Estudios sobre la Economía Española - 2015/20

Infraestructuras Portuarias*

Análisis del sistema Portuario Español Contexto Internacional y propuestas de reforma

María del Mar Cerbán Jiménez

Juan Ortí Llatas

* Los autores desean mostrar su más sincera gratitud a los que revisaron el manuscrito o contribuyeron a su elaboración, en especial a Mariana Veloqui por su inestimable ayuda y a Ángel de la Fuente y a Ginés de Rus por sus comentarios y sugerencias. Agradecimiento especial a Alba Camañas por su apoyo, paciencia y cariño durante el trabajo y siempre.

fedea

RESUMEN (NON TECHNICAL SUMMARY)

El presente estudio analiza el sistema portuario español tomando como referencia las principales políticas de gobernanza portuaria vigentes internacionalmente. Su principal conclusión es que la actual situación de globalización de los mercados obliga a un cambio en el modelo español de gestión portuaria, ya agotado, para primar la competitividad y la libre competencia, en contraste con la situación actual.

Aunque el sistema portuario español es rentable en su conjunto, los puertos cada vez resultan menos atractivos para los operadores debido al elevado coste de ciertos servicios y a las altas tasas portuarias. Por otra parte, el sistema ha generado una sobrecapacidad que no se eliminará en muchos años con las previsiones actuales de tráfico. El nivel de utilización del conjunto de las terminales de contenedores es tan solo del 36%, siendo más de la mitad tráfico de transbordo, muy volátil y enormemente sensible al coste.

El hecho de que los puertos españoles no hayan sido capaces de aplicar reformas (como la liberalización de la estiba) y de reducir los costes para estos tráficos tan sensibles ha favorecido que proliferen otros puertos en países vecinos (como Sines, Tánger, etc.) que sí han entendido la importancia y sensibilidad del coste del transbordo. Estos puertos vecinos han llevado a cabo las reformas necesarias para atraer estos tráficos tan volátiles y no dependientes del *hinterland* asociado al puerto.

El sistema portuario español de titularidad estatal se compone de 28 Autoridades Portuarias (AAPP). Diez de ellas mueven el 80% del total de mercancías, mientras que las 18 restantes solo mueven el 20%. Al acotar la búsqueda al tráfico de contenedores, principal motivo de este estudio, se observa que de las 28 AAPP, solo 3 de ellas aglutinan el 75% del tráfico contenerizado, mientras que las 25 restantes representan el otro 25%. Al ceñirse al tráfico de transbordo, se desprende que el 83% del tráfico en España lo aglutinan únicamente 2 AAPP, mientras que las 26 restantes solo mueven el 17%. Estos datos llevan a los autores a cuestionar si es necesario tener 28 AAPP y 46 puertos de interés general.

Los autores indagan en la problemática actual del sistema portuario español proponiendo cinco niveles de reformas que afronten los retos de sobrecapacidad, falta de competitividad y libre competencia del actual sistema portuario español:

- Cambio del modelo de organización: Necesidad de racionalización y especialización portuaria. Reducción de los puertos de interés general y de las AAPP.
- Cambio del modelo de gobernanza: Necesidad de evolucionar a un modelo nuevo basado en la corporatización y la gestión público-privada de los puertos españoles de interés general, con la unificación de AAPP bajo el amparo de corporaciones o fachadas marítimas (*logistics authorities*).
- Cambio del sistema de planificación portuaria: Necesidad de tener una planificación del sistema portuario español bajo una estrategia estatal única y común, basándose en estudios de demanda y de mercado.
- Liberalización de la estiba: Necesidad de reformar el modelo actual, liberalizando el sector e instaurando la libre competencia en los servicios de estiba y desestiba, definiendo un modelo nuevo que elimine la relación laboral especial y el control de acceso a la profesión.

Libre competencia de los servicios técnico-náuticos: Necesidad de definir un modelo nuevo de concesiones públicas para los servicios técnico-náuticos que elimine los monopolios en los servicios y permita la libre competencia.

Contenido

1. Introducción 3

2. Definición de conceptos: Actores implicados en la actividad y gobernanza portuaria 6

2.1. Concepto de puerto y clasificación 6

2.2. Puerto, Autoridad Portuaria y Comunidad Portuaria 8

2.3. De la provisión pública a la participación privada 12

2.4. Cambios en la Gobernanza Portuaria 14

2.5. Principales modelos de Gestión Portuaria 17

3.Gobernanza Portuaria internacional 20

3.1. Introducción 20

3.2. Gobernanza portuaria de la República Popular de China 23

3.3.Gobernanza Portuaria de la República de Singapur 30

3.4. Gobernanza Portuaria de Corea del Sur 34

3.5. Gobernanza Portuaria de los Países Bajos 42

3.6. Gobernanza Portuaria de la República Federal de Alemania 46

3.7. Gobernanza Portuaria de los Estados Unidos de América 51

3.8. Gobernanza Portuaria de la República de Panamá 57

3.9. Gobernanza Portuaria de la República Italiana 77

3.10. Gobernanza Portuaria del Reino de Marruecos 64

3.11. Gobernanza Portuaria de Portugal 71

4. Análisis Gobernanza Portuaria Española 81

4.1. Introducción 81

4.2. Gobernanza Portuaria en España 82

4.3. Autoridades Portuarias 85

4.4. Principales Puertos Españoles 88

5. Reforma del sistema portuario español 92

5.1. Reformas sugeridas 96

5.2. Cambios en el modelo de organización 98

5.3. Cambios en el modelo de gobernanza 100

5.4. Modificación del sistema de planificación portuaria 102

5.5. Liberalización de la estiba 103

5.6. Libre competencia de los servicios técnico-náuticos 104

6. Conclusiones 106

1. Introducción

En los últimos 30 años se han producido cambios en la política y gobernanza portuaria en la mayoría de los países del mundo debido principalmente a transformaciones en la industria marítima, como la contenerización o la concentración de los tráficos en determinados puertos, y a modificaciones en las estrategias de actuación de los actores implicados en la cadena logística, tanto desde el punto vista de integraciones horizontales y verticales como de procesos de internalización empresarial (Debrie, 2011). Estos cambios han afectado también a la distribución de funciones entre el sector público y privado en el entorno portuario y se ha producido una transición en los modelos de gobernanza portuaria, pasando de un modelo altamente centralizado por el sector público, que actuaba generalmente a través de una única institución, a otro con una mayor participación privada y con la implicación de diferentes instituciones pertenecientes a distintos niveles del sector público (supranacional, nacional, regional e incluso local). Este nuevo modelo es bastante más complejo que el anterior por el aumento del número de instituciones públicas y privadas que participan en los diferentes niveles de toma de decisiones.

En la actualidad hay abundante literatura sobre este proceso de cambio, los diferentes modelos de gobernanza portuaria y los complejos vínculos entre el funcionamiento de los puertos y su gobernanza. El reto es poder coordinar una gran variedad de intereses públicos y privados que deben unirse en un proyecto común: puertos eficientes y competitivos que logren mantener una posición relevante en el mercado internacional. Aunque los cambios no han sido los mismos en todos los países debido a que dependen de su entorno político, social y económico, los movimientos hacía la liberalización de los servicios y la participación de la iniciativa privada subyacen en la mayoría de ellos. El análisis de estos cambios de la gobernanza portuaria en diferentes contextos internacionales debe realizarse como parte de un proceso dinámico, que se ha ido produciendo a lo largo del tiempo, y en el que el contexto histórico, institucional y socioeconómico tiene una importancia crucial (Debrie et al., 2013).

Cuando se analiza la relación entre el sector público y privado en el entono portuario, la clasificación más usada es la del Port Reform Toolkit (World Bank, 2007) que agrupa en 4 categorías las organizaciones portuarias en función de si la participación predominante corresponde al sector público o privado. Esta clasificación va desde los dos modelos más extremos, *service ports* y *private ports*, en los que la gestión recae mayoritariamente sobre el sector público y privado respectivamente, hasta los modelos intermedios de *tool ports* y *landlord ports,* dependiendo del grado en que la participación privada se implique en la operativa y gestión portuaria. Concretamente, en los *tool ports* la participación pública es dominante y el sector privado realiza sólo determinadas operaciones, como la manipulación de la carga, pero con un equipo o superestructura y con una infraestructura que pertenece al sector público, mientras que en los *landlord ports* el sector público es el propietario de la infraestructura y la alquila mediante concesiones de duración variable al sector privado, que a su vez es el propietario de la superestructura.

Esta clasificación tiene como principal limitación que no tiene en cuenta quién realiza la regulación y sobre quién recae la propiedad dentro del sector público en el entorno marítimo y portuario. Para superar esta limitación y clarificar los distintos tipos de transición del sector público al privado, Baltazar y Brooks (2001) y Brooks (2004), a partir de Baird (1995, 1999 y 2000), añadieron al tipo de la participación público y privada en la gobernanza portuaria un análisis de quién realiza las principales funciones reguladoras y portuarias, que a su vez se dividen en las del propietario y en las del operador. Su objetivo es incorporar a los modelos de gobernanza portuaria no sólo la división de actividades entre agentes públicos o privados, sino también el grado de responsabilidad de estos agentes. La revisión de la literatura pone de manifiesto que la mayoría de los países que han realizado una transición del sector público al privado se han encontrado con dificultades. Por este motivo es importante analizar las relaciones entre la gobernanza y el funcionamiento de los puertos y así poder ir adaptándolas a la estrategia portuaria a corto y largo plazo.

En este contexto, los puertos deben definir su visión estratégica, que a su vez depende del modelo de gobernanza y del contexto legal, económico y social en el que operan, entendiendo la gobernanza como un conjunto de normas y responsabilidades compatible con la estrategia que persigue el puerto en la actualidad y en el futuro. Para poder comprender mejor los diferentes modelos de gobernanza portuaria se va a analizar la que se aplica en los principales puertos de contenedores del mundo, describiendo su contexto histórico e institucional, para posteriormente analizar la gobernanza portuaria y la distribución de funciones entre el sector público y privado. Los países analizados, junto con sus principales puertos, son China (Shanghái), Singapur (Singapur), Corea (Busan), Países Bajos (Rotterdam), Alemania (Hamburgo), Estados Unidos (Los Ángeles y Long Beach), Panamá (Colón), Italia (Gioia Tauro), Marruecos (Tánger) y Portugal (Sines).

Con respecto al sistema portuario español de titularidad estatal, está constituido por 28 Autoridades Portuarias (AAPP), que gestionan y administran 46 puertos de interés general, y por el ente público Puertos del Estado, dependiente del Ministerio de Fomento, que es el encargado de ejecutar la política portuaria nacional y de coordinar el sistema. El modelo de gestión de los puertos españoles es el denominado *landlord*, en el que la Autoridad Portuaria (AP) se limita a la provisión, planificación y gestión de infraestructuras y espacios portuarios y a la regulación de los servicios portuarios, cuya prestación corresponde al sector privado.

Podría pensarse que, dado que los servicios de practicaje, remolque y amarre de buques, servicios al pasaje, manipulación y transporte de mercancías, reparaciones, suministros y recepción de desechos generados por buques corresponde en su mayoría a los operadores privados, la AP tiene un papel secundario en el sistema portuario. Esto no es así, ya que la parte pública del sistema (AAPP y Puertos del Estado) tiene una influencia mayor de lo que puede sugerir su escaso protagonismo en la actividad económica directa. Aunque la responsabilidad del grueso de la actividad económica de la mayoría de los puertos corresponde a los agentes y operadores privados, el papel del sector público, como propietario del suelo, planificador y regulador le concede un peso decisivo en el funcionamiento del sistema, con una responsabilidad muy superior a lo que puede sugerir la generación directa de valor.

La cuestión relevante es si el esquema de Puertos del Estado-AAPP responde a las necesidades actuales del sistema portuario o si, por el contrario, existe un diseño institucional alternativo que permita una mayor eficiencia.

En España se han realizado inversiones en infraestructuras portuarias que no se justificaban de acuerdo con predicciones razonables de demanda, dando lugar a una sobrecapacidad portuaria y a los costes adicionales que ese problema conlleva. Puertos del Estado es planificador y regulador, con responsabilidades que a veces colisionan con las de unas AAPP, que con el diseño institucional actual a veces ni siquiera comparten los mismos incentivos.

Los agentes públicos y privados que forman parte del sistema portuario español, se relacionan mediante regulación y contratos. El diseño del marco institucional y de los contratos de concesión es fundamental. Los intereses y objetivos del sector público y el privado no son necesariamente coincidentes, lo que exige unas reglas del juego bien definidas e incentivos adecuados y una separación clara de funciones y responsabilidades.

En el diseño institucional es esencial que las decisiones de inversión y tarificación no estén separadas de sus consecuencias económicas, y que los elementos de planificación del conjunto queden perfectamente delimitados, sin interferir en la gestión y la regulación de los puertos individualmente considerados. Estos aspectos son fundamentales debido a que los puertos compiten entre sí, y los fallos en estos diseños institucionales y de planificación pueden provocar competencia desleal entre los puertos o decisiones de inversión tomadas con criterios que busquen la rentabilidad política en vez de la social.

Este trabajo se centra en la descripción y análisis del marco institucional integrado por Puertos del Estado, las AAPP y las Comunidades Autónomas, así como la gobernanza portuaria, con el objetivo de proponer un diseño institucional alternativo que mejore la eficiencia de los puertos españoles. Con este fin se analiza en el capítulo 2 el concepto de puerto, los actores implicados en la operativa portuaria y cómo se regula el sector portuario. Posteriormente, en el capítulo 3 se describe la gobernanza portuaria en los países más relevantes en el tráfico internacional de contenedores, así como la gobernanza portuaria de los países que compiten directamente con los puertos españoles. De esta forma se pretende analizar en profundidad cuáles son las mejores prácticas internacionales y qué cambios podrían mejorar el funcionamiento del sistema portuario español.

En el capítulo 4 se estudia la gobernanza portuaria española, su marco legislativo y su diseño institucional, describiendo después los tres principales puertos españoles de interés general en tráfico de contenedores (Bahía de Algeciras, Valencia y Barcelona). Por último, en el capítulo 5 se proponen las reformas portuarias que, en función del análisis del contexto de los puertos internacionales y del marco histórico, socioeconómico e institucional español, consideramos adecuadas para mejorar la eficiencia del sistema portuario de nuestro país. Las reformas propuestas no sólo afectan al modelo de organización de los puertos españoles de interés general y a su gobernanza, sino también a la estiba y al régimen de prestación de los servicios técnicos-náuticos.

2. Definición de conceptos: Actores implicados en la actividad y gobernanza portuaria

Como paso previo al análisis de la gobernanza portuaria, a continuación se definen algunos de los conceptos portuarios básicos que se utilizan en este trabajo. En primer lugar, el concepto de puerto y su evolución, así como las diferencias entre los conceptos de puerto, AP y comunidad portuaria. A continuación se realiza una descripción de los principales actores implicados en la operativa portuaria. Y por último, se describe la regulación en el sector portuario a partir de las políticas liberalizadoras que se están aplicando en la mayoría de los países desarrollados en las últimas décadas.

2.1. Concepto de puerto y clasificación

A lo largo de la historia, y más concretamente del último siglo, la concepción de lo que se entiende por puerto ha ido evolucionando. La Ley de Puertos de 7 de mayo de 1880 y el Real Decreto Ley de 19 de enero de 1928, que aprobó la Ley de Puertos de 1928, los define como "los parajes de la costa más o menos abrigados, bien por la disposición natural del terreno o bien por obras construidas a tal efecto, y en las cuales existe de una manera permanente y en debida forma tráfico marítimo". Esta definición destaca las características físicas de un puerto, aunque no analiza el entramado de relaciones vinculadas a la actividad portuaria; de hecho, un conjunto de características físicas por sí mismas no convierten automáticamente a un espacio de la costa en el lugar adecuado para la creación de un puerto, son necesarios una serie de parámetros para su constitución y para su explotación industrial o comercial. Estos parámetros se refieren principalmente a la capacidad de ese espacio para actuar como soporte de la actividad económica que se deriva de la existencia de un puerto, así como a su integración en el sistema productivo de la zona de influencia en la que opera.

Una definición más amplia se encuentra en Vigueras (1977) que los define como "conjunto de obras, instalaciones y organizaciones, que permite al hombre aprovechar un lugar en la costa más o menos favorable, para realizar las operaciones de intercambio entre el tráfico marítimo y el terrestre, atendiendo a las necesidades de los medios de transporte y posibilitando el desarrollo de cuantas actividades con él relacionadas se instalen en su zona". Si esta definición y la anterior fuesen exactas, todos aquellos puertos que no están en la costa, como Rotterdam, Hamburgo o Sevilla, entre otros, no podrían ser considerados como tales. Por ello, el Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM) considera al puerto marítimo como "el conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera del mar o de los rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario, y sea autorizado para el desarrollo de estas actividades por la Administración competente", distinguiendo de esta forma los puertos marítimos de los fluviales.

Durante la década de los 90 se aceleró el proceso de globalización de la economía y del comercio, generando un incremento de la demanda de transporte marítimo a nivel mundial. También se han venido produciendo cambios tecnológicos y estratégicos en el sector del transporte en general, que han llevado a su concepción multimodal. En este sentido, Goss (1990) sugiere que el puerto es un eslabón en la cadena de transporte y el comercio, de ahí que los puertos que funcionen con eficiencia contribuyen al bienestar social, aumentando el excedente de productores y de consumidores.

En el mismo sentido, el Libro Verde sobre los Puertos y las Infraestructuras Marítimas (1997) considera a los puertos como puntos de transferencia en la escala intermodal del transporte; puntos de transferencia que no sólo tienen que relacionar el modo marítimo con el terrestre, sino que pueden también enlazar dos transportes marítimos, como es el caso de los puertos de trasbordo o distribución, o enlazar el modo marítimo con el fluvial, como ocurre en puertos centroeuropeos, e incluso pueden no enlazar nada, como el caso de los puertos deportivos y de gran parte de los industriales. Según este documento, los puertos no sólo son importantes como centros de desarrollo económico y social regional, sino también como nodos de interconexión entre los modos de transporte marítimo y terrestre. En la misma línea, Winkelmans (1999) apunta que el concepto tradicional de puerto ha cambiado, pasando de ser una organización con unos determinados servicios en una única localización, a convertirse en una organización con múltiples servicios a través de múltiples localizaciones, estando este cambio determinado principalmente por la introducción de la Intermodalidad y del contenedor.

En la concepción moderna de puerto, éste se entiende como un elemento de continuidad en la cadena intermodal. Pero la cadena en la que se integra un puerto en la actualidad no es sólo de transporte, sino que es también una cadena logística, a lo largo de la cual los productos se transforman de materias primas o productos intermedios en productos acabados. Notteboom y Winkelmans (2001) se refieren al papel de los puertos como un sistema logístico integrado, definiéndolos como un centro industrial y logístico de naturaleza marítima que juega un activo papel en el sistema de transporte global, y que se caracteriza por un grupo de actividades funcionales y espaciales que están directa e indirectamente implicadas en un proceso completo de información y transporte en cadenas de producción.

Los puertos pueden ser clasificados en base a diferentes criterios, como pueden ser sus características físicas, función o régimen legal. Según este último criterio, el TRLPEMM los clasifica en puertos de interés general, que son los puertos de titularidad estatal, y por otra parte los que no lo son, cuya titularidad es de la Comunidad Autónoma en la que se ubiquen[1]. El Texto Refundido de la Ley recoge en su art. 4 que se consideran puertos de interés general aquellos a los que se les puede aplicar algunas de las siguientes circunstancias:

- Que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales.
- Que su zona de influencia comercial afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma.

[1]Para que un puerto que no sea de interés general tenga su titularidad a favor de la Comunidad Autónoma es necesario que ésta haya asumido las competencias correspondientes.

- Que sirvan 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.

Según Laxe (2012), a partir de un estudio de la UNCTAD (1992), los puertos también se pueden clasificar en función de los cambios en sus modelos conceptuales y establece una secuencia de 3 generaciones: puertos de primera generación, caracterizados por puertos que operan de forma aislada como puntos de ruptura de la carga entre el transporte marítimo y terrestre y sin apenas colaboración entre el puerto y su área de influencia terrestre o *hinterland*; puertos de segunda generación, que actúan como centros de servicios comerciales, industriales y de transporte y en los que se mantiene una mayor relación con los que prestan estos servicios; y puertos de tercera generación, caracterizados por ser nodos funcionales en la red de producción y distribución, favoreciendo el desarrollo y la implantación de centros integrados de transporte y plataformas logísticas. Coto et al. (2003) afirman que en el siglo XXI ha irrumpido el concepto de puertos de cuarta/quinta generación, caracterizados principalmente por la prestación de servicios logísticos integrados y por la implantación de redes telemáticas entre las zonas portuarias.

2.2. Puerto, Autoridad Portuaria y Comunidad Portuaria

Para poder realizar una diferenciación entre los conceptos de puerto, AP y comunidad portuaria, y con base en las diferentes definiciones de puertos realizadas en el epígrafe anterior, nos referimos al puerto como el conjunto de infraestructuras, instalaciones, organizaciones y empresas que desarrollan una actividad portuaria y operan en el recinto portuario, incluyendo tanto la parte terrestre como la marítima.

