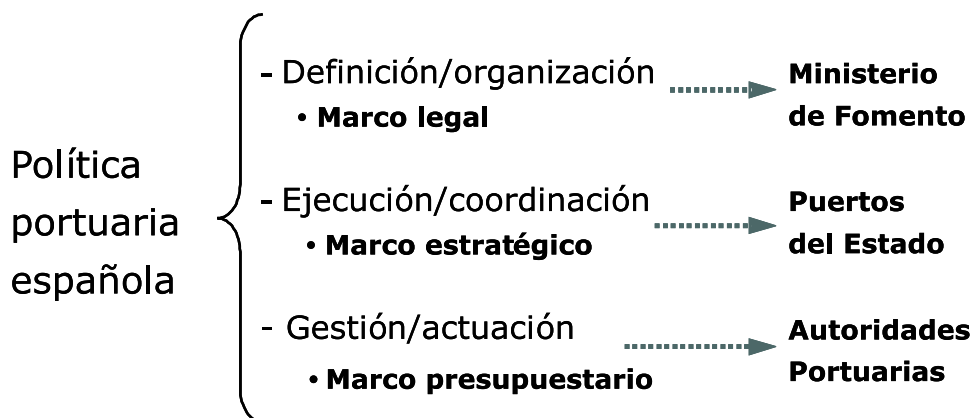
Tabla 2.5: Introducción de competencia. Competencia *intraportuaria*

<b>Debilidades</b>	<b>Fortalezas</b>
Escaso conocimiento del sector. Regulación concesional poco flexible. Más difícil el control.	Reducción de la inversión pública. Experiencias positivas en equipamiento/infraestructura. Fidelización de tráficos y operadores.
<b>Amenazas</b>	<b>Oportunidades</b>
Abuso de posición dominante. Irreversibilidad del proceso.	Interés de grupos inversores cualificados. Importante volumen de negocio.
Fuente: Elaboración propia a partir del Marco estratégico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal	

Tabla 2.6: Implicación de la iniciativa privada en la actividad portuaria

La introducción de las reglas de mercado en una industria como la portuaria, tradicionalmente muy intervenida, pretende dotarla de un marco que le permita aumentar su eficiencia en la gestión y en la prestación de servicios de calidad. Para ello, el Modelo de gestión implantado propone que cada Autoridad Portuaria elabore anualmente un Plan de Empresa de vigencia cuatrienal que le sirva para canalizar las directrices que marca el Gobierno en materia de puertos. A partir de ellos, se desarrolla el Marco Estratégico de todo el sistema portuario de titularidad estatal, que recoge los objetivos y la estrategia empresarial de todo el sistema a medio plazo (incluidos en los Planes de Empresa de las Autoridades Portuarias y de Puertos del Estado) y que establece los respectivos procedimientos de control interno acerca del cumplimiento de las metas establecidas.

Este modo de actuar está permitiendo detectar las que parecen ser las necesidades más acuciantes del sistema portuario español: mejorar y ampliar la oferta de servicios optimizando el uso de los recursos, racionalizar y simplificar el cobro de las tarifas portuarias, desarrollar programas de I+D, potenciar la intermodalidad y prestar más atención a las cuestiones medioambientales; esto es, en definitiva, promover una mejor integración de las instalaciones portuarias y de su actividad en su entorno físico y socioeconómico [113].



Fuente: desarrollado a partir del Marco Estratégico del Sistema portuario (1998).

Figura 2.3: Estructura del sistema portuario español

Otro importante aspecto relativo al funcionamiento del sistema portuario español que también contempla la Política articulada desde la Administración Central para guiar su funcionamiento es el económico. Tal como se establece en el Capítulo II del Título II de la *LPEyMM*, los ingresos ordinarios de las Autoridades Portuarias proceden del cobro de las tarifas correspondientes por la prestación directa de sus servicios y de los cánones devengados tanto por la ocupación y aprovechamiento por terceros de las instalaciones del puerto (ya sea a través de concesiones o mediante autorizaciones), como por el desarrollo de actividades comerciales o industriales en las mismas.