El papel que el sector público juegue en la economía de un país, y en su caso en el sector portuario, depende en muchos casos de la ideología económica que impere en dicho país. Cada país ha respondido a la necesidad de coordinar las actividades portuarias con organizaciones, públicas o privadas, en función de sus circunstancias particulares. No obstante, en la gran mayoría de ellos la organización y gestión portuaria interna depende, en un modo u otro, de una AP.

El puerto ofrece un conjunto de servicios tanto a la mercancía, como a los modos de transporte y a los pasajeros. Éstos son percibidos como un único servicio pero son prestados por una diversidad de agentes que cooperan e interactúan unos con otros y que forman la comunidad portuaria, que puede definirse como el conjunto de agentes públicos y privados que participan en el proceso de transporte marítimo y en la actividad portuaria, siendo el puerto su eje central. Así, el concepto de comunidad portuaria es más amplio que el de puerto.

La composición de la comunidad portuaria y, en general, de todos los actores relacionados con la actividad portuaria es muy amplia e incluye a instituciones y empresas tanto públicas como privadas. El cliente percibe la prestación del servicio de forma global y cuanto más coordinado se lleve a cabo, mejor será el servicio prestado. Las principales organizaciones, instituciones y empresas, tanto públicas como privadas, que participan en la operativa portuaria son (Rodríguez, 1985; Luezas, 2015):

1. Autoridad Portuaria

Es la institución, generalmente de carácter público, que se encarga de la organización y explotación interna de un puerto, tanto en su zona marítima como terrestre. La Unión Europea (UE) la definió ya en 1977 como una institución privada o pública, municipal o estatal, que es en gran parte responsable de las tareas de construcción, administración y a veces de las operaciones en las instalaciones portuarias y en determinadas circunstancias de la seguridad (World Bank, 2007). Las AAPP se pueden establecer a todos los niveles del gobierno: nacional, regional o estatal, provincial o local; aunque la más común es la local debido a que una AP suele gestionar sólo un área.

En España se rigen por el Texto Refundido de la Ley de Puertos de Estado y de la Marina Mercante (2011). Dependen de Puertos del Estado, perteneciente al Ministerio de Fomento.

2. Capitanía Marítima

Representa a la autoridad marítima en el puerto y, en el ámbito de la navegación tiene, entre otras responsabilidades, las que afectan a la propia navegación, a la seguridad marítima, al salvamento marítimo, a la lucha contra la contaminación y a la supervisión y control de buques y del medio marino. También se encarga de autorizar la entrada de los buques en las aguas nacionales. Sus funciones vienen reguladas en el Texto Refundido de la Ley de Puertos mencionada con anterioridad. Depende del Ministerio de Fomento a través de la Dirección General de Marina Mercante.

3. Consignatario de buques

Puede tratarse de una persona física o jurídica y actúa en nombre y representación del naviero o del propietario del buque en un puerto. Entre otros aspectos, gestiona la carga y descarga, despacha la documentación oficial y todo lo que necesite el capitán del buque referente al buque o a su carga. Para operar en un puerto debe estar autorizado según su regulación específica. Su concepto y obligaciones vienen detallados en el art. 259 del Texto Refundido de la Ley de Puertos.

4. Consignatario de mercancías

Es el mandatario o representante del cargador o del propietario de la mercancía en el puerto que, actuando por cuenta de uno o de otro, abona el flete y los gastos de carga, descarga y almacenamiento. Es frecuente que el consignatario del buque y de la mercancía coincida en la misma persona. Al igual que en el caso anterior, debe estar autorizado para operar en cada puerto según su regulación específica.

5. Transitario

Persona física o jurídica dedicada habitualmente a organizar, coordinar y controlar las actividades del transporte internacional de la mercancía, utilizando cualquier medio de transporte. Debe estar en contacto con los proveedores del transporte, con los consignatarios y con los agentes de aduanas. Sus principales funciones son: organizar por cuenta del cliente el transporte de la carga en los diferentes modos, tanto terrestre, como marítimo o aéreo, y responsabilizarse de prestarle todos los servicios referentes a la documentación relacionada con el transporte de la carga. Se podría decir que es el encargado de dar el servicio puerta a puerta, lo que le da un importante papel en la toma de decisiones sobre los modos y las líneas de transporte.

6. Aduana

Es el organismo oficial que, establecido generalmente en las costas o en las fronteras y dependiente del Ministerio de Hacienda, a través de la Agencia Estatal de Administración Tributaria, realiza las labores de inspección y control, y despacha la mercancía de importación o exportación, una vez analizados los documentos que la acompañan y recaudados los correspondientes impuestos. Comprueba la veracidad de lo que se declara, evitando fraudes y delitos. Ninguna mercancía puede abandonar el puerto si no cuenta con su autorización.

7. Servicios de Inspección en Fronteras (SIF)

Son organismos oficiales de control que se encargan de realizar controles e inspecciones y de emitir certificados, autorizando que un determinado tipo de mercancía pueda ser despachado por la Aduana a la entrada o a la salida de la UE. En el territorio español son los siguientes:

Sanidad Animal: es un organismo que depende funcionalmente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y orgánicamente del Ministerio de Hacienda y Administración Pública. Se encarga, en aplicación de las Directivas Comunitarias de control veterinario, de la inspección y control de animales vivos, y de determinados productos de origen animal no destinados al consumo humano y que son importados a la Unión Europea desde terceros países.

Sanidad Vegetal: al igual que la anterior depende funcionalmente del Ministerio de Agricultura, Alimentación y Medio Ambiente y orgánicamente del Ministerio de Hacienda y Administración Pública. Su función es la inspección y control de vegetales y productos vegetales que son importados a la Unión Europea desde terceros países, así como del control de los que son exportados, reexportados o se encuentran en tránsito por la Unión Europea.

Sanidad Exterior: es un organismo que depende funcionalmente del Ministerio de Sanidad, Política Social e Igualdad, y orgánicamente del Ministerio de Hacienda y Administración Pública. Tiene como misión la vigilancia y el control de los posibles riesgos para la salud derivados de la importación, exportación o tránsito de las mercancías destinadas a uso y consumo humano y de los viajeros.

Servicio Oficial de Inspección, Vigilancia y Regulación de Exportaciones (SOIVRE): depende orgánica y funcionalmente del Ministerio de Economía y Competitividad y se encarga de la inspección y control de la calidad comercial e industrial de un conjunto de productos que se exportan o importan entre países terceros y la UE, e incluso del comercio intracomunitario.

8. Agentes de Aduanas

Son aquellas personas físicas o jurídicas encargadas, por cuenta de los cargadores y consignatarios, de la formalización y despacho de la documentación que exige la Aduana referente a las mercancías que se embarcan o desembarcan en los puertos.

9. Prácticos

Son los que prestan el servicio de asesoramiento a capitanes de buques y artefactos flotantes para facilitar la entrada y salida del puerto y las maniobras náuticas dentro de éste en condiciones de seguridad según establece, en el caso de España, el art. 126 del TRLPEMM. En el territorio español, los prácticos están instituidos como una corporación de derecho público, que depende funcionalmente de la AP.

10. Remolcadores

Son elementos auxiliares indispensables para las maniobras de los buques en el puerto, y básicos para la seguridad de los propios buques y la de los elementos portuarios. El remolque es la operación náutica de ayudar a los movimientos de un buque, denominado remolcado, mediante el acoplamiento de otro buque, llamado remolcador, que proporciona su fuerza motriz. El número y potencia de los remolcadores en cada servicio está reglamentariamente relacionado con las características de los buques a remolcar. El servicio de remolque portuario viene regulado en el art. 127 del TRLPEMM.

11. Amarradores

Son los que realizan aquellos trabajos y auxilios que se facilitan a un buque cuando, tras maniobrar en el interior del puerto, se deja amarrado al muelle con la seguridad necesaria a juicio del capitán (art. 128, TRLPPEMM). También realizan el desamarre, largando las amarras sin afectar a las condiciones de otros buques atracados.

12. Empresas estibadoras

Son las encargadas de realizar las operaciones de manipulación de las mercancías desde el buque hasta que quedan sobre un vehículo o en el tinglado del muelle y viceversa. En nuestro territorio, generalmente estas empresas deben poseer una concesión o autorización administrativa de la AP, denominándose terminales portuarias.

13. Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios (SAGEP)

Es una sociedad anónima mercantil que se encarga de gestionar a los trabajadores portuarios que realizan los servicios de carga, estiba, desestiba, descarga y trasbordo de mercancías, que no estén integrados en las plantillas propias de las empresas estibadoras (art. 142 y 143, TRLPEMM). La normativa actual no obliga a todos los puertos a tener una SAGEP.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo de 11 de diciembre de 2014 pone de manifiesto el incumplimiento del Estado español del art. 49 del Tratado de Funcionamiento de la UE, relativo a la libertad de establecimiento de las empresas, en relación al régimen de contratación de los trabajadores portuarios que se dedican a la manipulación de las mercancías.

Según esta Sentencia, no se puede imponer a las empresas de otros Estados miembros de la UE que deseen realizar actividades de manipulación de mercancías en los puertos españoles de interés general, la obligación de inscribirse en una SAGEP, de participar en su capital y de contratar preferentemente a los trabajadores puestos a disposición por esta sociedad.

14. Empresas de almacenamiento
Son operadores que se encargan de explotar y gestionar los espacios portuarios dedicados al almacenamiento y llevar a cabo actividades que aporten valor añadido a la carga, generalmente mediante centros de distribución y tratamiento de las mercancías.

A partir de la clasificación anterior, se puede observar que el régimen de competencia en el que se prestan esos servicios es diferente en función del colectivo analizado, como se puede observar en la Tabla 1.

Tabla 1. Regímenes de competencia.

Empresas Privadas		Organismos públicos
Acceso regulado	Régimen libre competencia	
Amarradores	Agentes de Aduanas	Aduana
Empresas estibadoras	Consignatarios de buques	Autoridad Portuaria
Prácticos[2]	Consignatarios de mercancías	Capitanía Marítima
Remolcadores	Empresas de almacenamiento	SIF
SAGEP[3]	Transitarios	

Fuente: Elaboración propia a partir de Luezas (2015).

2.3. De la provisión pública a la participación privada

La estructura corporativa y la propiedad de los puertos han sufrido cambios importantes en la mayoría de los países en las dos últimas décadas. Estos cambios son parte de un proceso más amplio adoptado por la mayoría del mundo industrializado y basado en una mayor orientación hacia el mercado, cuando los déficits acumulados de las empresas públicas se hacen insostenibles en periodos de crisis económica.

El objetivo de estos cambios en el entorno portuario es orientarlo hacia el libre mercado. La forma en la que la mayoría de los gobiernos lo han llevado a cabo ha sido mediante procesos de desregulación y privatización (Chen y Everett, 2014). Este movimiento implica la aplicación

[2]La normativa actual obliga a una sola licencia por puerto para este servicio lo que implica exclusividad.
[3]Hay una única sociedad por puerto, lo que se traduce en un monopolio la prestación de este servicio.

de políticas de desregulación y de comercialización de las operaciones realizadas por el sector público o bajo un régimen de monopolio, y están asociadas a la privatización y a la creación de corporaciones, favoreciendo la participación público-privada (PPP).

Las decisiones sobre la estrategia de la reforma, estructura del mercado y marco legislativo están muy vinculadas y todas ellas deben ser consideradas en las etapas iniciales del proceso de reforma. Un gobierno que falla desde el principio en realizar correctamente el conjunto de medidas estructurales y regulatorias adecuadas puede encontrarse con un proceso muy costoso, prolongado y conflictivo para rectificarlo posteriormente. Entre los principales objetivos que debe tener un gobierno a la hora de diseñar su estructura y marco legislativo destacan (World Bank, 2007): evitar impugnaciones u otros obstáculos en el marco jurídico al programa de privatizaciones o a su transición; identificar cualquier condicionante o límite legal que condicione la capacidad de transferir servicios a los operadores privados; definir el papel regulador del gobierno en la reforma y, después de realizarla, su relación con la estructura institucional; anticipar y favorecer un entorno competitivo en el sector portuario; supervisar la competencia y establecer un regulador que también vigile estos aspectos económicos; y determinar las medidas que puede aplicar el regulador para fomentar la competencia y desincentivar comportamientos anticompetitivos.

Cuando hablamos del regulador en este contexto, hacemos referencia a dos figuras que pueden estar diferenciadas y según su función las vamos a denominar de forma distinta. Por un lado, si por regulador nos referimos a la institución que se encarga de regular la actividad portuaria mediante diferentes normativas y que suele pertenecer al sector público, normalmente a nivel de gobierno central, aunque en algunos casos puede ser a nivel local o regional, la vamos a denominar agencia gestora portuaria. Por otro lado, si al hablar del regulador nos referimos al organismo regulador independiente, también perteneciente al sector público, que debe realizar las funciones de defensa de la competencia, de vigilancia para evitar abuso de posición dominante, cumplimiento de la regulación de precios en su caso y otras tareas de supervisión, lo denominaremos agencia pública reguladora.

La agencia gestora portuaria debería estar en continuo contacto con los planificadores portuarios y trasmitirles qué medidas operacionales y jurídicas pueden llevar a cabo para que los puertos puedan ser competitivos y flexibles a las fluctuaciones del mercado. Establecer una relación productiva entre la agencia gestora portuaria y los planificadores puede ser un problema debido a que muchas AAPP son propietarias de sus instalaciones. Por otra parte, la estrategia operacional más eficiente del planificador puede ir en contra del interés de defender la libre competencia por parte de la agencia pública reguladora. El gobierno debe dotar a la agencia pública reguladora de las herramientas que le permita desarrollar sus funciones, entre las que destacan: regular prácticas injustas o anticompetitivas, controlar el funcionamiento y garantizar el cumplimiento de marco legal aplicable al sector.

Según Sánchez (2014), hasta ahora la mayoría de los puertos que han seguido las reformas basadas en la desregulación y privatización han conseguido su objetivo de mejorar su eficiencia, aunque no tanto la calidad y cantidad de los servicios prestados. Pero tras esta reforma ya aparecen nuevos retos, entre los que destacan los relacionados con la incorporación de los puertos en las cadenas logísticas. En este contexto, los puertos deben

pasar de la visión unimodal actual a una integrada con el resto de los modos de transporte que intervienen en la cadena logística y con los espacios relacionados con ellos, como las Zonas de Actividades Logísticas.

2.4. Cambios en la Gobernanza Portuaria

Sobre el concepto de gobernanza no hay unanimidad. En términos empresariales, la gobernanza corporativa es el conjunto de reglas y estructuras aplicables a las decisiones de gestión o administrativas de las empresas. Por otro lado, y desde un punto de vista gubernamental, es el conjunto de reglas y estructuras impuestas a las empresas y que influyen en el alcance y en la forma en que toman sus decisiones de gestión (Brooks y Cullinane, 2007).

La gobernanza portuaria ha cambiado en las últimas décadas en la mayor parte del mundo debido principalmente a dos causas: modificaciones en el comportamiento estratégico de los agentes públicos y privados que intervienen en la cadena logística, en el que el proceso de globalización de la economía ha jugado un papel fundamental; y a cambios en la industria marítima, entre los que destacan la generalización del uso del contenedor como forma de transporte de la mercancía general y la creación de grandes *hubs* portuarios en los que se concentra un porcentaje muy importante del tráfico mundial de contenedores. Estos cambios han modificado a su vez la distribución de funciones entre el sector público y privado en el sector marítimo y portuario, teniendo como consecuencia una modificación en los modelos de gobernanza portuaria. El modelo tradicional, en el que el sector público centralizaba todas las funciones generalmente en una única institución, ha ido dando paso a un modelo en el que el sector privado tiene cada vez mayor protagonismo, y en el que la presencia del sector público generalmente tiene lugar tanto a nivel nacional, como regional o local (Debrie, 2011). Este nuevo modelo es desde un punto de vista organizativo bastante más complejo que el anterior, debido al incremento de actores públicos y privados que participan en la toma de decisiones en el entorno portuario.

La inversión y participación del sector privado en los puertos empezó a ser significativa en los años 80. Muchos puertos se habían convertido en cuellos de botella de las cadenas logísticas debido principalmente a tres problemas: las prácticas laborales restrictivas en el sector marítimo-portuario (como es el caso de la estiba); la dificultad de muchos puertos de responder adecuadamente a los incrementos en la demanda debido al control del Gobierno central en la toma de decisiones; y la reducida calidad de los servicios portuarios debido a la incapacidad de muchos gobiernos de invertir en costosas infraestructuras portuarias o por llevar a cabo inversiones incorrectas (World Bank, 2007). Esta situación ha llevado, sobre todo en las dos últimas décadas, a que muchos gobiernos hayan delegado sus poderes públicos en la gestión y operativa portuaria, bien mediante la transferencia de estas funciones a otros niveles del sector público a través la descentralización, o bien mediante la creación de una nueva entidad u organismo a través de la corporatización o privatización (Baltazar y Brooks, 2007).

A este proceso se le denomina *devolution* (Brooks, 2004; Cullinane y Song, 2002) y representa la transferencia de funciones o responsabilidades desde el Gobierno central a otra institución, normalmente de carácter privado, para el desarrollo de ciertos servicios, pudiéndose llegar a

una privatización parcial o total. La intención de este proceso suele ser asegurar beneficios en las decisiones de inversión basándose en criterios comerciales en instituciones que antes gestionaba el sector público, lograr compensar a los contribuyentes por las mayores inversiones o separar la regulación de la operativa portuaria (Baltazar y Brooks, 2007). Todo ello supone una liberalización del transporte, separando las funciones de los propietarios de los terrenos y de la agencia pública reguladora de las funciones propias de la operativa marítimo-portuaria.

En este proceso también han sido determinantes dos motores de cambio en las últimas décadas: la mayor capacidad de los ciudadanos para supervisar y participar en la actividades del gobierno debido al incremento de la transparencia de las actividades gubernamentales, motivado principalmente por las mejoras tecnológicas; y el incremento del déficit público y de su deuda acumulada, junto con la disminución de la confianza del público en los políticos que motivó buscar la forma de llevar a cabo sus actuaciones con menos recursos (Brooks, 2004). Estas ideas han favorecido la privatización de las operaciones portuarias y la realización de concesiones, que pueden ser consideradas como privatizaciones durante el periodo que el contrato permite llevar a cabo la actividad u operativa concesionada.

Según Baltazar y Brooks (2007), el concepto de *port devolution* es parte de un proceso más amplio llevado a cabo por los gobiernos para aplicar nuevos principios de gestión pública al sector del transporte. El objetivo es aplicar principios comerciales del sector privado a la gestión gubernamental. Pero no todos los países deben caminar hacia el mismo proceso de descentralización y privatización, sino que debe estar determinado por las condiciones locales. En este sentido, a la hora de determinar la mejor forma de gestionar un puerto habrá que tener en cuenta su entorno operativo externo, estructura, funcionamiento y estrategia. La decisión de delegar total o parcialmente los puertos debería descansar sobre la evaluación de los propios gobiernos acerca de su capacidad para gestionar los factores clave del funcionamiento de los puertos. Algunas de estas decisiones tendrán efectos positivos sobre la gestión portuaria, como la mejora de los sistemas organizativos, de la calidad o del tratamiento de la información, la equidad o la participación de la mano de obra en la toma de decisiones. Sin embargo, no hay normas absolutas sobre el efecto de estas decisiones debido a que dependen de muchos otros factores.

Según Brooks y Cullinane (2007), se pueden dividir en cuatro categorías los tipos de *devolution,* en función de una menor a una mayor participación del sector privado en el entorno portuario: descentralización, comercialización, corporatización y privatización. Esta clasificación depende de un conjunto de características que determina el grado de responsabilidad del sector público y privado en la toma de decisiones y en la operativa portuaria. Entre estas características destacan cinco que se consideran críticas: la propiedad de los bienes de capital existentes en la actualidad, la de los bienes de capital nuevos, la responsabilidad de los riesgos, los derechos para endeudarse y la capacidad para vender los bienes o activos (Tabla 2).

Tabla 2. Características de los tipos de *devolution*

Características	Descentralización	Comercialización	Corporatización	Privatización
Propiedad de los bienes de capital existentes	Puede ser transferida a otro nivel del gobierno	No transferida	Generalmente no transferida	Transferida
Propiedad de los bienes de capital nuevos	Depende de lo negociado	Depende de lo negociado	Reside en la nueva entidad	Propiedad privada de la nueva entidad
Responsabilidad de los riesgos	Pertenece al sector público	Transferido a la nueva entidad; todavía se puede recurrir al gobierno dependiendo de las condiciones contractuales	Transferido al sector privado	Transferido al sector privado
Derecho a endeudarse	Puede requerir la aprobación del Gobierno nacional	Sí, puede haber límites impuestos	Sí	Sí
Capacidad para vender los bienes	Generalmente no sin la aprobación del Gobierno nacional	Generalmente limitado, dependiendo de las condiciones contractuales	Generalmente limitado, dependiendo de condiciones contractuales	Sí

Fuente: Brooks y Cullinane (2007)

La corporatización es un paso intermedio antes de llegar a la privatización completa e implica la trasformación de las AAPP públicas en unas corporaciones público-privadas. El concepto de corporación no es nuevo y hace referencia a un modelo de autoridad estatutaria o legal que tiene como objetivo distanciarse de las rigideces y obstáculos de la intervención del gobierno y permitir la flexibilidad y libertad que proporciona la iniciativa privada. En el entono portuario, la AP o una o más de sus partes constituyentes se convierten en una entidad independiente legal y financieramente con su propio Consejo de Administración, aunque el Gobierno mantiene una parte importante del accionariado de la corporación, principalmente debido a que conserva la propiedad de las infraestructuras portuarias. La clave del proceso es crear una sociedad autónoma que pueda gestionar libre de las interferencias gubernamentales y con el objetivo de aplicar criterios de mercado a la gestión del puerto para que mejore su eficiencia (Musso, 2012; World Bank, 2007). Una corporación se puede considerar una forma de PPP y presenta algunas de las siguientes características: total separación entre las funciones regulatorias y de gestión pública de las actividades comerciales que han sido corporatizadas; mayor responsabilidad en la gestión y autonomía en las decisiones sobre operaciones, inversiones, ingresos y gastos o estrategia comercial; recompensas y sanciones a los directivos basados en el rendimiento, etc.

2.5. Principales modelos de Gestión Portuaria

Los factores que determinan la organización y estructura de un puerto son muy numerosos, pero entre ellos destacan: la estructura socioeconómica del país, su evolución histórica, la localización del puerto y el tipo de carga manipulada. Si se clasifica la gestión portuaria en función de la participación del sector público y privado, el Banco Mundial propone en su *Port Reform Toolkit* (2007) cuatro modelos de administración de los puertos: *service port*, *tool port*, *landlord port* y *private service port* (Tabla 3). La elección del modelo por parte del gobierno dependerá de cómo se organicen, estructuren y dirijan los puertos (Brooks y Cullinane, 2007; World Bank, 2007).

Las diferencias entre los modelos dependen principalmente de los siguientes factores:

- La provisión de los servicios por el sector público, privado o por un modelo mixto.
- La orientación global, regional o local.
- La propiedad de la infraestructura, incluyendo los terrenos portuarios.
- La propiedad de la superestructura y el equipamiento, principalmente el que manipula la carga desde el buque al puerto, naves y almacenes.
- El estatus de los trabajadores y de la dirección del puerto.

Tabla 3. Distribución de responsabilidades

Responsabilidades	*Service*	*Tool*	*Landlord*	*Private*
Infraestructura	Público	Público	Público	Privado
Superestructura	Público	Público	Privado	Privado
Trab. Portuarios	Público	Privado	Privado	Privado
Otras funciones	May. público	Mixto	Mixto	May. privado

Fuente: World Bank Port Reform Toolkit (2007)

El modelo *public service port* o simplemente *service port* es aquel con mayor participación del sector público en la prestación de servicios portuarios y la construcción de la infraestructura y superestructura portuaria. Los países desarrollados lo aplicaban hasta que empezaron las tendencias privatizadoras hace dos décadas, y algunos países en desarrollo lo siguen aplicando, por ejemplo el puerto de Colombo (Sri Lanka). Sus principales ventajas se derivan de que suele ser una única institución pública, normalmente la AP, la que tiene la mayoría de funciones relacionadas con la operativa portuaria, permitiendo un enfoque más racional y coherente hacia el crecimiento. Sin embargo, los principales inconvenientes se derivan de las ineficiencias que surgen de la burocracia de las administraciones públicas y de la falta de competencia a que están sometidas ante la ausencia del sector privado.

En el extremo opuesto se encuentran los *private service port* o *private port*, en los que la mayoría de las operativas e inversiones portuarias son realizadas por el sector privado. Un ejemplo son los puertos privatizados del Reino Unido, como Felixstowe. Este modelo tiene como principal ventaja que sus decisiones están orientadas al mercado y que la prestación de

los servicios portuarios es más flexible, pero también puede llevar a un comportamiento monopolístico debido a la posición dominante de algún puerto a través de un monopolio natural. Otro riesgo de este modelo es que, al transferir la propiedad de la tierra al sector privado, puede volver a venderse para un uso que no sea portuario e incluso para especular si es un terreno cercano a ciudades (World Bank 2007). También hay que tener en cuenta que disminuye el poder del gobierno para influir en el desarrollado económico del entorno portuario y de llevar a cabo políticas económicas relacionadas con el sector a largo plazo (Brooks y Cullinane, 2007).

La mayoría de los gobiernos eligen como modelo de administración para sus puertos uno de los intermedios, el *tool* o el *landlord port*, en función del grado de implicación de los sectores público y privado en la gestión y la operativa portuaria. La principal diferencia entre ambos es que en el modelo *tool port* el sector público, a través de la AP, es el propietario, el que desarrolla y mantiene la infraestructura y la superestructura portuaria (un ejemplo es el puerto de Chittagong en Bangladés). Sin embargo, en el modelo *landlord port* el sector público es el propietario de la infraestructura, que posteriormente concesiona al sector privado (a cambio de un canon) que se encarga de mantenerlas, de forma que el sector público solo mantiene la infraestructura básica, como el calado o los accesos terrestres. Con respecto a la superestructura, el sector privado se encarga de su adquisición y mantenimiento, así como de la operativa portuaria y del empleo de la mano de obra. Este último es el modelo que usan la mayoría de los puertos de los países desarrollados, como es el caso de los puertos españoles de interés general (Brooks y Cullinane, 2007; Debrie et al., 2013).

El modelo *tool port* se suele usar cuando la confianza en el sector privado es reducida y el riesgo de invertir es muy alto. También se aplica para facilitar las reformas portuarias cuando las reformas legales exigen un periodo de tiempo y un proceso bastante extenso, ya que al haber menos trasferencias de actividades al sector privado, es más fácil iniciar el proceso de cambio desde un modelo *service port* (World Bank, 2007).

En la actualidad se podría decir que se está llegando a un concepto más avanzado con la aparición de un quinto modelo de administración portuaria: *landlord* avanzado o *mainport manager*. Consiste en que la AP asume las funciones reguladoras propias de la agencia gestora portuaria y las de control, y ejerce un papel de liderazgo sobre una oferta portuaria compleja, debido a la presencia de una gran variedad de agentes públicos y privados con intereses contrapuestos en muchos casos y con tendencia a la concentración empresarial (PITVI, 2012).

Baird (1995, 1997 y 2000) a lo largo de la década de los noventa utilizó una clasificación similar de los modelos de gestión portuaria pero usando una nomenclatura diferente: PÚBLICO, PÚBLICO/privado, PRIVADO/público y PRIVADO. Esta forma de clasificar los modelos de gestión portuaria también es en función del grado de participación privada en la gestión de los puertos y coincide en términos generales con la clasificación del World Bank (PÚBLICO: *service port*; PRIVADO: *private port*; PÚBLICO/privado: *tool port*; y PRIVADO/público: *landlord port*). Estos cuatro modelos aportan una clasificación simple sobre el papel del sector público o privado en las distintas responsabilidades portuarias, pero no orientan a los gobiernos sobre las diferentes formas de transferencia de la gestión del puerto desde el sector público al privado. Para ello Baird introdujo en el análisis, a través de una "matriz de privatización de la

función portuaria", el papel que el sector público y privado podían tener a la hora de llevar a cabo las diferentes funciones portuarias: reguladoras, las que llevan a cabo los propietarios o *landlords* y las realizadas por los usuarios. Estas funciones reguladoras se refieren a las que generalmente realiza el gobierno mediante lo que hemos denominado la agencia gestora portuaria.

Baltazar y Brooks (2001) intentaron usar esta matriz para aplicarla a puertos canadienses y filipinos pero debido a dificultades de ajuste de la funciones crearon una nueva matriz, denominada *port devolution matrix*, para clasificar los distintos tipos de funciones según el grado de descentralización o transferencia del sector público al privado (Tabla 4). A diferencia de Baird (2000), Baltazar y Brooks (2001) distinguieron entre funciones reguladoras y funciones portuarias, que a su vez podían referirse a la propiedad o a la operativa. Generalmente, en un puerto público todas las funciones de la agencia gestora portuaria y del propietario recaen en el sector público, mientras que las funciones del operador pueden ser desarrolladas todas, algunas o ninguna por el sector privado, aunque el control de las operaciones lo tiene el sector público. En las privatizaciones parciales, algunas de las funciones del propietario y del operador pueden ser realizadas por el sector privado, pero normalmente el sector público mantiene el control total de las funciones reguladoras. En los puertos totalmente privatizados todas las funciones del propietario y del operador son transferidas al sector privado, y el sector público tiene la posibilidad de acudir a modelos de prestación alternativa de los servicios (Alternative Service Delivery-ASD models) para llevar a cabo las funciones reguladoras (Brooks, 2004).

Tabla 4. Matriz de *port devolution*4

Funciones Reguladoras	Funciones Portuarias	
	Propiedad	**Operador**
Concesión de licencias y autorizaciones	Mantenimiento de las aguas de la zona portuaria (dragado)	Gestión de carga y pasajeros
Seguridad del tráfico de buques	Comercialización de la ubicación, estrategias de desarrollo y planificación	Practicaje y remolque
Aduanas e inmigración	Mantenimiento del acceso portuario	Operativa horizontal
Control del puerto	Seguridad portuaria	Seguridad, mantenimiento y reparación de las instalaciones
Servicios de emergencia	Adquisición de tierra y cesiones	Operaciones comerciales
Protección del interés público en nombre de la comunidad		Eliminación de residuos
Definir la política portuaria y medioambiental aplicable		Inversiones de capital en el muelle y en el lado de tierra

Fuente: Elaboración propia a partir de Baltazar y Brooks (2001)

[4] Dependiendo del régimen regulatorio concreto de cada país, no todas las funciones reguladoras pueden ser relevantes. Todas las funciones asignadas a la columna del operador podrán tener lugar pero ser realizadas por el propietario o por la agencia gestora portuaria si así lo determinan los usos locales.

3. Gobernanza Portuaria internacional

3.1. Introducción

En este capítulo analizaremos la gobernanza portuaria en los países más relevantes en el tráfico internacional de contenedores. El objetivo es estudiar en profundidad cuáles son las mejores prácticas internacionales y qué modelos de planificación y regulación se ajustan mejor a las necesidades de la economía española. La selección de los puertos se ha basado en dos aspectos:

- El ranking mundial de puertos por volumen de mercancía contenerizada, según datos del año 2013[5]. Se han seleccionado los principales puertos de contenedores del mundo, escogiendo uno por país.
- Los principales puertos competidores de las dársenas españolas en movimiento de contenedores.

Se ha elegido el tráfico de contenedores como criterio de selección de los puertos objeto de estudio debido a que es la principal forma de transporte de los productos manufacturados hoy en día. En este sentido, los productos manufacturados se encuadran en las estadísticas de tráfico portuario principalmente en el epígrafe de mercancía general y, en la actualidad, el porcentaje de mercancía general transportada en contenedor (índice de contenerización) se encuentra en torno al 70% en los puertos españoles (Puertos del Estado, 2015). Si se analizan los intercambios de mercancías a nivel mundial, las más intercambiadas en términos de valor son los productos manufacturados, que representan en torno al 65% de las exportaciones mundiales, y son transportados mayoritariamente en contenedores (OMC, 2014).

El cambio en la composición del comercio en las últimas décadas ha influido de manera importante en el reparto de los intercambios entre materias primas y productos manufacturados. Tradicionalmente eran las materias primas las principales mercancías intercambiadas, mientras que en la actualidad son los productos manufacturados (en términos de valor aunque aun no en tonelaje). Las causas del cambio son principalmente la globalización de la economía y las innovaciones tecnológicas en el transporte, lo que ha producido una importante reducción de los costes de transporte y ha aumentado la fiabilidad de la cadena logística (Cerbán y Piniella, 2014).

Para el análisis de la gobernanza portuaria internacional se ha realizado una introducción histórica de cada uno de los países seleccionados, seguido de una breve descripción de la situación general de cada país en el que están localizados los puertos objeto de estudio, así como de la legislación, organización y gobernanza portuaria. También se han analizado las etapas por las que ha ido pasando su legislación relacionada con el sector marítimo y

[5] El año de referencia ha sido el 2013 debido a que era el último del que se disponía de los tráficos de todos los puertos al iniciar este trabajo. No obstante, se han incorporado los datos de 2014 en aquellos puertos en los que han estado disponibles.

portuario, las principales instituciones que tienen jurisdicción en materia portuaria y la participación del sector público y privado en relación a tres funciones: reguladora, la del *landowner* y la del operador. Esta clasificación, basada en Baird (1995, 1997 y 2000) y en Baltazar y Brooks (2001), analizada en el capítulo anterior, hace referencia a la participación del sector público y privado en esas funciones:

- Agencia gestora portuaria: la institución que se encarga de regular la actividad portuaria mediante diferentes normativas. Suele ser el sector público, tanto a nivel del Gobierno central, como a nivel local o regional.
- *Landowner* o propietario: el responsable de publicitar y adjudicar las licitaciones de las concesiones, que no tiene por qué coincidir con el propietario real de la tierra, que suele ser el Gobierno central. Éste suele ceder estas competencias a las autoridades estatales, regionales o locales, pero en cualquier caso normalmente es una institución pública la que ejerce esta función.
- Operador: los agentes que operan las terminales de contenedores que suelen ser varios y que pueden pertenecer tanto al sector público como al sector privado.

Según el papel del sector público y privado en la realización de estas funciones, el modelo de gobernanza portuaria es diferente: público, público/privado, privado/público o privado. El puerto será totalmente público cuando las tres funciones las realice el sector público, aunque a diferentes niveles: central o estatal, regional o local; y en el otro extremo, el puerto será totalmente privado. Estos dos extremos no suelen ser los más frecuentes y los modelos de gobernanza que se aplican en los puertos suelen ser público/privado, en el caso de que la agencia gestora portuaria y el *landowner* sean públicos, mientras que los operadores mayoritariamente sean privados; y privado/público, en el caso de que sólo la agencia gestora portuaria sea pública y tanto el *landowner* como los operadores privados.

Posteriormente, nos hemos centrado en la gobernanza del principal puerto de contenedores de dichos países, analizando las tres funciones anteriores y la participación del sector público y privado en ellas. Este análisis de la gobernanza individual de un puerto se realiza porque se da la circunstancia de que en un mismo país pueden coexistir diferentes formas de gobernanza. Siguiendo los criterios arriba mencionados, los puertos seleccionados han sido los siguientes (Tabla 5):

Tabla 5. Puertos analizados

País	Puerto
China	Shanghái
Singapur	Singapur
Corea del Sur	Busan
Países Bajos	Rotterdam
Alemania	Hamburgo
Estados Unidos	Long Beach y Los Angeles
Panamá	Colón
Italia	Gioia Tauro
Marruecos	Tanger Med
Portugal	Sines

El primer puerto de contenedores del mundo es el de Shanghái (China) con más de 35 millones de TEUs[6] en 2014, y el segundo puerto es Singapur (Singapur) con casi 34 millones de TEUs en 2014. Las posiciones de la tercera a la quinta están ocupadas por otros puertos chinos, de ahí que el siguiente puerto a analizar es el sexto, Busan (Corea del Sur) con aproximadamente 18,5 millones de TEUs en 2014. Los puertos del sexto al décimo los ocupan puertos chinos y un puerto de Emiratos Árabes Unidos, del que no consideramos que su gobernanza portuaria aporte valor a nuestro estudio debido a que no es competencia directa de los puertos españoles y su política está muy condicionada por su situación institucional.

El siguiente puerto objeto de estudio es el primero europeo y undécimo del mundo, el de Rotterdam (Países Bajos) con 12,3 millones de TEUs en el año 2014. Los puertos que ocupan las siguientes posiciones son asiáticos y el próximo puerto europeo es Hamburgo (Alemania) en la posición décimo quinta del mundo y con 9,7 millones de TEUs en 2014.

Una vez elegidos los dos principales puertos europeos, hemos decidido analizar los dos puertos más importantes del continente americano, el de Los Ángeles (Estados Unidos) con 8,3 millones de TEUs y el de Long Beach con 6,8 en 2014. El siguiente puerto analizado es el Puerto de Colón (Panamá), primer puerto de contenedores de América Latina y Caribe con 3,4 millones de TEUs en 2013 (último año del que se dispone del ranking de los puertos de contenedores de la CEPAL[7]). Los siguientes puertos objeto de estudio no han sido elegidos por su posición destacada en el mercado mundial de contenedores, sino porque son los principales puertos de contenedores de los países con los que compite España: el puerto de Gioia Tauro (Italia), el de Tánger (Marruecos) y el de Sines (Portugal).

En este trabajo se va a seguir la clasificación de modelos de gestión portuaria de Baird (2000) (PÚBLICO, PÚBLICO/privado, PRIVADO/público y PRIVADO) pero ajustándolo a las funciones reguladoras y portuarias elaboradas por Baltazar y Brooks (2001), debido a que esta forma de clasificar las funciones se ajusta mejor a los puertos estudiados. Para cada puerto se va a analizar la implicación del sector público y privado en estas funciones y, posteriormente, el nivel del sector público que las realiza (nacional o central, estatal o regional y local o municipal).

[6]Acrónimo ingles de *Twenty-foot Equivalent Unit:* Unidad Equivalente a 20 pies de longitud, medida estándar del contenedor marítimo.
[7] Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

3.2. Gobernanza portuaria de la República Popular de China

El año 1978 marca un punto de inflexión entre dos Chinas muy distintas, pasando de la China del tradicional régimen comunista, con ideales maoístas, que rechazaban cualquier indicio de capitalismo y con una economía basada únicamente en la agricultura, a la China de la riqueza como base del comunismo y de la economía de mercado como medio para alcanzar los ideales marxistas, sin olvidar por supuesto el culto a Mao. La política aperturista de Deng Xiaoping a partir de 1978 se centró en cuatro aspectos fundamentales a los que llamó "Las cuatro modernizaciones": reforma de la agricultura, reforma de la defensa nacional, reforma de la industria y reforma de la ciencia y la tecnología.

A continuación analizaremos, dentro de la reforma de la industria, la parte relativa a la evolución del sistema portuario chino, su legislación y gobernanza desde 1978 hasta la actualidad, y de cómo pasó de una gestión centralista a una apertura total y a la privatización portuaria en menos de 25 años. El objetivo es analizar el impacto de esta radical reforma en el desarrollo portuario y en el comercio internacional.

3.2.1. Introducción

La República Popular de China es el país más poblado del mundo con más de 1.350 millones de habitantes, una extensión de alrededor de 10 millones de km² y 14.500 km de costa a lo largo del Océano Pacífico. Está dividida en 23 provincias (incluyendo Taiwan, la cual reclama y considera como suya), 5 regiones autónomas, 4 municipios bajo jurisdicción central (Pekín, Tianjín, Shanghái y Chongqing) y 2 regiones administrativas especiales (Hong Kong y Macao).

La civilización china es una de las más antiguas del mundo y se desarrolló junto a la cuenca del río Amarillo. Durante milenios, su sistema político se basó en monarquías hereditarias, conocidas como dinastías. La república de China derrocó a la última dinastía en 1911 y gobernó hasta 1949. Después de la derrota del imperio japonés en la Segunda Guerra Mundial y su posterior retirada de los territorios chinos, el país entró en guerra civil con victoria del bando comunista, proclamando la República Popular de China el 1 Octubre de 1949.

A partir de las reformas de Deng Xiaoping llamadas las "cuatro modernizaciones" de 1978, este país ha experimentado un gran crecimiento económico, convirtiéndose en la primera potencia mundial en términos del Producto Interior Bruto (PIB) en el 2014. Viendo el panorama actual, pocos pueden relacionar a China con un régimen comunista, pero no debemos olvidar que en algunos aspectos sigue anclada en la tradición pasada. La llamada "quinta modernización" relativa al ámbito político (en busca de un sistema pluralista y más democrático) nunca se llevó a cabo y el mayor ejemplo fue la matanza de las manifestaciones de Tiananmen de 1989.

La estructura económica del país ha cambiado por completo en las últimas décadas. Se ha experimentado una transición desde una economía fuertemente controlada por el Gobierno central a una economía más descentralizada y basada en las reglas del mercado.

China es el primer exportador mundial de mercancías y el segundo en importaciones (el primero es Estados Unidos), representando un 11,7% y un 10,3% del comercio mundial de mercancías respectivamente (OMC, 2014).

Este país abarca alrededor del 40% de los contenedores del comercio Asia-Europa y un 50% del transpacífico *Asia-America West Coast* (*Containerisation International Yearbook*, 2011). Actualmente, es el país que mueve más contenedores del mundo, aproximadamente 175 millones de TEUs pasan por sus puertos, que representan un 25% del tráfico mundial (UNCTAD,2014) y se sitúa bastante distancia del segundo, Singapur, con 33 millones.

El modelo de gestión portuaria en China sufrió una evolución paralela a la de su economía. La industria portuaria necesitó evolucionar rápidamente para adaptarse a los cambios económicos, pasando de estar predominantemente centralizada a caracterizarse por políticas de corporatización y privatización.

3.2.2. Gobernanza Portuaria china

La evolución de la gobernanza en el sistema portuario chino se puede caracterizar en tres etapas (Cullinane y Wang, 2006):

Etapa 1979-1984: alto nivel de centralización

El sector portuario estaba controlado por el Gobierno central de China. El Ministerio de Comunicaciones, en su papel de representante del Gobierno central chino, era el propietario de los puertos y ejercía un control total sobre las actividades portuarias, toma de decisiones, inversión en infraestructuras, gestión, etc. Los Gobiernos regionales y locales no tenían ningún tipo de influencia en los puertos.