Efectivamente, el acceso a los servicios prestados en el puerto conlleva el pago de una serie de tarifas que, hasta su actual redefinición como *tasas*<sup>21</sup>, se clasificaron en dos grupos: el de las llamadas *tarifas generales* (T-0, T-1, T-2, T-3, T-4 y T-5) y el de las denominadas *específicas* (T-6, T-7, T-8, T-9). Todas ellas, excepto la T-0 y la T-3, se abonaban según el tiempo de uso de las instalaciones portuarias; y la T-1, T-2 y T-3, se calculan, además, teniendo en cuenta la capacidad de carga del buque, el calado del muelle, el tipo de mercancía manipulada y el tipo de operación realizada [91].

Como señalan Coto Millán y Martínez Budría [24], la influencia de la política comunitaria es evidente en este apartado de la Ley de Puertos de 1.992. Al adoptar una estructura tarifaria tal que hacía que los costes de explotación de las instalaciones recayeran sobre sus usuarios, el sistema de ingresos implantado sirvió para evitar distorsiones en la competencia interportuaria puesto que eludía la asignación de recursos por vía presupuestaria y, por tanto, el riesgo de discriminación entre instalaciones.

Con la aprobación de la ley vigente en la actualidad, la Ley 48/2003, de 26 de Noviembre, *de régimen económico y de prestación de servicios de*

---

<sup>21</sup>Si se continúa hablando de *tarifas* es porque el periodo analizado concluye en 2.002, año en el que todavía no había entrado en vigor la nueva Ley y, por tanto, porque ellas fueron la principal fuente de ingresos de las Autoridades Portuarias durante el mismo.

*los puertos de interés general*, se dio un paso más en esta dirección y las tradicionales tarifas del sistema portuario español pasaron a tener la consideración de tasas, reservando el antiguo término únicamente para denominar el cobro exigido por la prestación en régimen de concurrencia de los servicios comerciales<sup>22</sup>, cuyo importe lo fija con total libertad el Consejo de Administración de cada Autoridad Portuaria en respuesta a la que sea su estrategia competitiva. Por el contrario, en tanto las tasas son exigidas *por la utilización privativa o aprovechamiento especial del dominio público portuario y por la prestación de servicios no comerciales por las Autoridades Portuarias*<sup>23</sup>, su monto sí ha de responder a *los objetivos de coordinación del sistema de transporte de interés general que el Gobierno establezca*<sup>24</sup> y, por tanto, *se regirán por lo dispuesto en esta ley*<sup>25</sup>.

Hasta la entrada en vigor de la vigente estructura de financiación de los gastos del sistema portuario español, el cobro de la T-3 supuso la principal fuente de ingresos y, por tanto, la vía que más sólidamente contribuyó a cumplir con el objetivo de autosuficiencia marcado por la *LPEyMM*. En las tablas 2.7 y 2.8 se reflejan respectivamente la estructura de los ingresos de explotación de todo el sistema portuario nacional, ejemplificada con los datos correspondientes al año 2.002, y sus tres componentes más destacados como fuente de ingresos, la T-3, la T-1 y los cánones por concesiones, detallados según su recaudación en cada Autoridad Portuaria. Junto a todas estas partidas de ingresos, no obstante, se articularon otros ajenos al sistema tarifario que aún hoy perviven, tales como las subvenciones concedidas a través de los Presupuestos Generales del Estado, la suscripción de créditos o las ayudas procedentes del Fondo de Contribución.

---

<sup>22</sup>Artículo 31 de la Ley 48/2003.

<sup>23</sup>Artículo 14 de la Ley 48/2003.

<sup>24</sup>Artículo 16 de la Ley 48/2003.

<sup>25</sup>Artículo 15 de la Ley 48/2003.

<b>Ingresos de explotación</b>	(millones de euros)
T-0 Señalización	3,3
T-1 Buques	134,5
T-2 Pasaje	36,4
T-3 Mercancías	295,9
T-4 Pesca	9,6
T-5 Embarcaciones deportivas	4,9
T-6 Grúas de pórtico	8,4
T-7 Almacenaje	9,1
T-8 Suministros	14,8
T-9 Servicios diversos	18,9
Cánones por concesiones	162,2
Tasa de pasaje	0,3
Otros	10,6
<b>Total</b>	<b>708,9</b>
Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Gestión de 2.002	

Tabla 2.7: Estructura de los ingresos de explotación del Sistema Portuario de Titularidad Estatal en 2.002

Efectivamente, al margen de la disponibilidad de recursos propios y de la obtención de subvenciones procedentes de los Fondos Europeos, las Autoridades Portuarias pueden recurrir al endeudamiento, al capital privado y a los fondos internos del sistema para financiar sus inversiones en infraestructura. La primera de estas fuentes alternativas, el endeudamiento, se considera poco aconsejable dada la reducida rentabilidad de la obra portuaria, y se recomienda utilizarla de manera excepcional. Por el contrario, la implicación directa de la iniciativa privada se valora muy positivamente, tanto si se produce a través de concesiones, como si tiene lugar mediante la constitución de sociedades participadas cuando la primera vía no sea posible, porque se espera que favorezca la competencia dentro del sector.