La ventaja de este sistema era la planificación de una estrategia portuaria a nivel estatal y no regional o local. Dada la limitada disponibilidad de capital del Gobierno central chino en aquella época, este férreo control centralista le permitía focalizar y centrar sus inversiones en los grandes puertos de interés estatal, teniendo así una mejor racionalización del presupuesto.

Sin embargo, este tipo de gestión causaba la pérdida de interés de los Gobiernos locales y regionales en la política y la gestión de sus puertos, ya que nunca se verían afectados ni por los beneficios ni por las pérdidas de sus explotación.

La escasa o nula motivación e implicación de los Gobiernos regionales y locales en el desarrollo portuario fue una de las principales características de este periodo. La otra gran característica de esta época fue la falta de competitividad y congestión del sistema portuario, dada la falta de inversión en la mayoría de sus puertos y que obligaba a focalizar el negocio en los pocos puertos que disponían de recursos, especialmente en los años 1981, 1983 y 1985.

Etapa 1984-2004: hacia la descentralización

El Gobierno chino se dio cuenta de que la política portuaria llevada a cabo durante la primera etapa no estaba dando los frutos deseados, y que era necesario un cambio progresivo hacia la descentralización del sistema portuario chino.

En ese sentido, decidieron comenzar el cambio con la descentralización en la gestión de uno de los principales puertos de transporte marítimo en 1984, el puerto de Tianjin. El puerto pasó a tener una gestión compartida entre el Gobierno central y el Gobierno municipal de Tianjin. Solo unos años más tarde, en 1987, todos los puertos chinos (a excepcion de Qinhuangdao) ya se gestionaban de la misma manera, bajo una gobernanza portuaria compartida entre el Gobierno central y el local. Esto supuso el primer paso de descentralización. Durante este periodo coexistieron tres tipos de gobernanza: puertos directamente controlados por el estado (en 1987 solo quedaba el de Qinhuangdao en este grupo), puertos bajo el control mixto del Gobierno central y local (la mayoría de puertos) y puertos bajo el control del Gobierno local (puertos muy pequeños y de poco interés estratégico y comercial).

En esta etapa también hubo un cambio radical en la política de inversiones y financiación de los puertos chinos, pasando de un exclusivo y escaso presupuesto del Gobierno central chino a un nuevo modelo con inversión de los Gobiernos centrales y locales, inversiones extranjeras y préstamos bancarios.

Un gran hito en esta etapa sucedió en 1987, año en el que se fundó la primera *Joint Venture (*JV)[8] público-privada para la gestión de un puerto chino, una JV entre la AP de Nanjing y la sociedad extranjera US-based Encinal Terminals. Ésta fue la señal de partida en el cambio de las políticas del Gobierno chino frente a las inversiones extranjeras en su sistema portuario, las cuales comenzaron a promoverse activamente.

Estas politicas de apertura e inversión privada en los puertos chinos fueron aprobadas y reguladas por el Consejo de Estado en 1985 y posteriormente por el Ministerio de Comunicaciones en 1992 en el "*Interim Regulations of the State Council of the PRC on Preferential Treatment to Sino-Foreign Joint Ventures on Harbour and Wharf construction and instructions on reform and further development of transportation system*".

La finalidad principal de promover la inversión extranjera fue la búsqueda de competitividad de sus puertos ante sus países vecinos. El Gobierno chino, ante el creciente auge en el negocio del comercio internacional, se dio cuenta de que disponía de otras fuentes de financiación en el exterior, además de comenzar a emplear los avanzados métodos de gestión portuaria de los inversores extranjeros. Aunque comenzaba la promoción de la inversión extranjera, el máximo porcentaje de capital extranjero en las JV estaba acotado al 49%. De este modo, el Gobierno chino siempre tendría la última palabra en las decisiones estratégicas y operativas.

Uno de los principales problemas de esta gestión mixta era el solapamiento de funciones entre las AAPP y los departamentos encargados del transporte en el Gobierno central, debido a que estos últimos tenían cierto poder de decisión en la planificación portuaria, así como la diferencia de intereses entre la parte pública y la privada (como ejemplo el caso de la JV del puerto de Ningbo, donde el intento de la parte privada, HPH, de subir las tarifas de carga y descarga fue rechazado y bloqueado por la parte pública -la AP de Ningbo- con mayoría, con el argumento de su necesidad de mantener los precios bajos para competir con su puerto vecino de Shanghái).

[8]Una *joint venture* es un tipo de acuerdo comercial de inversión conjunta a largo plazo entre dos o más personas (normalmente personas jurídicas).

Etapa 2004-presente: descentralización y corporatización

Aunque algunas reformas ya fueron implantadas en la fase final de la etapa anterior, es en el año 2004 cuando entran en vigor la *Port Law* y las *Rules on Port Operation and Management*. Ambas introducen el nuevo modelo de gestión de los puertos y limitan la intervención del Gobierno central en la gestión y la operativa de los puertos. La *Port Law* es la primera ley que existe en China relacionada con el sector portuario.

La AP desaparece y en su lugar se crea la *Port Administration Bureau* y una empresa de negocios portuarios. La *Port Administration Bureau* puede ser independiente o no del Departamento de Administración del Transporte a nivel local, mientras que la empresa de negocios portuarios es una simple entidad empresarial.

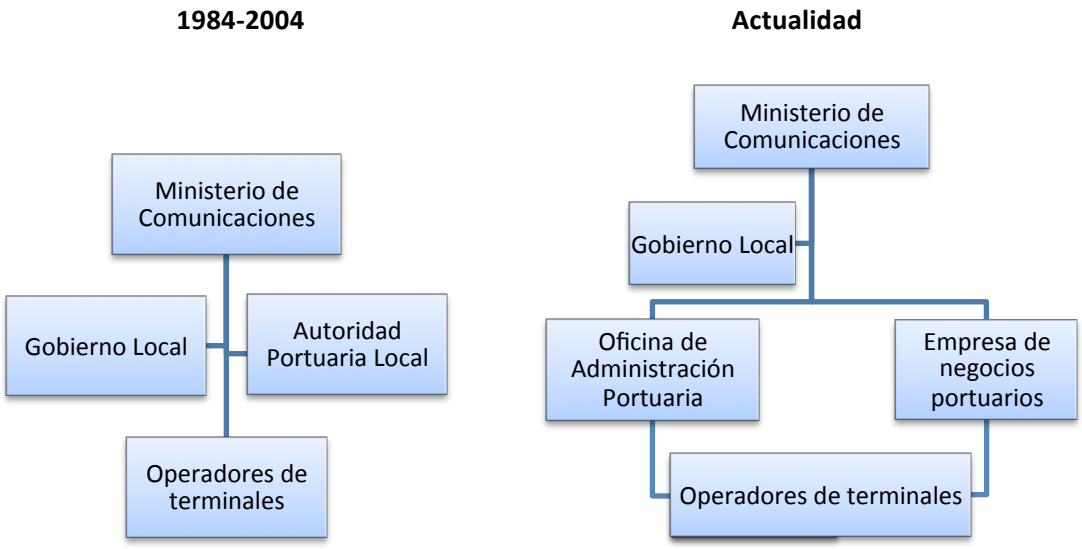
En esta nueva etapa, el Gobierno chino cedió la propiedad de los puertos a los Gobiernos locales. Actualmente el Gobierno central tan solo es el responsable del plan estratégico a nivel nacional y provincial y del desarrollo de legislación nueva. Todos los planes estratégicos a nivel local deben aprobarse por el Gobierno central.

Además, un punto muy importante en esta etapa fue la eliminación de la restricción del máximo del 49% en el porcentaje de la inversión extranjera en los puertos chinos, abriéndose completamente el mercado a la inversión y a la operación en puertos por parte de las empresas privadas. Los inversores extranjeros ya no tenían por qué unirse a una empresa nacional para entrar en el mercado. Esta nueva regulación fue aprobada por el Consejo de Estado en 2004 en la versión revisada del "*Catalogue for the guidance of foreign investment industries*".

En términos organizativos, el Ministerio de Comunicaciones es el encargado de la planificación nacional y de las inversiones en infraestructuras, actualmente el Gobierno central ha cedido la propiedad de los puertos a los Gobiernos locales, por lo que su influencia se limita a su poder para invertir, a la legislación portuaria y a la planificación a nivel nacional.

A nivel local existen tres tipos de entidades, en primer lugar, los Gobiernos locales, que son los propietarios de los terrenos portuarios y llevan a cabo diversas funciones como la planificación portuaria, la inversión en infraestructuras y el desarrollo de los puertos. En segundo lugar, se encuentran las *Port Administration Bureau* locales, las cuales pueden estar o no bajo el control de los Gobiernos locales, sus funciones se limitan a la regulación del puerto y actúan también como una oficina administrativa. Y por último, las empresas de explotación portuaria o *Local Port Group Co Ltd*. suelen ser las propietarias de las instalaciones y quienes también realizan inversiones en infraestructuras, gestionan las operaciones portuarias y poseen el derecho de la explotación de los terrenos mediante concesiones.

Figura 1. Transición de la organización portuaria en China.



Fuente: Elaboración propia (2015).

3.2.3. Autoridades Portuarias

Con la separación de las funciones de las AAPP en 2004, éstas fueron sustituidas por dos entes: la Oficina de Administración Portuaria o *Port Administration Bureau* y la empresa de negocios portuarios. Dentro de esta estructura, existen grandes diferencias entre los puertos chinos.

La participación pública es muy diferente en cada uno de ellos, existen desde puertos en los que la mayor parte de las acciones pertenecen a un organismo público (*Local Port Group Co Ltd.*) a otros en los que sus principales inversores son empresas privadas (Wang et al., 2004). A pesar de esto, la mayor parte del accionariado sigue siendo del Estado (Li et al. ,2012).

De acuerdo con lo anterior, el modelo general de gobernanza en China es claramente público desde el punto de vista de las funciones reguladoras y *landowner.* Con respecto a las operaciones, encontramos cierta participación tanto pública como privada, ya que la explotación de los puertos depende de una empresa de negocios portuarios, que puede ser tanto pública, como privada o mixta. Por último, los operadores de las terminales son generalmente privados.

Si se analiza la implicación del sector público y privado en la realización de las tres principales funciones que se llevan a cabo en los puertos, se puede afirmar que el sistema portuario chino es un modelo principalmente público/privado (Tabla 6).

Tabla 6. Modelo general de gobernanza portuaria en China.

	Agencia gestora portuaria	*Landowner*	Operador
Público	Público	Público	Público
Público /Privado	**Público**	**Público**	**Privado**
Privado/ Público	Público	Privado	Privado
Privado	Privado	Privado	Privado

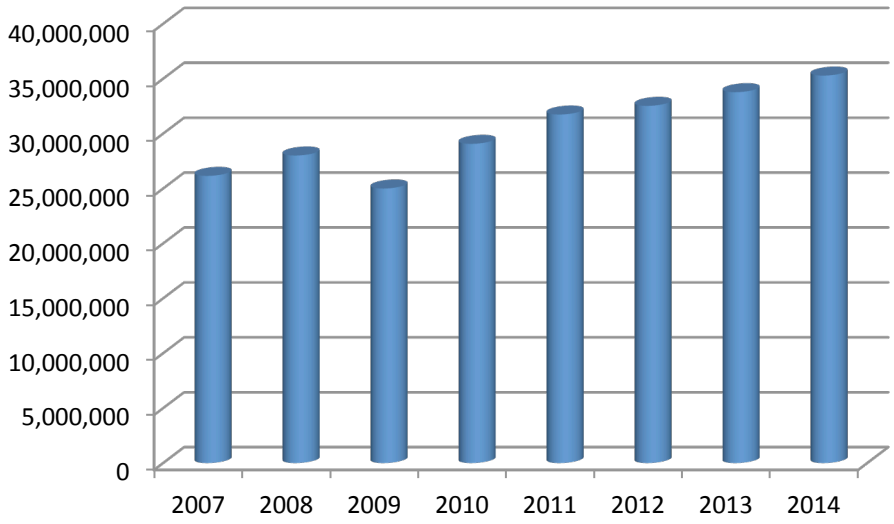
Fuente: Elaboración propia a partir de Baird; Baltazar y Brooks (2015).

3.2.4. Puerto de Shanghái

Desde el siglo V, el puerto de Shanghái existía como puerto pesquero y a comienzos del siglo XX ya se consideraba el puerto más importante del Lejano Oriente. Actualmente es el puerto que más contenedores mueve del mundo, alcanzando una cifra de 33,6 millones de TEUs en el 2013 y 35 millones en el 2014 (Figura 2). Se encuentra en el área del delta del río Yangzte, en la zona conocida como *"The Golden Waterway"*, el punto de confluencia de los flujos de transporte del norte y del sur de China y de Asia Oriental. Está dotado de extensos accesos para el transporte multimodal que le conectan rápidamente con el resto del país.

Este puerto se encuentra formado por distintas zonas dedicadas al tráfico de contenedores y sus terminales se distribuyen entre las zonas de Wusongkuo, Waigaoqiao y el puerto de la isla de Yangshan.

Figura 2. Evolución del tráfico de TEUs en el puerto de Shanghái para los últimos años.



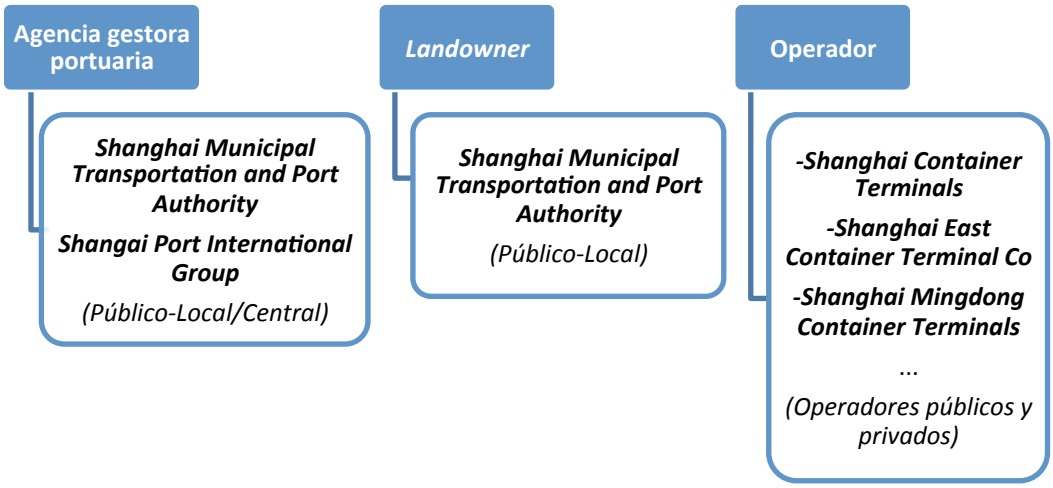
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Shanghai International Port (2015).

Con respecto de la gobernanza portuaria, este puerto estuvo bajo el control del Ministerio de Comunicaciones y del Gobierno local de Shanghái hasta el año 2003, en el que la reforma del sistema portuario separó los organismos administrativos de los de explotación.

Tras la reforma se formaron dos entidades, la AP de Shanghái y el *Shanghai Port International Group*. Mientras que la AP, bajo el control del Gobierno local, se encargaba de la gestión del puerto, la *Shanghai Port International Group*, una corporación en la que la mayoría de las participaciones pertenecían al Gobierno local de Shanghái, se encargaba de la explotación así como de los negocios portuarios.

En el año 2008, la AP de Shanghái se fusionó con la Oficina Municipal de Transporte, dando lugar a la *Shanghai Municipal Transportation and Port Authority*, organismo mediante la cual el Gobierno municipal está administrando actualmente el puerto de Shanghái (Figura 3).

Figura 3. *Agencia gestora portuaria, landowner* y operadores del puerto de Shanghái.



Fuente: Elaboración propia (2015).

3.3. Gobernanza Portuaria de la República de Singapur

Singapur posee uno de los puertos líderes en el transporte marítimo mundial a pesar de ser un país de reducida extensión. El puerto está situado en la ruta *equatorial round the world* y las numerosas ventajas que ofrece, además de su ubicación, son las fiscales y la eficiencia de sus operaciones. El conjunto de ellas hacen que ocupe actualmente el segundo puesto de los puertos más transitados del mundo. Al contrario que otros puertos avanzados, Singapur sigue siendo un puerto público en el que el Gobierno tiene una gran intervención, ya que el puerto está gestionado y regulado por organismos públicos y su operadora principal, *Port of Singapure Authority* (PSA), es una corporación en la que prácticamente el 100% de sus acciones las posee una compañía perteneciente al Gobierno de Singapur. Esta corporación también se ha extendido a otros países operando como terminalista privado, un ejemplo es el caso de Panamá.

3.3.1. Introducción

Singapur está situado en la península de Malasia, es un pequeño país con una superficie de aproximadamente 700km² y una población de 5,5 millones de habitantes. El país está habitado desde el siglo II, pero tal y como se conoce en la actualidad fue fundado en 1819 por el británico *Thomas Standford Raffles* como un puesto comercial perteneciente a la Compañía Británica de las Indias Orientales. Esta compañía fue fundada por un grupo de empresas y de influyentes hombres de negocios que, a través de una carta real, obtuvieron el permiso exclusivo para ejercer el comercio con las Indias orientales durante 15 años.

Reino Unido obtuvo la soberanía de Singapur en 1819, aunque durante la Segunda Guerra Mundial, fue ocupado por los japoneses. En 1963 Singapur se declaró independiente de Reino Unido y pasó a formar parte de Malasia, de la que se independizó dos años después. Aunque el régimen político es una república parlamentaria multipartidista, el mismo partido ha ganado las elecciones desde su independencia y las libertades civiles y de expresión están muy limitadas.

Singapur es uno de los centros de comercio a nivel mundial, además de ser el tercer país con mayor renta per cápita del mundo. Respecto a la organización territorial de Singapur, nunca han existido subdivisiones nacionales como provincias o estados. Esta ciudad-estado se compone de cinco consejos encabezados por los alcaldes y los consejos de desarrollo comunitario.

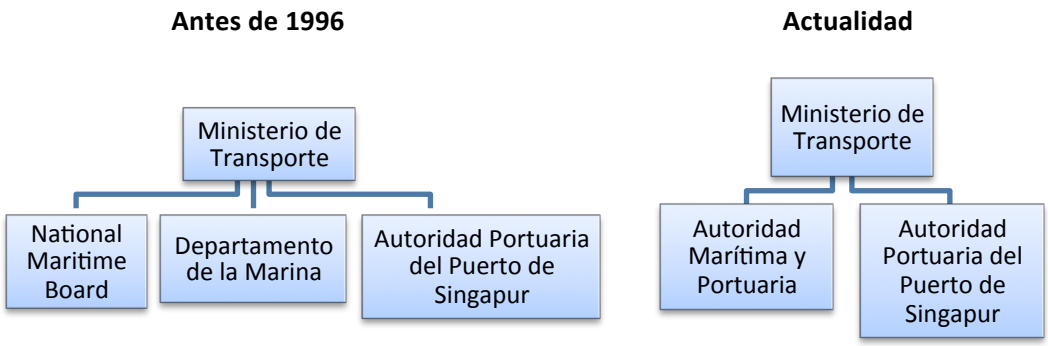
A día de hoy es el segundo país en tráfico de contenedores a nivel mundial (UNCTAD, 2014) manipulando aproximadamente 32,5 millones de TEUs en 2014 y alrededor del 7% de su PIB es generado tan solo por el sector portuario (Autoridad Marítima y Portuaria de Singapur, 2015).

El puerto de Singapur era el líder mundial en el tráfico de contenedores hasta 2005, año en el que fue superado por el puerto de Shanghái. Este puerto se ubica en el Estrecho de Malaca y las mayores terminales de contenedores están situadas en la parte sur del país (Gordon et al., 2005).

3.3.2. Gobernanza Portuaria de Singapur y Autoridades Portuarias

Debido a que en este país únicamente se ubica el Puerto de Singapur y a la escasa legislación existente, analizaremos tan solo la organización del puerto. Hasta el año 1996 el puerto estaba gestionado por tres agencias del Gobierno dependientes del Ministerio de Transporte: la *National Maritime Board* –Junta Marítima Nacional- , la AP del Puerto de Singapur (PSA) y el Departamento de la Marina. En 1996 la *Maritime and Port Authority Act* o Ley de la Autoridad Marítima y Portuaria unió las funciones de la Junta Marítima Nacional y el Departamento de la Marina dando lugar a la Autoridad Marítima y Portuaria y creando la corporación PSA para gestionar las operaciones, las actividades marítimas y las comerciales. El 100% de las acciones de esta corporación las posee *Temasek Holdings*, una compañía perteneciente al Gobierno de Singapur (Cullinane y Song, 2001). Por lo tanto, la gestión del Puerto de Singapur queda en manos de PSA, que realiza las operaciones portuarias, y de la Autoridad Marítima y Portuaria, quien gestiona los servicios e infraestructuras.

Figura 4. Transición de la organización portuaria en Singapur.



Fuente: Elaboración propia (2015).

Además de la gestión de los servicios y las instalaciones, la Autoridad Marítima y Portuaria se encarga también de la protección medioambiental y la seguridad marítima, de la gestión de la flota y de la promoción del puerto. La Autoridad Marítima y Portuaria está controlada por un director ejecutivo, el cual informa a una junta directiva del estado de las operaciones de la organización. Esta junta directiva está presidida por el Secretario del Ministerio de Comercio e industria. A su vez, la Autoridad Marítima y Portuaria está bajo la supervisión del Ministerio de Transporte, el cual se encarga de las decisiones políticas más importantes, pero siempre teniendo en cuenta la opinión de la comunidad portuaria.

En cuanto a las operaciones portuarias, antes del año 1997, la AP de Singapur era la encargada de gestionar y controlar la operación de las terminales, aunque sin ser la propietaria. Actualmente, el principal operador del Puerto es PSA *International* (PSAI), corporación formada a partir de la anterior PSA. Como se ha mencionado anteriormente, desde su comienzo ha sido un monopolio perteneciente al estado a través de *Temasek Holdings*,

aunque en la actualidad posee exactamente un 98% de las acciones en el tráfico de contenedores, teniendo *Jurong Port Pte. Ltd* el resto.

Por lo tanto, según la participación de los agentes públicos y privados en las tres funciones principales que se desarrollan en los puertos, se puede afirmar que el sistema portuario de Singapur es eminentemente público, ya que tanto la agencia gestora portuaria, el *landowner,* como la principal operadora (PSAI) y el operador *Jurong Port,* establecido en 1965 pero corporizado en 2001 (propiedad de Jurong Town Corporation JTC organismo oficial dependiente del Ministerio de Comercio e industria), dependen del Estado (Tabla 7).

Tabla 7. Modelo general de gobernanza portuaria en Singapur.

	Agencia gestora portuaria	*Landowner*	Operador
Público	**Público**	**Público**	**Público**
Público/Privado	Público	Público	Privado
Privado/Público	Público	Privado	Privado
Privado	Privado	Privado	Privado

Fuente: Elaboración propia a partir de Baird; Baltazar y Brooks (2015).

3.3.3. Puerto de Singapur

El Puerto de Singapur, que movió cerca de 34 millones de TEUs en 2014, fue fundado en el año 1819 como consecuencia de un asentamiento británico. Se convirtió en un centro de intercambio de mercancías con el *hinterland* malasio (Huff, 1997), pero a partir de los años 60 comenzó a posicionarse como un centro de transbordo para los tráficos internacionales e inauguró su primer muelle para contenedores en 1972.

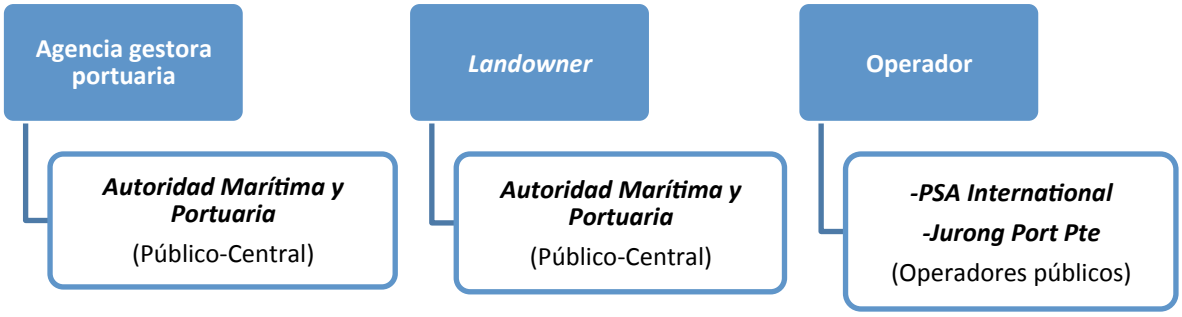
Debido a los menores precios del puerto cercano de *Tanjung* y a la posibilidad de poder poseer acciones del puerto de *Tanjung Pelepas* en Malasia, en el año 2000 la naviera danesa *Maersk-Sealand* trasladó su negocio desde Singapur hasta *Tanjung* y en 2002 la taiwanesa *Evergreen* hizo lo mismo (Cullinane et al. ,2006).

A raíz de la situación anterior, PSA International modificó sus contratos con sus operadores alargando el tiempo de los mismos, ofreciendo prioridad de atraque y descuentos, entre otras ventajas, y exigiendo a cambio un mínimo tráfico de contenedores al año. Además, inició una nueva política en la cual se permitía la formación de *Joint Ventures* (JV). En el año 2003 se firmó la primera JV de una terminal con la compañía china COSCO. Otra medida para aumentar más aun su competitividad fue reducir los salarios de sus empleados alrededor de un 15%, así como su plantilla.

En 2003 la corporación PSA fue reestructurada, pasando a ser una subsidiaria de la nueva *PSA International*. La PSA original, a partir de este momento, se dedicó al negocio doméstico mientras que *PSA International* se hizo cargo de los negocios internacionales. Actualmente opera terminales en 11 países. Esta nueva PSA International, pertenece en su totalidad a *Temasek Holdings* y posee un director ejecutivo para cada una de las regiones en las que actúa: Singapur, Europa, China y Asia y Oriente Medio.

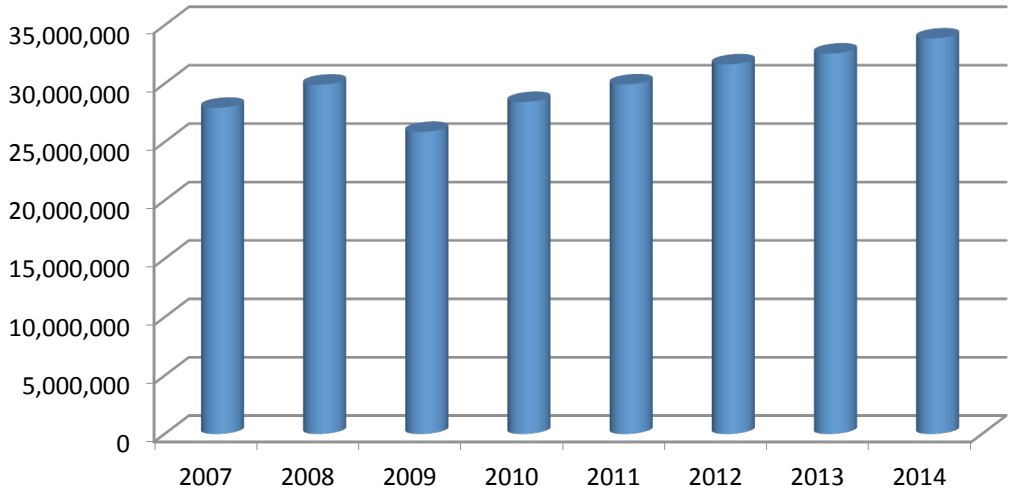
Por lo tanto, en el Puerto de Singapur tanto el *landowner* como la agencia gestora portuaria y los operadores son prácticamente públicos (Figura 5).

Figura 5. Agencia gestora portuaria, landowner y operadores del puerto de Singapur.



Fuente: Elaboración propia (2015).

Figura 6. Evolución del tráfico de TEUs en el puerto de Singapur para los últimos años.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *PSA International* (2015).

3.4. Gobernanza Portuaria de Corea del Sur

La República de Corea del Sur ha disfrutado de un enorme y próspero desarrollo económico como país desde la década de los 60, una vez finalizada la Segunda Guerra Mundial y la posterior guerra de Corea, que separó la península coreana en dos. Dicho desarrollo económico vino ligado a un gran desarrollo portuario que ha convertido a Corea del Sur en una de las principales potencias del comercio internacional. La gobernanza de los puertos surcoreanos también ha ido evolucionando a la par que el país, pasando de un sistema portuario gobernado a todos los niveles por el Gobierno estatal, a una mayor implicación posterior de los Gobiernos regionales y locales, para terminar en una gobernanza público-privada que es la que disfruta en la actualidad.

3.4.1. Introducción

La península de Corea estuvo ocupada por Japón desde 1910 hasta el final de la Segunda Guerra Mundial en 1948, tras la cual y ante el fracaso de la celebración de elecciones libres, se dividió en dos, desembocando en una guerra civil entre Corea del Norte y Corea del Sur. En el año 1953 firmaron un armisticio (Paz de Panmunjom), un tratado de no agresión entre Corea del Norte y Estados Unidos, el cual puso fin a las hostilidades llevadas a cabo por ambas naciones y por sus aliados: la Unión Soviética y China por parte de Corea del Norte, y Estados Unidos y la Organización de las Naciones Unidas por parte de Corea del Sur. Este tratado estuvo vigente hasta el año 2013, cuando Corea del Norte realizó una prueba nuclear como respuesta a la sanción de la ONU (Organización de las Naciones Unidas) por el lanzamiento de un satélite, lo que conllevó más sanciones. Corea del Sur y Estados Unidos reforzaron las maniobras militares anuales y en respuesta, el 30 de Marzo del 2013 Corea del Norte anunció su entrada en estado de guerra. Tanto Corea del Sur como Corea del Norte han realizado diversas propuestas para iniciar el diálogo entre las partes pero no han sido aceptadas. En la actualidad, están separadas mediante el paralelo 38, donde se estableció la zona desmilitarizada de la península de Corea, una de las fronteras más fortificadas del mundo.

Para este trabajo nos centraremos únicamente en la gobernanza de los puertos de Corea del Sur, dado que Corea del Norte no tiene relevancia en el comercio internacional.

Este país está situado en el noreste asiático, en una posición estratégica entre Rusia, China y Japón, y con una perfecta conectividad marítima con el sureste asiático, el continente americano y Europa, aparte de con los países anteriormente mencionados. Tiene una población de 50 millones de habitantes y una extensión de aproximadamente 100.000 km^2.

Desde su separación de Corea del Norte, la situación comercial del sur es prácticamente la de una isla con una escasísima apertura de la frontera con el norte, debido a las grandes diferencias políticas e ideológicas entre ambas partes, siendo más del 99% del comercio con el exterior realizado mediante el transporte marítimo (Cullinane y Song, 1998). Sus puertos comenzaron a desarrollarse en los años 70 y su expansión ha experimentado un gran crecimiento. La economía de este país está centrada en el comercio internacional desde los años 60, ya que su industrialización dependía principalmente de la importación de materias

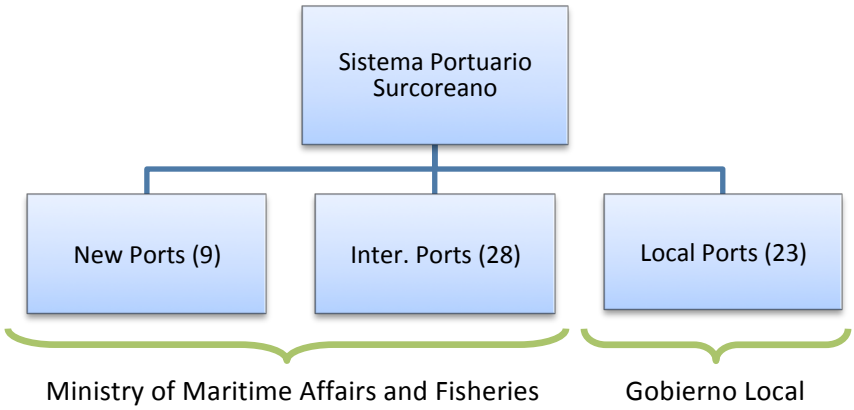
primas y la exportación de productos finales (Song et al., 2001). Este gran crecimiento también es debido a su cercanía con China y su rápido crecimiento. La mayoría de los puertos surcoreanos se concentran en el sureste de Corea del Sur.

Los mayores puertos del país son los de Busan, Incheon, Ulsan y Gwangyang. El más relevante es el de Busan, que ocupa el quinto lugar en la lista de los puertos con mayor movimiento de TEUs a nivel mundial (UNCTAD, 2014).

3.4.2. Gobernanza Portuaria de Corea del Sur

El sistema portuario de Corea del Sur está dividido en tres grandes grupos: puertos de comercio internacional (28 International Ports),puertos locales (23 Local Ports) y una tercera denominada "nuevos puertos" (9 New Ports). El sistema portuario surcoreano está clasificado y regulado por la *Harbour Act* (Ministry of Maritime Affairs and Fisheries, 1967) y por la *New Port Construction Promotion Act* (Ministry of Maritime Affairs and Fisheries,1996) (Figura 7).

Figura 7. Sistema portuario de Corea del Sur.



Fuente: Elaboración propia (2015).

Los 28 puertos de comercio internacional están construidos y operados por el Gobierno central a través del *Ministry of Maritime Affairs and Fisheries*, del mismo modo que los 9 designados como *new ports*. Una división similar a la que tenemos en España con los puertos denominados de interés general y los que no lo son. Estos puertos son una prioridad nacional para el Gobierno de Corea del sur, prestando especial atención a los puertos de Busan y Gwangyang como *mega ports* y *hubs* para el noreste asiático debido a su excelente situación geográfica. Sin embargo, los 23 puertos locales están operados por las autoridades locales o regionales, aunque sus infraestructuras son financiadas por el *Ministry of Maritime Affairs and Fisheries* (Song y Lee ,2006).

En Corea del Sur los puertos siempre han estado bajo la fuerte influencia del Gobierno central dado que consideran estas infraestructuras como puntos estratégicos para el país. La gobernanza portuaria en el país ha ido pasando por varias fases a lo largo de su historia más reciente. En un primer momento, el sector público fue el único actor de la industria portuaria

con un Gobierno centrado en el desarrollo económico del país basado en las relaciones comerciales exteriores. Con el paso de los años, se han llevado a cabo distintas políticas de descentralización y privatización pero aun así, el Gobierno central del país sigue siendo el propietario de los puertos.

El desarrollo y la gestión de los puertos surcoreanos se regula a nivel estatal por la *Harbour Act* de 1967 y su posterior versión extendida la *New Port Construction Promotion Act* (*Ministry of Maritime Affairs and Fisheries*, 1996), a la que posteriormente se le añadió la *Law of Private Participation in Infrastructure* en 1998 para la regulación de la entrada del capital privado en los puertos surcoreanos.

Por ello podemos decir que existen tres leyes referentes al desarrollo de los puertos surcoreanos (Song y Lee, 2006):

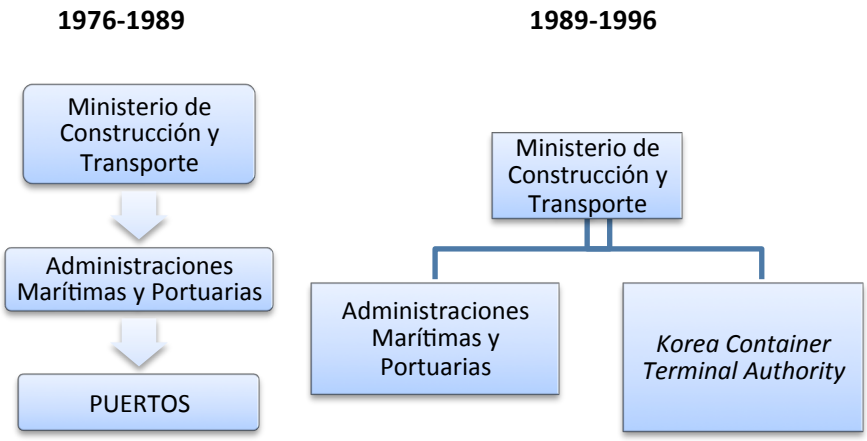
1. *Habour Act* (1967), *Ministry of Maritime Affairs and Fisheries*.
2. *New Port Construction Promotion Act* (1996), *Ministry of Maritime Affairs and Fisheries*.
3. *Law of Private Participation in Infrastructure* (1998), *Ministry of Finance and Economy.*

Además de estas tres leyes principales sobre la gobernanza en los puertos surcoreanos, posteriormente se crearon tres leyes adicionales relacionadas con la gestión particular de los puertos de Busan, Incheon y Ulsan.

A nivel organizativo, hasta el año 1996 el Ministerio de Construcción y Transporte controlaba los puertos a través de las Administraciones Marítimas y Portuarias, creadas en 1976.

Debido al auge del negocio del contenedor, el Gobierno surcoreano decidió segregar la gestión de los puertos de contenedores del resto de actividades y responsabilidades del Ministerio de Construcción y Transporte, por lo que en el año 1989 se crea la *Korea Container Terminal Authority* (*Korea Container Terminal Authority*), encargada de la construcción, la gestión eficiente y la operativa de los puertos de contenedores bajo la supervisión del Gobierno central.

Figura 8. Transición de la organización portuaria en Corea del Sur.



Fuente: Elaboración propia (2015).

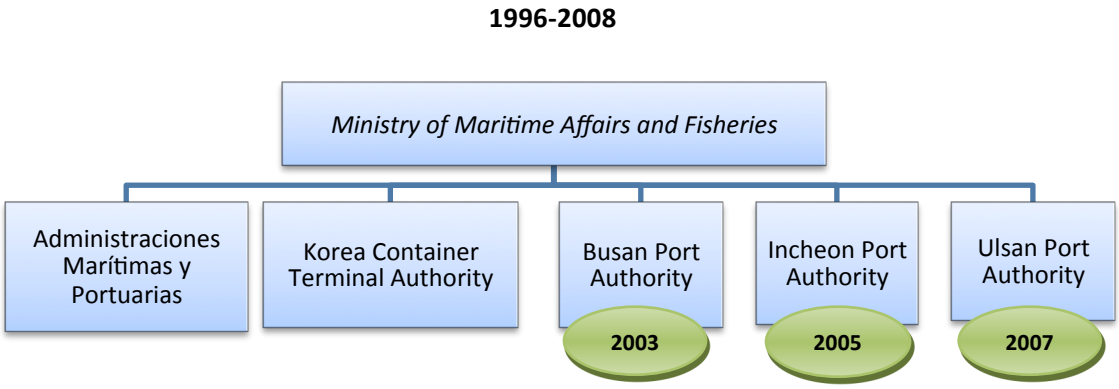
En 1996 se creó el *Ministry of Maritime Affairs and Fisheries*, un nuevo ministerio independiente del Ministerio de Construcción y Transporte, el cual absorbió las Administraciones Marítimas y Portuarias y la *Korea Container Terminal Authority*. Esta independencia del *Ministry of Maritime Affairs and Fisheries* a nivel ministerial le otorgó un presupuesto independiente y mayor para las actividades relacionadas con los puertos. El *Ministry of Maritime Affairs and Fisheries* se encargaba de la gestión y el desarrollo de los puertos con una organización central y 12 sedes regionales.

En este contexto de descentralización, los puertos de Busan (con más del 80% del tráfico portuario total de Corea del sur) e Incheon y Ulsan (con el 7%) se convirtieron en entidades independientes de la *Korea Container Terminal Authority* en 2003, 2005 y 2007, respectivamente.

Esta situación ha desembocado en una estructura con 4 AAPP regionales, la *Busan Port Authority* encargada de la gestión del puerto de Busan, la *Incheon Port Authority* del puerto de Incheon, la *Ulsan Port Authority* del puerto de Ulsan y la *Korea Container Terminal Authority*, que se encarga de la gestión del resto de puertos locales de contenedores. Con el propósito de promover la competitividad y la descentralización, el Gobierno central fue transfiriendo gradualmente sus derechos administrativos a los Gobiernos regionales.

A principios del siglo XXI, en un nuevo gesto de búsqueda de competitividad y apertura del sistema, el Gobierno central fue un paso más lejos, acabó con el monopolio sobre las operaciones públicas de las terminales y abrió el mercado a la entrada de operadores privados internacionales. La primera empresa privada en operar fue la operadora de terminales HPH en 2002.

Figura 9. Estructura de gobernanza portuaria en Corea del Sur 1996-2008.

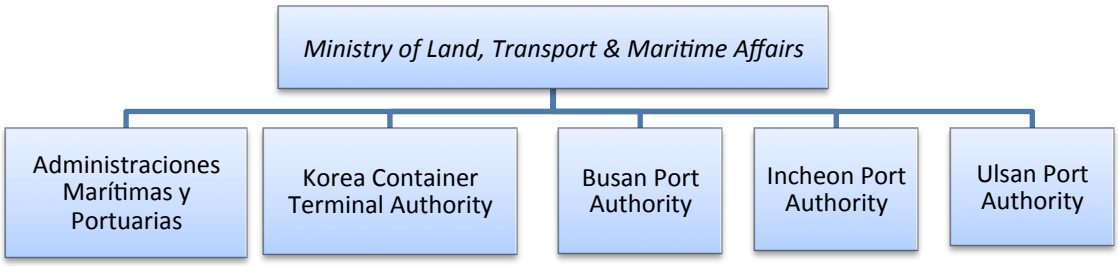


Fuente: Elaboración propia (2015).

En el 2008 cambió la denominación del *Ministry of Maritime Affairs and Fisheries*, pasándose a denominar *Ministry of Land, Transport & Maritime Affairs* aunque manteniendo las mismas funciones que el *Ministry of Maritime Affairs and Fisheries* (Figura 10).

Figura 10. Estructura de gobernanza portuaria en Corea del Sur 2008-2015.

2008-2015



Fuente: Elaboración propia (2015).