Por otro lado, la posibilidad de utilizar recursos procedentes del propio sistema para financiar las inversiones portuarias responde a la necesidad de asegurar la autosuficiencia económica del mismo. Para facilitar

(miles de euros)	<b>T-1, Buques</b>	<b>T-3, Mercancía</b>	<b>Cánones</b>
A Coruña	3.364	9.463	3.137
Alicante	1.785	3.214	4.158
Almería-Motril	3.086	4.318	1.558
Avilés	1.550	4.434	1.316
Bahía de Algeciras	8.747	18.326	7.921
Bahía de Cádiz	3.932	6.115	3.655
Baleares	3.361	11.337	8.805
Barcelona	16.542	47.495	26.265
Bilbao	9.496	24.768	13.480
Cartagena	6.059	14.827	4.139
Castellón	1.919	4.989	2.041
Ceuta	933	2.231	1.616
Ferrol-San Ciprián	1.310	4.882	1.245
Gijón	7.278	12.841	11.188
Huelva	5.896	13.930	5.936
Las Palmas	9.936	13.819	12.544
Málaga	2.707	2.485	1.098
Marín-Pontevedra	1.319	2.599	1.508
Melilla	296	1.241	1.068
Pasajes	2.202	5.966	3.579
S. Cruz de Tenerife	4.492	11.777	6.173
Santander	4.139	6.278	4.335
Sevilla	1.789	5.520	5.175
Tarragona	11.843	18.812	7.491
Valencia	15.494	36.360	14.454
Vigo	4.124	6.131	7.165
Villagarcía	868	1.698	1.177
<b>TOTAL</b>	<b>134.467</b>	<b>295.856</b>	<b>162.227</b>
Fuente: Elaboración propia a partir del Informe de Gestión de 2.002			

Tabla 2.8: Principales ingresos de explotación del Sistema Portuario de Titularidad Estatal en 2.002 por Autoridades Portuarias

el cumplimiento de esta meta impuesta por la *LPEyMM*, se crearon dos fondos, el de *Contribución* y el de *Financiación*, al objeto de que desde los puertos en que se obtengan beneficios se ayude a los que tengan más dificultades para financiar sus proyectos de inversión. El primero tiene como objetivo hacer frente a los gastos en que se incurre desde Puertos del Estado para coordinar el sistema portuario, promover actividades de I+D, acometer los servicios centrales de señalización marítima y subvencionar obras de inversión muy específicas en determinados puertos. Dispone para ello de las aportaciones que recibe anualmente de las Autoridades Portuarias, establecidas por el Ministerio de Fomento y basadas en una serie de indicadores vinculados al resultado de la gestión de cada una de ellas<sup>26</sup>. Por su parte, el Fondo de Financiación fue creado para favorecer la solidaridad dentro del sistema facilitando la ejecución de los Planes de Inversión de las Autoridades Portuarias, de manera que, al igual que con el anterior, se trata de contribuir a compatibilizar la autonomía de gestión de cada una con el necesario equilibrio del sistema <sup>27</sup>.

Actualmente, el cumplimiento de todos estos objetivos se busca mediante la participación del nuevo *Fondo de Compensación Interportuario*, que impulsa la realización de aquellos proyectos cuya puesta en marcha es deseable desde el punto de vista social pese a no ser suficientemente rentables. Desde la perspectiva de Puertos del Estado este fondo es tan necesario para favorecer la cohesión del sistema como antes lo fueron los otros dos, cuya actuación niega que haya alterado la competencia interportuaria porque, además de que considera que la cuantía de sus ayudas fue poco relevante, su principal fuente de recursos estuvo relacionada con la actividad desarrollada en instalaciones industriales muy concretas, cuya

---

<sup>26</sup>Para profundizar en la financiación de estos Fondos, se puede consultar el Estudio sobre competencia en los puertos españoles [126], el Marco Estratégico del sistema portuario de titularidad estatal [116] y Nombela Merchán y Trujillo Castellano [105].

<sup>27</sup>La utilización de este Fondo nunca podrá suponer un beneficio económico para las Autoridades Portuarias que recurran a él ni la distorsión de la libre competencia entre ellas [115].

ubicación no se decide dentro del ámbito competencial de las Autoridades Portuarias<sup>28</sup>. Basándose en el carácter eminentemente cautivo de los tráficos existentes, desde el Ente Público se sostiene además que la redistribución de recursos promovida por estos fondos no ha mermado la capacidad competitiva de ningún puerto respecto al resto, mientras por otro lado se recuerda que se ha eximido a los puertos españoles del pago del impuesto de sociedades, una cantidad que supone el 35 % del resultado de sus operaciones y que supera con creces su aportación al mismo [115]. No obstante estas consideraciones realizadas desde Puertos del Estado, conviene destacar también un apunte realizado por Nombela Merchán y Trujillo Castellano respecto a la existencia de este tipo de fondos [105]. Y es que, como señalan ambos autores, la deseada competencia interportuaria nunca podrá ser completa mientras se mantenga un modelo en el que unos puertos reciben ayudas procedentes de las contribuciones de otros<sup>29</sup>, especialmente cuando lo que se prevé es que la mayor rivalidad que encuentren los puertos españoles sea entre ellos mismos<sup>30</sup>.

A pesar de esta aparente contradicción, el deseo de incrementar la competencia existente entre los puertos españoles es, junto con el de reducir la intervención estatal en su gestión, uno de los grandes objetivos del modelo de gestión portuaria vigente en España. Liberalización y descentralización son pues dos metas impuestas al sistema nacional de puertos; pero

---

<sup>28</sup>El importe de las ayudas concedidas por estos fondos fue unas quince veces inferior al de la inversión media realizada anualmente por el conjunto del sistema portuario español [115].

<sup>29</sup>Tampoco cabe esperar que, en un contexto de competencia estricta por el tráfico que justifica el funcionamiento de sus instalaciones, los responsables de un puerto eficiente estén dispuestos a financiar las necesidades de sus rivales sin recibir a cambio compensación alguna por parte de la Administración.

<sup>30</sup>Únicamente las instalaciones más activas y eficientes pueden aspirar a competir con los grandes puertos europeos, pero esta competencia se limita, casi exclusivamente, a tráficos de trasbordo de contenedores en trayectos transoceánicos debido a la ubicación geográfica de España, que dificulta la atracción de los flujos generados en el centro y en el norte de la Unión Europea.



son dos metas que, en la medida en que revierten en un mayor peso de los niveles de Administración inferiores en la dirección de estas instalaciones, pueden desencadenar una espiral de gasto que, orientado a incrementar el atractivo de cada una de ellas, desembogue en una asignación de los recursos públicos ineficiente si ésta conllevase, por ejemplo, excesos en la capacidad instalada en sus muelles.

Pero aun así, las características de la infraestructura portuaria, su impacto económico y la tradición histórica hacen impensable que a lo largo de los próximos años la Administración Pública se inhiba de contribuir a su financiación. Y en tanto los niveles de Administración más directamente implicados en su gestión sean los más próximos a cada puerto, mayor será su incentivo para tratar de maximizar su actividad y, por tanto, mayor su esfuerzo para contribuir a incrementar sus posibilidades de atracción tráfico. O lo que es lo mismo, de ganar en el juego de la competencia interportuaria.

Participar en él aconseja conocerlo, y conocerlo requiere entenderlo; descubrir los elementos que condicionan la elección de cada puerto en cada momento para tratar de minimizar el riesgo de incurrir en un gasto cuyo resultado no sea el esperado. Esto puede ocurrir porque a menudo se asocian las posibilidades de atracción de tráfico de cada uno a la mejora y ampliación de sus muelles. Sin embargo, y como se muestra a continuación a través del repaso de la literatura que aborda el tema de la competencia interportuaria, buena parte de los trabajos publicados en torno a él se limitan a identificarlos, por lo que aún se desconoce su respectivo impacto en el proceso de selección portuaria y, consecuentemente, es muy difícil identificar la estrategia más adecuada a las necesidades y al potencial de cada puerto para atraer tráfico hacia sus instalaciones.