3.4.3. Autoridades Portuarias

En Corea del Sur existen cuatro AAPP públicas y semipúblicas que son las que poseen la autoridad y la responsabilidad en distintas zonas del país (Song y Lee, 2006):

- *Korea Container Terminal Authority:* creada en 1989, se encarga de desarrollar, operar y gestionar los puertos de contenedores bajo el poder del Gobierno central a excepción de los puertos de Busan, Incheon y Ulsan. El propietario de los terrenos portuarios sigue siendo el Gobierno central, el cual los cede a la *Korea Container Terminal Authority* sin coste alguno. Su objetivo es lograr una diversificación del negocio viable a largo plazo.
- *Busan Port Authority:* fundada a partir de la *Port Authority Law (2003),* inició su actividad en 2004. Es un estamento de carácter público-privado, responsable de las operaciones portuarias y el desarrollo de su puerto y del *hinterland* asociado, así como de las conexiones terrestres e instalaciones logísticas conectadas a él. La propiedad de los terrenos portuarios de Busan fue transferida desde el *Ministry of Maritime Affairs and Fisheries* a la Busan Port Authority. Mediante esta independencia, el puerto de Busan se convirtió en un puerto económicamente autosuficiente, aunque la inversión inicial la realizó el Gobierno central. Se estima que después de este cambio de gestión, la Busan Port Authority aumentó sus beneficios de 6,8 millones de Euros en el 2004 a 20 millones de Euros en el 2006 (Busan Port Authority, 2007). Desde la revisión de la ley en 2005, la Busan Port Authority también está autorizada para participar en el desarrollo de una zona de actividades logísticas directamente relacionada con el crecimiento de sus terminales y para participar en actividades de negocios más allá de los límites de Busan. De este modo, se trató de aumentar aun más su competitividad, promover sus puertos y terminales y atraer clientes.
- *Incheon Port Authority:* establecida en el año 2005 bajo la Ley de Autoridades Portuarias, al igual que la Busan Port Authority, es independiente de la *Korea Container Terminal Authority*. También es un estamento de carácter público-privado y responsable de las operaciones portuarias y el desarrollo de las terminales y los

puertos en Incheon y su *hinterland*. En sus comienzos fue financiada por el Gobierno central.

- *Ulsan Port Authority*: establecida en el año 2007 bajo la Ley de Autoridades Portuarias, al igual que la Busan Port Authority y la *Incheon Port Authority*, es independiente de la *Korea Container Terminal Authority*. Al igual que en los dos casos anteriores, es un estamento de carácter público-privado y responsable de las operaciones portuarias y el desarrollo de las terminales y los puertos en Ulsan y su *hinterland*, y fue financiada por el Gobierno central.

Basándonos en la intervención del sector público y privado en las tres funciones fundamentales que se llevan a cabo en los puertos, se pone de manifiesto que la gobernanza del sistema portuario surcoreano no es ni pública ni privada, sino un modelo mixto publico/privado o privado/público dependiendo del puerto analizado (Tabla 8).

Tabla 8. Modelo general de gobernanza portuaria en Corea del Sur.

	Agencia gestora portuaria	*Landowner*	Operador
Público	Público	Público	Público
Público/Privado	**Público**	**Público**	**Privado**
Privado/Público	**Público**	**Privado**	**Privado**
Privado	Privado	Privado	Privado

Fuente: Elaboración propia a partir de Baird; Baltazar y Brooks (2015).

3.4.4. Puerto de Busan

El puerto de Busan es el más importante del sistema portuario surcoreano, fue fundado en el año 1876 y movió más de 18 millones de TEUs anuales en 2014 (Busan Port Authority, 2015). Además de poseer un gran *hinterland*, el puerto está especializado en el tráfico de transbordo, realizando el 94% de las operaciones de este tipo que se ejecutan en el país. Tan sólo este puerto manipula casi el 90% de tráfico de contenedores del país, incluyendo tanto transbordo como *import/export* (Frémont y Ducruet, 2005).

Después de la creación de la *Busan Port Authority*, el puerto de Busan comenzó a ser económicamente independiente del Gobierno central. La *Busan Port Authority* es el propietario real de las terminales de contenedores, zonas logísticas e instalaciones. Al igual que en el caso de las *Korea Container Terminal Authority*, las terminales son cedidas a la *Busan Port Authority* por el *Ministry of Land, Transport & Maritime Affairs* sin pago alguno y, posteriormente, la *Busan Port Authority* realiza concesiones a los operadores de las terminales, de forma que las funciones operacionales son realizadas en su totalidad por el sector privado. Además, la *Busan Port Authority* es la responsable de la dirección de las operaciones y de la supervisión de las terminales de contenedores del Puerto de Busan. Así, los operadores de terminales están sujetos a la supervisión de la *Busan Port Authority* y ésta a su vez está indirectamente bajo el control del *Ministry of Land, Transport & Maritime Affairs*. Esta estructura pone de manifiesto que el Gobierno central sigue teniendo influencia sobre la dirección, operativa y desarrollo del Puerto de Busan, aunque en menor medida que hasta 2003 cuando dependía de la *Korea Container Terminal Authority* (Figura 12).

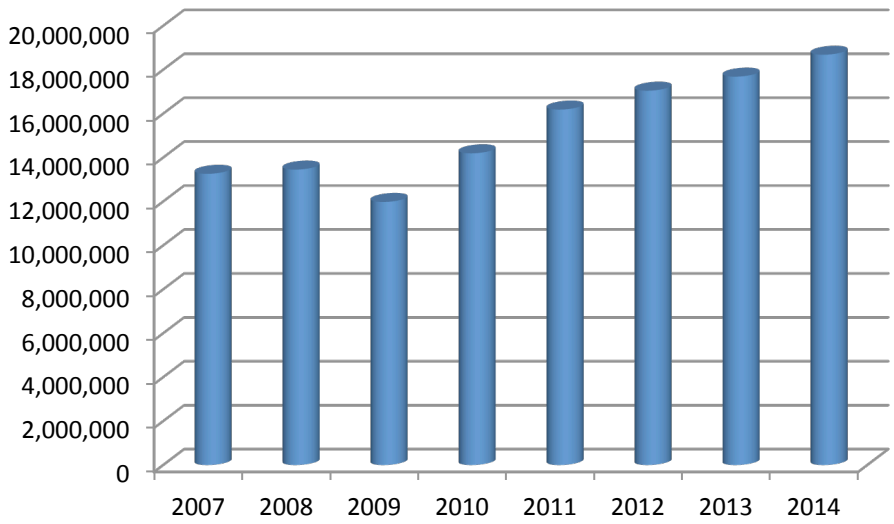
La creación de la *Busan Port Authority* permitió una pequeña participación del Gobierno local de Busan, el cual apoyó el desarrollo del puerto a través de incentivos financieros, como la exención de impuestos durante 3 años. De todos modos, la relación puerto-ciudad sigue siendo escasa debido a las restricciones del Gobierno central y a la oposición de ceder los terrenos a las autoridades municipales.

Otro ejemplo del control del Gobierno central es que la *Busan Port Authority* se rige por la *Port Authority Law*, en vez de tener libertad en su gestión y una orientación más enfocada al libre mercado. Además, la *Busan Port Authority* no tiene poder de decisión sobre la elección del CEO (*Chief Executive Officer*), quien decide y lleva a cabo las funciones ejecutivas y sólo rinde cuentas al Presidente del Gobierno Central.

La primera terminal del puerto de Busan se inauguró en 1975 (Frémont y Ducruet, 2005), y continúa en proceso de expansión y crecimiento. Desde 1995 hasta 2020 se está construyendo el Busan New Port, un nuevo mega puerto con 45 atraques y 9 millones de m² de explanada. Tiene un presupuesto de 8,5 billones de dólares.

Como puede comprobarse en la Figura 11, el puerto ha seguido aumentando sus tráficos, registrando la cifra de 18,6 millones TEUs en 2014 (Busan Port Authority, 2015) siendo aproximadamente la mitad tráfico de transbordo.

Figura 11. Evolución del tráfico de TEUs en el puerto de Busan para los últimos años.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Busan Port Authority* (2015).

El puerto de Busan intenta seguir aumentando su competitividad premiando ciertas prácticas, sobre todo la de transbordo, para convertirse en uno de los principales puertos *hub* a nivel mundial, con estrategias y objetivos claramente definidos:

- Reducción de costes para la distribución.

- Incentivos en las operaciones de transbordo: exención de las tasas de entrada al puerto para cargas de transbordo y reducción en las tasas de entrada y aduanas para los buques.
- Incentivos en el transbordo para empresas que muevan más de 5.000 TEUs anuales.
- Rapidez y eficiencia en aduanas e inspecciones.

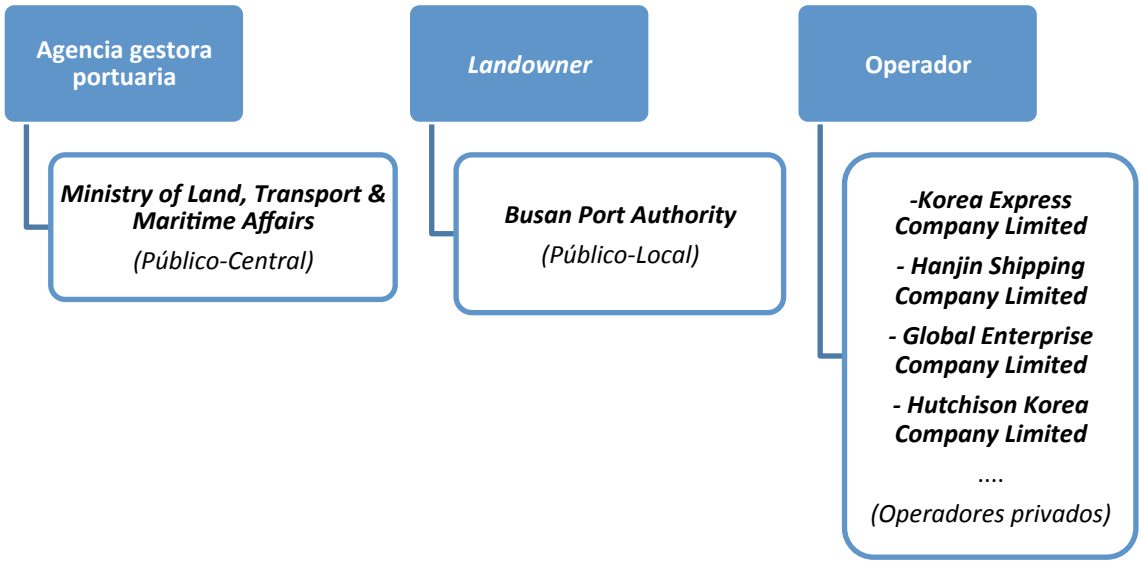
Con respecto a la intervención de los agentes públicos y privados en las tres principales funciones que se realizan en los puertos, se puede afirmar que los puertos de Busan, Incheon y Ulsan son de carácter privado/público (Tabla 9).

Tabla 9.Modelo general de gobernanza portuaria en Busan, Incheon y Ulsan.

	Agencia gestora portuaria	*Landowner*	Operador
Público	Público	Público	Público
Público/Privado	Público	Público	Privado
Privado/Público	**Público**	**Privado**	**Privado**
Privado	Privado	Privado	Privado

Fuente: Elaboración propia a partir de Baird; Baltazar y Brooks (2015).

Figura 12. Agencia gestora portuaria, *landowner* y operadores del puerto de Busan.



Fuente: Elaboración propia (2015).

3.5. Gobernanza Portuaria de los Países Bajos

La gobernanza en los puertos de los Países Bajos siempre ha dependido fuertemente de las instituciones locales o regionales, interviniendo el Gobierno central tan solo en ciertos asuntos como las inversiones y los proyectos de expansión. La evolución de los puertos neerlandeses ha sido para adaptarse a las demandas del tráfico, un ejemplo es el Puerto de Rotterdam, el de mayor tráfico de Europa y gestionado por una corporación independiente del Ayuntamiento de Rotterdam.

3.5.1. Introducción

Los Países Bajos están situados al noroeste de Europa, tienen una población de cerca de 17 millones de habitantes, una superficie de 40.000km² aproximadamente y están divididos en doce provincias, que se encuentran bajo la soberanía de una monarquía constitucional.

Su economía, que empezó a prosperar al finalizar la Segunda Guerra Mundial, es una de las mayores y más desarrolladas del mundo. El comercio supone un 80% de su PIB y representa un 5% del comercio mundial, pese a su relativamente pequeña población.

En los Países Bajos el 90% del tráfico portuario se concentra en 3 puertos bañados por el Mar del Norte: Rotterdam, Amsterdam y Zeeland Seaports (De Langen y van der Lugt, 2006). El otro puerto relativamente grande es el de Velsen/Ymuiden, un puerto privado dedicado al mineral de hierro y propiedad de la empresa Corus, productora de acero. El puerto de Rotterdam es el primero de Europa y el undécimo a nivel mundial en tráfico de contenedores, con cerca de 12 millones de TEUs anuales en 2014 (Rotterdam Port Authority, 2015).

La región del Rhine-Scheldt Delta (en la que se ubica el Puerto de Rotterdam) es la cuarta zona de movimiento de contenedores del mundo (*container gateway*) y la más importante de Europa (Notteboom, 2009). Tan sólo esta zona mueve aproximadamente un 25% de los TEUs que se manipulan en toda Europa. Estos puertos poseen un gran *hinterland* con destinos como el sur de Alemania y el centro y el este de Europa.

3.5.2. Gobernanza Portuaria de los Países Bajos

Los puertos en los Países Bajos tradicionalmente han estado gobernados y gestionados por los Gobiernos locales mediante un modelo *landlord*, donde los terrenos pertenecen al Gobierno local, aunque existien excepciones como algún puerto privado gestionado por un único usuario para una tarea concreta. El Gobierno central nunca ha tenido una gran influencia sobre ellos, aunque financiaba las grandes inversiones en infraestructuras y proyectos de expansión. Las políticas de inversión en los puertos neerlandeses están claramente definidas por el Gobierno central, quien marca una rentabilidad suficiente como requisito indispensable para justificar una nueva inversión. Los Países Bajos apuestan por una concentración de las actividades portuarias para obtener el mayor beneficio económico y social para el país, es por ello que ante dos proyectos con las mismas inversiones potenciales y con el mismo ratio de coste/beneficio, la preferencia se le dará a aquel que esté ubicado en el puerto de Rotterdam.

Los puertos de los Países Bajos están completamente orientados a la economía de mercado. No existe una legislación nacional determinada en cuanto a la gobernanza portuaria neerlandesa, dándoles libertad a los Gobiernos locales y regionales para decidir cómo comercializar cada uno de los puertos bajo su control, siempre con la premisa de que los intereses públicos deben ser asegurados. Como ejemplo, el caso del puerto de Rotterdam, donde el Gobierno central participa en el accionariado de la AP de Rotterdam (*Port of Rotterdam*) con un 33% de sus acciones, con el fin de asegurarse una gestión segura y eficiente de la inversión pública.

Es evidente que la política de racionalización y centralización portuaria del Gobierno neerlandés, a favor del puerto de Rotterdam, ha sido uno de los factores relevantes para alzar a este puerto al primer puesto europeo y décimo del mundo. Aunque no exista una regulación extensa a nivel nacional, los Gobiernos locales son los que suelen aplicarla y los propietarios de los puertos de este país, mientras que las operaciones suelen llevarlas a cabo operadores privados (Tabla 10).

Tabla 10.Modelo general de gobernanza portuaria en los Países Bajos.

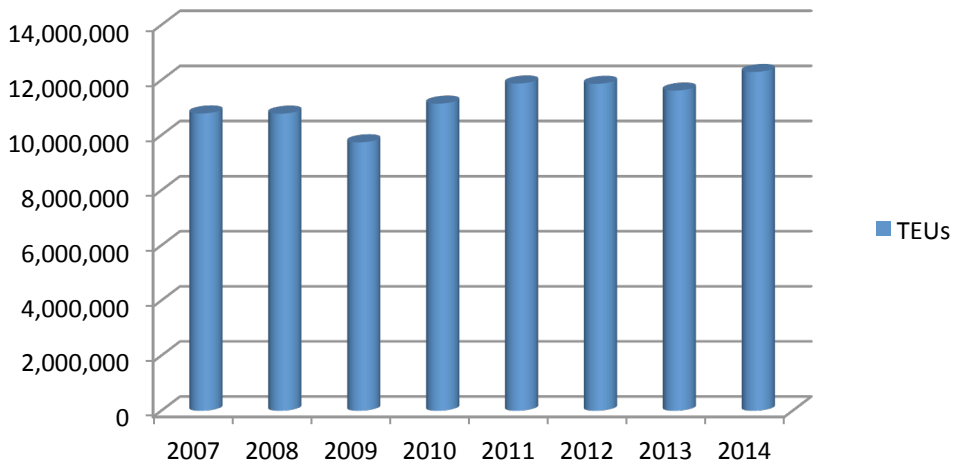
	Agencia gestora portuaria	*Landowner*	Operador
Público	Público	Público	Público
Público/Privado	**Público**	**Público**	**Privado**
Privado/Público	Público	Privado	Privado
Privado	Privado	Privado	Privado

Fuente: Elaboración propia a partir de Baird; Baltazar y Brooks (2015).

3.5.3. Puerto de Rotterdam

El puerto de Rotterdam, fundado en el siglo XIV, actualmente es el puerto líder europeo y el décimo a nivel mundial en tráfico de contenedores, alcanzando en 2014 casi los 12 millones y medio de TEUs. Está gestionado por una corporación perteneciente a los Gobiernos locales y centrales (Figura 13).

Figura 13.Evolución del tráfico de TEUs en el puerto de Rotterdam para los últimos años.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Port of Rotterdam* (2015).

La AP del Puerto de Rotterdam inicialmente era un departamento público municipal perteneciente a la Administración de la ciudad, por lo que siempre actuaba bajo el control del Ayuntamiento. Con el aumento de los tráficos, la AP del Puerto de Rotterdam exigía una mayor independencia para agilizar sus negociaciones, firmar acuerdos confidenciales, etc. pero los políticos rechazaron inicialmente la creación de un organismo independiente del Gobierno municipal, ya que perderían parte de los ingresos procedentes del puerto (Notteboom et al., 2013).

Aun así, el Ayuntamiento de Rotterdam le otorgó a AP del Puerto de Rotterdam autonomía para firmar acuerdos por debajo de los 15 millones de euros y autorizó la formación de una compañía independiente, la *Mainport Holding Rotterdam,* para administrar las participaciones de la AP del Puerto de Rotterdam en otras sociedades y realizar inversiones de la AP del Puerto de Rotterdam fuera del puerto. En el año 2003 y justo antes de la corporatización del puerto, las participaciones de *Mainport Holding Rotterdam* incluían: una participación importante en ECT, la mayor terminal de contenedores del puerto de Rotterdam en la que Hutchinson Port Holdings había adquirido la participación mayoritaria; participación en KSD Dirkzwager, empresa privada encargaba de proveer de servicios de información al puerto de Rotterdam; y participación en *European Inland Terminals*, organización propietaria de diversas terminales interiores; así como participación en otras 10 sociedades dedicadas al sector portuario.

En la práctica, la AP del Puerto de Rotterdam ya actuaba como una corporación incluso antes de serlo como consecuencia del escaso control por parte del Ayuntamiento, debido tanto a la complejidad de la organización como a la reducida preparación e incentivos de los funcionarios del Ayuntamiento dedicados a ello. En el otoño del 2004 y tras la corporatización de la AP del Puerto de Rotterdam, quedó claro que esa falta de control permitió realizar algunas inversiones de alto riesgo bajo la decisión única del CEO y sin consulta previa al comité de supervisión o al alcalde (Hall y Jacobs, 2010). Esta mala gestión llevó a la dimisión del CEO antes de la creación de la corporación y dejó claro que el control por parte del Ayuntamiento era insuficiente para el complejo entorno portuario. Ante esta situación los mayores accionistas de la AP del Puerto de Rotterdam (incluyendo a la Cámara de Comercio y a la Asociación de empresarios portuarios) apoyaron la creación de la corporación debido a la necesidad de control. Con esta finalidad y con el apoyo de la mayoría de los accionistas, AP del Puerto de Rotterdam se convirtió en 2004 en una corporación público-privada.

Figura 14. . Transición de la Autoridad Portuaria del Puerto de Rotterdam hacia la corporatización.

Fuente: Elaboración propia (2015).

Desde la corporatización en otoño del 2004, la AP del Puerto de Rotterdam posee una mayor autonomía del Gobierno local y está supervisada por un Consejo de Administración, formado por expertos en gestión de corporaciones públicas y la industria del transporte, que son elegidos por la propia AP del Puerto de Rotterdam y donde no se permite la entrada de políticos u otros cuerpos representativos. Todos los años existe una junta de accionistas, donde se discuten las distintas estrategias e inversiones. Además, se designó un director de finanzas dentro del Consejo de Administración, una figura que no existía antes de la corporatización.

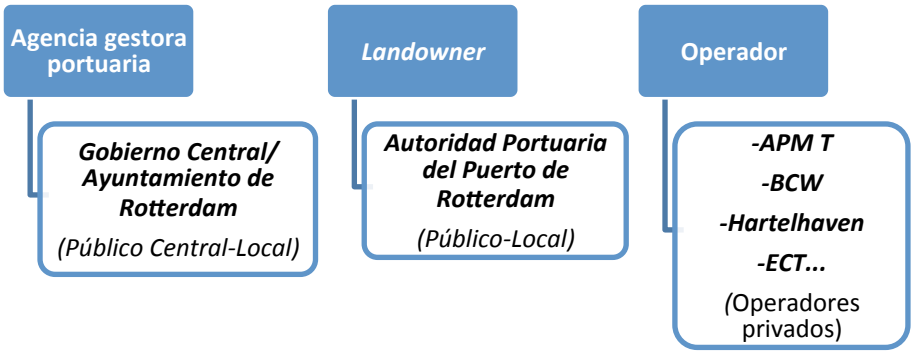
Aunque la AP del Puerto de Rotterdam haya ganado autonomía y funcione como una corporación, el Gobierno local sigue completamente involucrado en el puerto de Rotterdam ya que, además de ser el propietario de los terrenos, es el mayor accionista de la AP del Puerto de Rotterdam y también participa en la construcción de nuevas infraestructuras (Figura 15).

La AP del Puerto de Rotterdam no sólo gestiona el puerto de Rotterdam, sino que también posee una sociedad con el puerto de Dordrecht y un 50% de una organización encargada del desarrollo de Zeeland Seaports. Esto resulta muy ventajoso para Rotterdam ya que tiene control sobre las tarifas del puerto vecino. En el año 2008 el Gobierno central aumentó su participación al 33% con el fin de financiar un 19% de las obras de expansión para Maasvlakte II (Jacobs, 2007).

Existen varios estudios que avalan que la corporatización ha tenido efectos beneficiosos sobre el Puerto de Rotterdam, los beneficios se han visto fuertemente incrementados aunque los precios del puerto por tonelada no han variado (Notteboom et al., 2013). Incluso durante el año 2010 ofreció un 7% de descuento en sus tasas portuarias como atracción de tráficos durante la crisis (Pallis y De Langen, 2010). Lo único que descendió fue el número de empleados, se eliminó parte del personal durante la corporatización y se apostó por un menor número de empleados pero con una mayor especialización y automatización en el sector.

En conclusión, el Puerto de Rotterdam sigue siendo fuertemente dependiente del Gobierno local, pero tras comenzar a gestionarse como una corporación ha eliminado ciertas barreras como el exceso de burocracia y las restricciones en las negociaciones, y ha logrado una mayor independencia para actuar adaptándose a las condiciones del mercado.

Figura 15. Agencia gestora portuaria, *landowner* y operadores del puerto de Rotterdam.



Fuente: Elaboración propia (2015).

3.6. Gobernanza Portuaria de la República Federal de Alemania

La República Federal de Alemania ha sido históricamente uno de los principales motores económicos e industriales de Europa, lo que ha influido claramente en su desarrollo portuario, principalmente relacionado con el tráfico *import/export*. La gobernanza portuaria del país germano está fuertemente marcada por su Estado federal, donde los Gobiernos locales y regionales tienen un gran peso en la gestión portuaria.

3.6.1. Introducción

Con más de 81 millones de habitantes, Alemania es el país más poblado de la Unión Europea, sus 357.168 km² de extensión se sitúan en el centro de Europa, bañados por el Mar del Norte y el Mar Báltico.

Alemania existe como Estado desde 1871, en el que se formó el imperio alemán, que unía las partes dispersas de Alemania. A partir de 1884 se establecieron diversas colonias fuera de Europa. Durante estos años, varios países luchaban por la conquista de los territorios africanos y esto, añadido a la muerte del heredero de la corona del Imperio Austrohúngaro, fueron los desencadenantes de la Primera Guerra Mundial. La derrota del imperio alemán en la Guerra, en la que se culpaba a comunistas y judíos, así como las adversidades económicas, motivaron el aumento de poder del partido nazi.

En 1933 Adolf Hitler fue proclamado Jefe de Estado y comenzó la Alemania Nazi, completamente centralizada, con la consecuente derogación de ciertos derechos democráticos. El deseo de Alemania de conquistar otros territorios adyacentes provocó la Segunda Guerra Mundial en 1939, llegando a conquistar los Países Bajos, Bélgica, Luxemburgo, etc. Esta guerra enfrentó a un gran número de países y provocó más de 50 millones de muertes, sobretodo de determinados grupos sociales como judíos, gitanos, homosexuales, etc. Finalmente, el fracaso sobre varios ataques a Rusia y la entrada en la guerra de Estados Unidos dio lugar a la capitulación del régimen nazi en 1945. Tras la guerra, Alemania perdió gran parte de su territorio y fue ocupado y dividido entre los aliados. En 1949 se crearon la República Federal de Alemania y la República Democrática Alemana. Con la intención de separar ambas ideologías se construyó el muro de Berlín en 1961 que separaba el Berlín Oeste, que seguía la ideología de la República Federal de Alemania, del Berlín Este, donde se situaba la capital de la República Democrática Alemana. Al fin, en el año 1990 el país se reunificó recuperando su soberanía, y hoy en día forman una única república democrática parlamentaria.

Actualmente Alemania está compuesta por 16 Estados. Cada Estado tiene su propia constitución y es en gran medida autónomo en cuanto a su organización interna. Debido a las diferencias en el tamaño y la población de las subdivisiones de éstos, existen ciudades-estado y estados con territorios más extensos. Las divisiones gubernamentales son ligeramente diferentes ya que algunos estados están subdivididos en *Regierungsbezirk* o regiones administrativas y gubernamentales de Alemania. Es la cuarta mayor economía mundial en términos de PIB nominal y la primera de Europa.

3.6.2. Gobernanza Portuaria de Alemania

Con respecto al sistema portuario alemán, los 5 grandes puertos de Alemania son Hamburgo, los puertos de Bremen (Bremerhaven y Bremen), Lübeck, Rostock y Wilhelmshaven; distribuidos entre las costas del Mar del Norte y el Mar Báltico. Hamburgo es el puerto principal que mueve cerca de un tercio del total de la carga, y junto con el puerto de Bremen, son los líderes en el tráfico de contenedores del país. Además de éstos, también existen un gran número de puertos dispersos por las costas de Alemania.

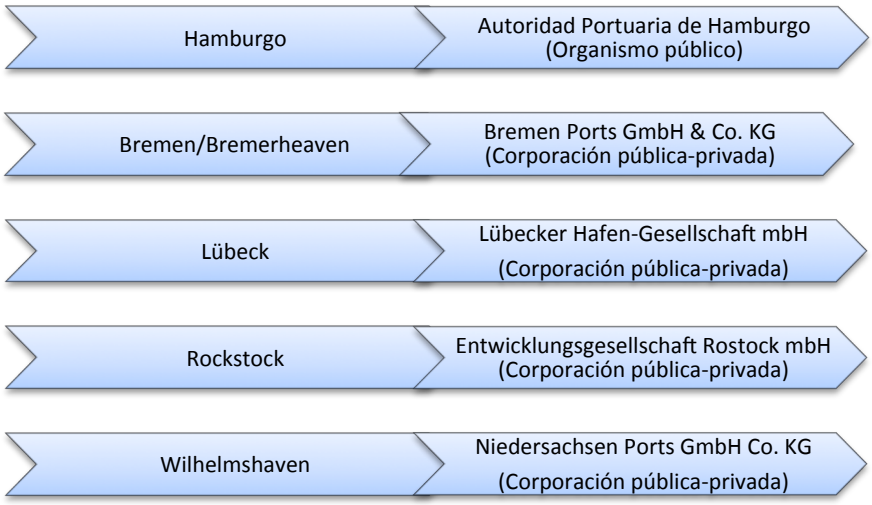
En función del tipo de gobernanza portuaria los puertos se dividen en 5 tipos:

- Puertos que pertenecen a una ciudad-estado (Hamburgo y Bremen).
- Puertos que pertenecen a un municipio.
- Puertos que pertenecen a un Estado y parcialmente a una municipio.
- Puertos que pertenecen a una sociedad anónima.
- Puertos privados pertenecientes a una empresa.

Los principales puertos de Alemania, como Hamburgo y Bremen, están

bajo la supervisión conjunta de los organismos municipales y los del Estado (Debrie, 2010), normalmente gestionados por compañías privadas con capital público (Figura 16). El Gobierno central juega un papel importante en el ámbito de la organización del sistema portuario dejando en los Gobiernos municipales un mayor control sobre la gobernanza.

Figura 16. Sistemas de Gobernanza Portuaria en los principales puertos alemanes.



Fuente: Elaboración propia (2015).

La legislación portuaria alemana está fuertemente vinculada a cada uno de los Estados, debido a la independencia de ellos sobre el Gobierno central, llegando incluso a tener cada uno de ellos su propia Constitución.

Existen políticas a nivel nacional que son elaboradas por el Ministerio Federal de Transporte, Construcción y Desarrollo Urbano que van encaminadas a la coordinación de la estrategia portuaria para el desarrollo de las infraestructuras. La finalidad de estas políticas es adaptar los puertos a la demanda, entre ellas se encuentra el *Port Concept for Sea and Inland Ports* de 2009, que se desarrolló con la finalidad de aumentar la competencia de los puertos alemanes.

La propiedad de la infraestructura portuaria normalmente pertenece a cada Estado o municipio, además éstos suelen ser los responsables de su desarrollo. En cuanto a las operaciones portuarias, éstas suelen llevarse a cabo por empresas privadas.

3.6.3. Autoridades Portuarias

Las puertos alemanes siguen principalmente un modelo *landlord* y pueden estar gestionados por organismos públicos, como la AP de Hamburgo, o bien por corporaciones, en las que tienen una fuerte participación los Estados y los municipios. Aun así, normalmente encontraremos corporaciones en vez de AAPP en los puertos del país. Los terrenos portuarios son propiedad de los Estados o los municipios, mientras que los puertos están explotados por empresas privadas.

En relación a la prestación de las tres funciones portuarias más importantes por parte del sector público o privado, se puede afirmar que la gobernanza del sistema portuario alemán es público/privado (Tabla 11).

Tabla 11.Modelo general de gobernanza portuaria en Alemania.

	Agencia gestora portuaria	*Landowner*	Operador
Público	Público	Público	Público
Público/Privado	**Público**	**Público**	**Privado**
Privado/Público	Público	Privado	Privado
Privado	Privado	Privado	Privado

Fuente: Elaboración propia a partir de Baird; Baltazar y Brooks (2015).

3.6.4. Puerto de Hamburgo

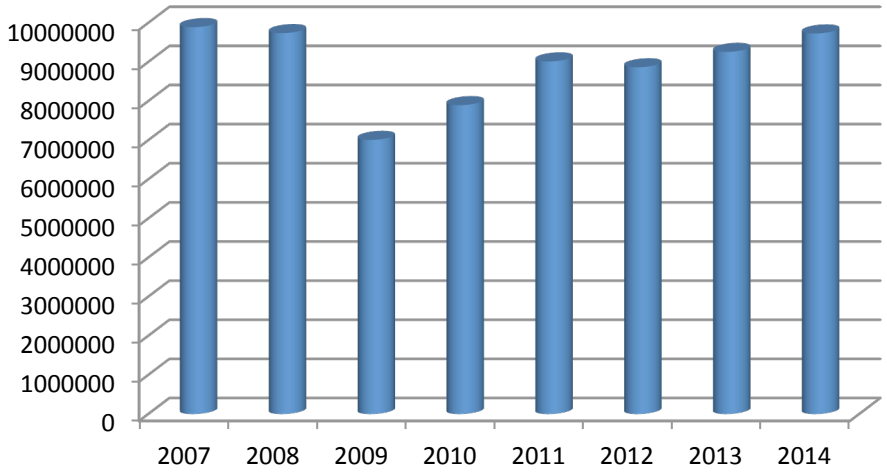
El puerto de Hamburgo es el tercero de Europa y el decimoquinto en tráfico de contenedores a nivel mundial, habiendo manipulado casi 10 millones de TEUs en el año 2014 (*Port of Hamburg, 2015*) (Figura 17). Este puerto está situado en el río Elba, a 110 kilómetros de su desembocadura. Se construyó en el año 1189 por su posición estratégica en Centroeuropa. Durante el siglo XIX fue el principal puerto *hub* de Europa y desde 1888 una zona de libre comercio permitía el almacenamiento de la carga sin pago alguno, lo que motivó aun más su crecimiento. Durante la Primera y Segunda Guerra Mundial se destruyeron las flotas de este puerto y la separación de Alemania hasta 1990 hizo que su *hinterland* se redujese

considerablemente. Pero tras la caída del muro de Berlín y la adhesión de Alemania a la Unión Europea, el puerto ha vuelto a ocupar uno de los primeros lugares en los puertos europeos.

El puerto está gestionado a través de la AP de Hamburgo, mediante una Junta Directiva y una Junta Supervisora. La AP de Hamburgo es una institución pública y es la responsable del desarrollo portuario, el mantenimiento de la infraestructura y la seguridad en la navegación, así como de las instalaciones ferro-portuarias, gestión inmobiliaria, etc. Además, la AP de Hamburgo es la propietaria de los terrenos, que gestiona para su explotación mediante la firma de concesiones con empresas privadas a largo plazo.El puerto de Hamburgo alberga 10 terminales portuarias, de las que 4 están dedicadas al tráfico de contenedores, tres de ellas por el operador Hamburger Hafen und Lagerhaus-Aktiengesellschaft (HHLA) y la cuarta por Eurogate (Figura 18).

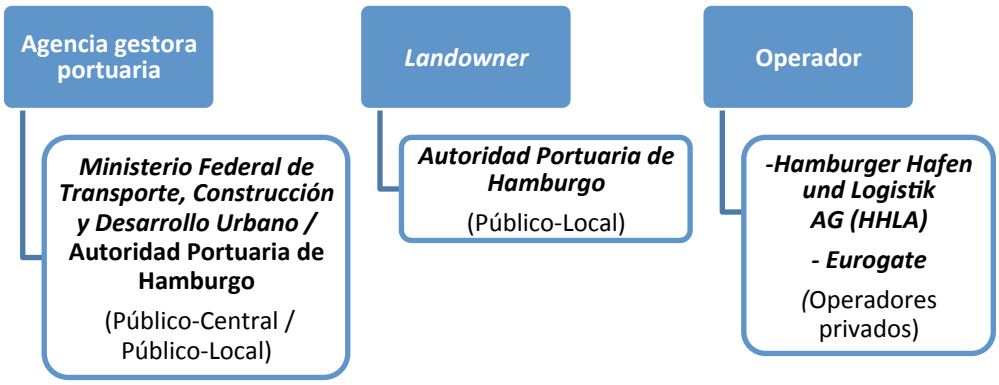
HHLA fue una sociedad pública creada en 1939 a partir la fusión entre la naviera pública alemana HFLG (Hamburger Freihafen-Lagerhaus-Gesellschaft) y la empresa pública establecida para la administración de los muelles portuarios de Hamburgo por parte del Estado, la cual arrastraba una gran deuda desde la década de 1930. HHLA fue privatizada en el año 2007 por el Estado de Hamburgo, aunque éste retiene una participación del 70% (HHLA 2015).

Figura 17. Evolución del tráfico de TEUs en el puerto de Hamburgo para los últimos años.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Port of Hamburg (*2015).

Figura 18. Agencia gestora portuaria, *landowner* y operadores del puerto de Hamburgo.



Fuente: Elaboración propia (2015).

3.7. Gobernanza Portuaria de los Estados Unidos de América

La Gobernanza Portuaria de los Estados Unidos (EEUU) está alejada de ser un sistema centralizado debido a que existen varios modelos de gobernanza: a nivel ciudad, a nivel de Estado o a nivel de varios Estados. Existen una gran mayoría de puertos públicos, incluso algunos gestionados por entes públicos, y algunos privados, generalmente dedicados a un único tipo de tráfico. El Gobierno federal sólo somete a su jurisdicción al conjunto de actividades portuarias en aspectos muy concretos como seguridad o protección del medio ambiente. Esta situación no favorece el desarrollo de proyectos a nivel nacional que tengan como objetivo mejorar la eficiencia de la cadena de transporte a nivel global.

3.7.1. Introducción

EEUU es el tercer país en población a nivel mundial, con alrededor de 316 millones de habitantes, y el cuarto en superficie, con una extensión aproximada de 9 millones de km². Se encuentra flanqueado en sus dos extremos oeste y este por el Océano Pacífico y el Atlántico, y en sus extremos norte y sur por Canadá y México. La mayor parte del comercio en los EEUU es continental con sus países vecinos, sobre todo desde el *Free Trade Agreement* de 1989, mediante el cual se permitía el libre comercio entre EEUU, Canadá y México. Además, la economía de los Estados Unidos de América es la más grande del mundo, su PIB nominal representa aproximadamente una cuarta parte del PIB nominal mundial.

Los Estados Unidos están formados por 50 Estados y un Distrito Federal, cada uno de los Estados goza de una gran independencia legislativa, por lo que la gobernanza en los puertos depende más de cada uno de los Estados que del Gobierno central.

Su historia está marcada por distintas colonizaciones europeas, la creación de los Estados y su participación en numerosas guerras como consecuencia de su estatus de potencia mundial. Antes de su conquista en el año 1492, los únicos habitantes de Norteamérica eran los indígenas, pero en el siglo XVI comenzaron a llegar los primeros colonizadores, españoles, franceses, holandeses e ingleses principalmente, estos últimos ocuparon finalmente casi todos los territorios. Las distintas tensiones entre las colonias y los británicos provocaron la Guerra de la Independencia. Finalmente, el 4 de Julio de 1776 se firmó la Declaración de Independencia. Cuando finalmente los norteamericanos vencieron a los ingleses, comenzó una época de incertidumbre política que finalizó en 1787, en este año se proclamó la Constitución y en 1789 nacieron los Estados Unidos de América bajo la presidencia de George Washington.

La Unión Americana siguió creciendo incorporando Estados y comenzaron a surgir desigualdades entre ellos en el terreno económico y político. Estas diferencias llegaron a iniciar una Guerra de Secesión en 1861 entre los Estados del norte y del sur. La guerra fue ganada por los Estados del norte, que tenían un pensamiento más liberal, apoyaban la abolición de la esclavitud y potenciaban la industria. También surgieron diversas batallas contra los indios en la expansión de los Estados por el Oeste, que finalizaron en el siglo XIX estableciendo reservas para los indígenas. A partir de este momento, la economía del país fue creciendo y en 1870 ya figuraba como la mayor economía mundial.

Estados Unidos también participó en las dos Guerras Mundiales aunque no inicialmente, en la primera se unió cuando Alemania lanzó un ataque contra sus buques y en la segunda debido al ataque de los japoneses contra Pearl Harbor.

Con respecto al sistema portuario en los EEUU, encontramos dos de sus puertos en el *ranking* de los 20 primeros a nivel mundial en TEUs manipulados, los de Long Beach y Los Ángeles, ambos situados en *San Pedro Bay*, lugar por donde se estima que entran y salen el 40% de los contenedores en Estados Unidos (Jacobs, 2007).

3.7.2. Gobernanza Portuaria en los Estados Unidos

En Estados Unidos existen unos 350 puertos comerciales y una diversa estructura del sistema, ya que su organización puede depender tanto de un Estado como de varios, o de una localidad en concreto. A nivel nacional la Constitución de los Estados Unidos garantiza la jurisdicción nacional tan solo en las aguas navegables, incluyendo la de los puertos, pero no comprende la superficie portuaria (Sherman, 2000).

Los puertos estadounidenses en el siglo XX pasaron de estar en manos privadas a la gestión pública con la participación de empresas privadas en sus operaciones. En principio, los puertos se establecieron como un complemento para la intermodalidad del transporte por ferrocarril y fueron gestionados de forma privada por las empresas ferroviarias. Pero con el paso del tiempo, los puertos comenzaron a despertar el interés de la comunidad, que reclamaba una gestión pública debido al descontento con la gestión por parte de las empresas privadas. Además de estas críticas, el escaso interés de las compañías de ferrocarril por mantener las infraestructuras marítimas y el excedente de infraestructuras portuarias públicas tras las dos guerras mundiales, que fueron construidas para el envío de tropas y la fabricación de barcos, favorecieron la transferencia de los puertos a los Gobiernos locales o regionales.

Otro de los motivos que impulsaron esta vuelta al sector público fue la responsabilidad encomendada a la *US Army Corps of Engineers*, a través de la *Rivers and Harbours ACT* de 1899. Esta organización debía mantener la navegabilidad en canales y puertos, lo que suponía que el Gobierno central o federal asumiría parte de los costes de los dragados en los puertos comerciales mediante fondos públicos, y así el Gobierno federal comenzó a involucrarse en los puertos. Además, el Gobierno financiaba otros cuerpos indirectamente relacionados con el transporte marítimo como los de la guardia costera, inmigración y aduanas, seguridad en el transporte, etc. Debido a estas razones, a mediados de los años 70 se estima que un 70% de los puertos ya eran de titularidad pública.

Existe una gran complejidad organizativa en las autoridades que gestionan los puertos de los EEUU, incluso existen varias caracterizaciones de las existentes de acuerdo con distintos autores (Fawcett, 2006). La *American Association of Port Authorities* las establece de la siguiente manera:

- Autoridades Portuarias bi-estatales.
- Departamentos o agencias administrativas estatales.
- Autoridades Portuarias estatales.
- Departamentos portuarios municipales.
- Autoridades Portuarias municipales.

- Agencias municipales.
- Distritos especiales.

En los EEUU existen tanto puertos públicos como privados, siendo más comunes los públicos, debido a que los privados presentan mayores dificultades en cuanto a su financiación y servicios. Los puertos públicos en los EEUU pueden distinguirse entre *landlord ports*, en los cuales la mayoría de sus instalaciones son arrendadas y operadas por otras empresas, y los *tool ports,* los cuales se consideran más públicos, puesto que las operaciones son realizadas por entes públicos. El *landlord* es el modelo predominante en los puertos de los EEUU y los puertos que son privados suelen estar destinados al movimiento de graneles y sólo manipulan un tipo de tráfico.

El Gobierno federal de EEUU no tiene control sobre los puertos o sus AAPP, aunque las actividades portuarias relacionadas con seguridad, protección del medio ambiente, aduanas o inmigración, entre otras, están sometidas a las leyes y a la jurisdicción del país (U.S. Maritime Administration, 2009). Según *Auckland Regional Holdings* (2010), el Gobierno federal debería actuar como líder para llevar a cabo actuaciones que mejoren la eficiencia y calidad de los servicios relacionados con el transporte y la cadena logística en su conjunto, identificando proyectos de ámbito nacional que favorezcan un sistema de transporte más eficiente.

Generalmente las AAPP gozan de cierta autonomía, ya que operan fuera de la burocracia normal de los Gobiernos, no suelen estar en conflicto con otros organismos, sus empleados son independientes de los partidos políticos, suelen recibir ventajas fiscales y normalmente no están supervisadas de forma continua por el Gobierno. Es importante destacar que prácticamente todos los puertos del país reciben subvenciones y ayudas financieras, debido a que alrededor de un 20% de ellos presentan pérdidas y el resto tiene un pequeño margen de beneficios, aunque aun así siguen siendo eficientes (Ircha, 2001).

3.7.3. Autoridades Portuarias

Dentro de los organismos de gestión que se observan, son tres los empleados con mayor frecuencia. El modelo más común de gestión es a través de los “Distritos especiales” y a continuación los de las “Agencias Municipales” y las “Autoridades Portuarias Estatales” (Sherman,2000).

Los “Distritos Especiales” son aquellos en los que su jurisdicción es mayor que el Estado y se extienden más allá de los límites municipales (Washington Public Port Districts, 2005). Normalmente se opta por este modelo de gestión en aquellas zonas que no tienen poder suficiente para desarrollar un puerto pero es necesario para la región.

Las “Autoridades Portuarias Estatales” son una elección habitual, al mismo nivel que las municipales, alrededor de un 17% de los casos. El modo más común de operar es mediante una gestión público-privada. Alguna de estas agencias abarca varios estados, como es el caso de la AP de Nueva York y Nueva Jersey, la cual gestiona además de la zona portuaria, túneles, puentes y aeropuertos. Las agencias de puertos con esa estructura, al gestionar un conjunto de infraestructuras relacionadas con diferentes modos de transporte, tienen una gran importancia en la sociedad local.

Las "Agencias Municipales" suelen establecerse en puertos con una larga historia y en donde los puertos no tienen una gran competencia con otros cercanos. Aunque existe una excepción que concierne a los dos puertos más importantes de los EEUU en tráfico de contenedores, el puerto de Los Ángeles y el puerto de Long Beach. Están situados uno junto al otro y operados por Agencias Municipales diferentes entre las que existe una gran competencia.

En conclusión, los puertos de EEUU se gobiernan según un modelo público-privado, aunque en menor medida podemos encontrar tanto puertos operados por un ente público, como puertos privados dedicados a una actividad específica (Tabla 12).

Tabla 12. Modelo general de gobernanza portuaria en Estados Unidos.

	Agencia gestora portuaria	*Landowner*	Operador
Público	Público	Público	Público
Público/Privado	**Público**	**Público**	**Privado**
Privado/Público	Público	Privado	Privado
Privado	Privado	Privado	Privado

Fuente: Elaboración propia a partir de Baird; Baltazar y Brooks (2015).

3.7.4. Puerto de Long Beach y Puerto de Los Ángeles

Los Puertos de Long Beach y Los Ángeles están situados entre los 20 con mayor tráfico de contenedores a nivel mundial, en la posición 16 y 19 respectivamente (UNCTAD, 2014). El primero movió alrededor de 6,8 millones de TEUs en el año 2014 (Port of Long Beach,2015) y el segundo 8,3 millones de TEUs (Port of Los Angeles, 2015).

Ambos están situados en la Bahía de San Pedro, al sur de California, y debido a su cercanía y a la similitud de sus tarifas (fijadas por la Asociación de Autoridades Portuarias de California) tienen una fuerte competencia directa.

Los dos puertos están gestionados mediante un modelo *landlord* pero entre ellos existen ciertas diferencias en cuanto a su forma de gestión, y ambos se encuentran administrados por organizaciones dependientes del Ayuntamiento de cada ciudad (Figuras 20 y 21).

Respecto a la gestión de sus concesiones, normalmente de 20 años de duración, en el año 2005 el puerto de Los Ángeles decidió llevar a cabo una política para el arrendamiento con una mayor transparencia, de forma que en vez de realizarse los acuerdos de arrendamiento a puertas cerradas, pasaron a ser un proceso competitivo mediante puja abierta a todo tipo de participantes, incluso al sector público. Por el contrario, el puerto de Long Beach continúa con sus contratos hechos a medida, en los cuales goza de más libertad para negociar las condiciones con las empresas.

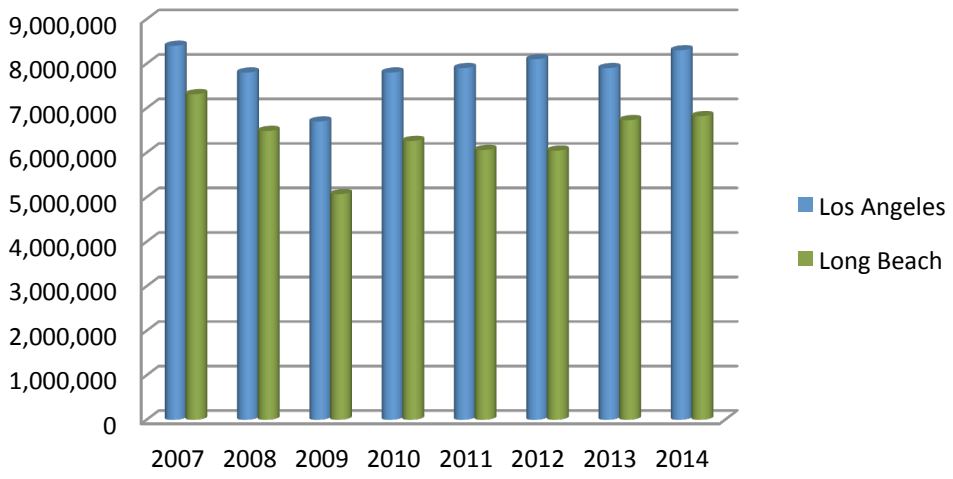
Ambos puertos están gobernados por unas Juntas Directivas que comparten el poder con el Alcalde de dichas ciudades. Ambos departamentos son independientes económicamente del presupuesto de las ciudades. Las Juntas Directivas tienen cierta independencia de los Ayuntamientos, pues tienen la responsabilidad de las acciones llevadas a cabo por los departamentos portuarios.

Aun así, estas organizaciones son fuertemente dependientes de los partidos políticos. En Los Ángeles, las Juntas están formadas por el alcalde, bajo la aprobación del Ayuntamiento y, cuando éste cambia de partido político, la Junta es sustituida por una nueva. El periodo máximo de estancia de un mismo partido en el Ayuntamiento de Los Ángeles es de 8 años, 2 candidaturas. Estas Juntas son las que gestionan el uso de los terrenos del puerto, establecen las políticas portuarias y gestionan el presupuesto del puerto.

En cuanto al Ayuntamiento de Long Beach, pueden permanecer hasta un periodo de 12 años y las Juntas Directivas portuarias son las encargadas de designar al director ejecutivo y al funcionariado, decisión que en Los Ángeles es tomada por el Ayuntamiento y el alcalde. Además, el Ayuntamiento de Los Ángeles está autorizado para aprobar contratos de arrendamiento por más de 5 años o a partir de una cierta cantidad de dinero. En definitiva, el puerto de Long Beach es más independiente del Ayuntamiento, por lo que el puerto de Los Ángeles tiene una clara desventaja competitiva. Aun así, en los últimos años el puerto de Los Ángeles ha mostrado un mayor tráfico de TEUs (Figura 19).

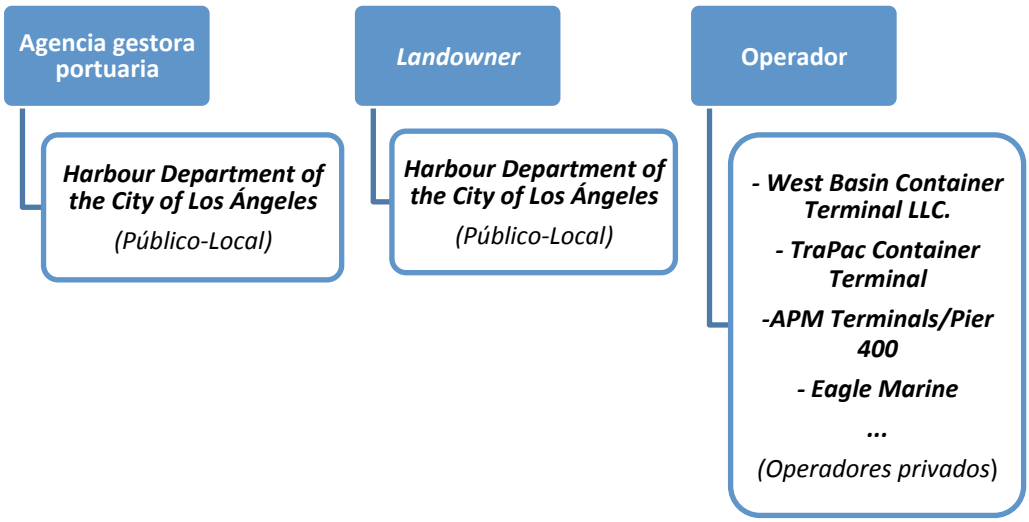
El conjunto de los puertos de la costa oeste, incluyendo estos dos analizados, experimentaron problemas a finales de 2014 y principios de 2015 por un conflicto laboral entre el sindicato de estibadores que trabaja en estos puertos (*International Longshore and Warehouse Union* - ILWU) y las empresas que operan las terminales de contenedores. Las demandas de los estibadores están relacionadas principalmente con aumentos de salarios, pero la *Pacific Maritime Association*, asociación que negocia en nombre de los operadores de terminales y navieras afectados, considera que ya son suficientemente altos (Cadena de Suministro, 2015). La consecuencia ha sido una reducción del ritmo de trabajo en las terminales y una reducción importante del tráfico de contendores en estos puertos (29 puertos por los que transitan el 25% del comercio internacional del país).

Figura 19. Evolución del tráfico de TEUs en los puertos de Los Ángeles y Long Beach para los últimos años.



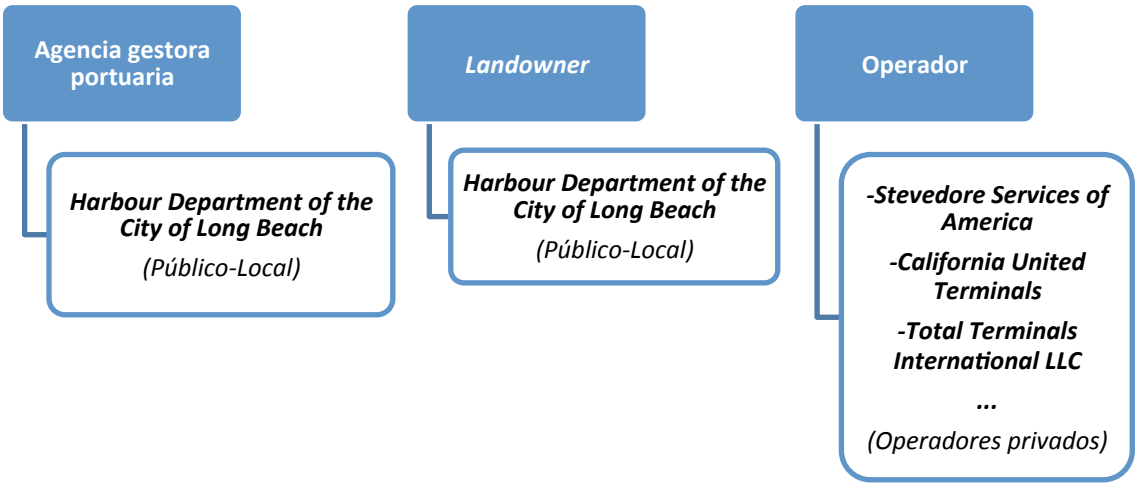
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de *Los Ángeles Port y Port of Long Beach* (2015).

Figura 20. Agencia gestora portuaria, *landowner* y operadores del puerto de Los Ángeles.



Fuente: Elaboración propia (2015).

Figura 21. Agencia gestora portuaria, *landowner* y operadores del puerto de Long Beach.



Fuente: Elaboración propia (2015).

3.8. Gobernanza Portuaria de la República de Panamá

El sistema portuario panameño está influenciado por el Canal de Panamá, una de las principales fuentes de ingreso de este pequeño país centroamericano. En 1999 se produjo la reversión del Canal de manos estadounidenses a panameñas y pasó a convertirse en una actividad estratégica para su país.

La gobernanza de los puertos panameños está regulada por el Gobierno central a través de la Autoridad Marítima de Panamá, que se ocupa tanto de la estrategia marítima y portuaria nacional como de actividades relacionadas con la navegación de los buques. El Canal está gestionado por la Autoridad del Canal de Panamá, entidad autónoma de la Autoridad Marítima de Panamá y regulada por un Título Constitucional del Gobierno central, que se encarga del mantenimiento y mejora continua de las actividades que se desarrollan en él.

La propiedad de las terminales portuarias puede ser tanto pública como privada, aunque los principales puertos de contenedores tienen una gestión privada. Éstas se localizan en la entrada por el Océano Atlántico y Pacífico del Canal y se encuentran entre las tres primeras posiciones en tráfico de contenedores de los puertos de América Latina y del Caribe, a pesar del reducido tamaño del país.

3.8.1. Introducción

Panamá está ubicado en el sureste de América Central, limitando al este con Colombia y al oeste con Costa Rica. Tiene una extensión continental de 77.082 km² y se encuentra en el istmo que une a Sudamérica con América Central. Está dividido en 10 provincias y 5 comarcas indígenas y su población es de casi 4 millones de habitantes.

En este país se encuentra el Canal de Panamá, que facilita la comunicación entre las costas de los Océanos Atlántico y Pacífico, muy influyente en el transporte marítimo mundial. Además, por su posición geográfica cuenta con una gran variedad de servicios marítimos, comerciales y financieros, entre ellos la Zona Libre de Colón, un centro logístico multimodal dependiente del Estado y con gran influencia en la economía de Panamá y en el conjunto de América Latina. El sector marítimo panameño representa el 20% del PIB del país (Montero, 2004).

Es muy importante destacar que Panamá, a pesar de su reducida extensión y número de habitantes, ha sido tradicionalmente el primer país del Área de América Latina y del Caribe en tráfico de contenedores, por delante de países con mayor actividad comercial y productiva como México, Colombia, Perú o Argentina.

Panamá tiene una larga historia en cuanto a conquistas y adhesiones a otros países, pero consideraremos de interés desde el punto de vista marítimo portuario a partir del inicio de la construcción del Canal de Panamá.

Tras múltiples propuestas para la creación de un Canal para permitir la navegación segura entre los océanos, un ingeniero francés comenzó sus obras en el año 1881. Por aquel

entonces, Panamá pertenecía a los Estados Unidos de Colombia, y estaba sometido a la autoridad directa de este Gobierno.

Las obras del Canal continuaron aunque multitud de dificultades en su construcción hicieron que se agotasen los fondos antes de finalizar la obra. Por esta razón, el último jefe de obra se dirigió al Gobierno de los Estados Unidos con el fin de ceder los derechos de explotación y construcción del Canal de Panamá, así como el control de la zona en torno al mismo. Este tratado fue rechazado por el Gobierno colombiano y fue uno de los detonantes de la separación de Panamá de Colombia. Entre 1899 y 1902 se desató la guerra civil en Colombia también conocida como la Guerra de los Mil Días. Debido al descontento de la población, Panamá se declaró como una república independiente en 1903 y a continuación se firmó el Tratado Hay-Bunau-Varilla, entre Panamá y Estados Unidos, que permitió la construcción del Canal que se inauguró el 15 de agosto de 1914. La nueva república de Panamá le concedió a Estados Unidos los derechos a perpetuidad del Canal y una amplia zona de 8 kilómetros a cada lado del mismo a cambio de una suma de 10 millones de dólares y una renta anual de 250.000 dólares.

Con el paso de los años, Panamá deseó recuperar el control del Canal y en 1970 iniciaron las negociaciones entre ambos Gobiernos. Finalmente, en 1977 firmaron el Tratado Torrijos-Carter, que devolvió a Panamá el control completo del Canal el 31 de diciembre de 1999 (Montero, 2005).

En la actualidad, el Canal está administrado por la Autoridad del Canal de Panamá, una entidad jurídica autónoma de Derecho Público del Gobierno de Panamá, creada en el Título XIV de su Constitución Nacional, y a la que le corresponde la administración, funcionamiento, mantenimiento y mejora del Canal, entre otras funciones.

En lo relativo a los puertos del país, la administración del sistema portuario no ha estado a cargo del Gobierno de Panamá, sino que ha sido gestionada por diferentes agencias federales de los Estados Unidos hasta la entrada en vigor del Tratado Torrijos-Carter en 1979. En 1974 se creó la AP Nacional, perteneciente al Ministerio de Comercio (Ley 42 de 2 de Mayo de 1974), como el organismo responsable de los puertos marítimos a nivel nacional y sus funciones incluían, entre otras, el desarrollo, la planificación, construcción, mantenimiento y operativa del sistema portuario nacional y el desarrollo y ejecución de las políticas portuarias. En el año 1979 el Gobierno de Panamá tomó el control de los puertos de Cristóbal y Balboa, principales puertos comerciales panameños del lado atlántico y pacifico respectivamente, pasando de pertenecer al Gobierno estadounidense a la AP Nacional (Montero, 2006).

En 1995 se inició el proceso de privatización de las operaciones en los puertos panameños. El primer puerto en privatizarlas fue uno del lado atlántico en 1995, el Puerto de Manzanillo, a través de una concesión a *Stevedoring Service of America* (SSA Marine) para la creación de la terminal de contenedores *Manzanillo International Terminal* por un periodo de 20 años renovable otros 20. Posteriormente, la naviera *Evergreen* propuso al Gobierno de Panamá la creación de una nueva terminal de contenedores en el lado atlántico, *Colon Container Terminal*, que inició su operativa en 1997 a través de una concesión por 20 años prorrogable otros 20. En 1997 el Gobierno panameño otorgó a la operadora internacional de terminales de contenedores *Hutchinson* la concesión para operar las terminales portuarias de Balboa

(situada en la entrada al Canal del lado Pacífico) y Cristóbal (situada en la entrada al Canal del lado Atlántico) a través de una sociedad creada para este fin denominada *Panama Ports Company* (Montero, 2006).

Posteriormente, en 1998, a través del Decreto Ley 7 de 10 de febrero, se creó la Autoridad Marítima de Panamá, una entidad independiente del Gobierno que además de ser la responsable de la Marina Mercante, Gente del Mar y de los Puertos e Industrias Auxiliares Marítimas, se encarga del abanderamiento de los buques y de proponer y coordinar los planes para desarrollar el sistema portuario nacional, así como de construir, promover y mantener los puertos y sus instalaciones.

Por último, en 2008 el Gobierno panameño aprobó la concesión de una nueva terminal de contenedores en el lado pacífico a la operadora portuaria *Port of Singapore Authority International Pte. Ltd*. (PSAI). Inició su actividad en 2010 y cuando finalice sus inversiones previstas en 2016 pretende llegar a tener una capacidad de 2 millones de TEUs.

Es importante destacar que los concesionarios juegan un papel muy importante en el sector marítimo nacional, tanto desde el punto de vista económico y social como institucional, principalmente a través de la Cámara Marítima de Panamá, una organización formada por unas 180 empresas y que participa en el proceso de toma de decisiones en instituciones gubernamentales como la Autoridad Marítima de Panamá o la Autoridad del Canal de Panamá.

Además del Canal de Panamá, este país cuenta con la Zona de Comercio Libre de Colón, centro multimodal dependiente del Estado y con gran influencia en Panamá y en el resto de los países del Caribe y América Latina. Se estableció en 1948 como una institución autónoma y presentaba varias ventajas económicas como incentivos fiscales, dependiendo del número de empleados con nacionalidad panameña, y tasas especiales para operaciones comerciales extranjeras.

3.8.2. Gobernanza Portuaria de Panamá

El Gobierno central de Panamá posee bajo su jurisdicción los dos principales organismos que controlan y planifican la actividad marítima y portuaria del país: la Autoridad Marítima de Panamá y la Autoridad del Canal de Panamá.

Los puertos panameños pertenecientes al sistema portuario nacional son 41, de los que 22 son operados por la Autoridad Marítima de Panamá a través de la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares. Estos puertos son pequeños y su tráfico es principalmente local y de cabotaje. El resto de los puertos (19) están operados por empresas privadas a través de concesiones y fiscalizados por esta Dirección General a través de las Capitanías de esos puertos (Autoridad Marítima de Panamá, 2015).

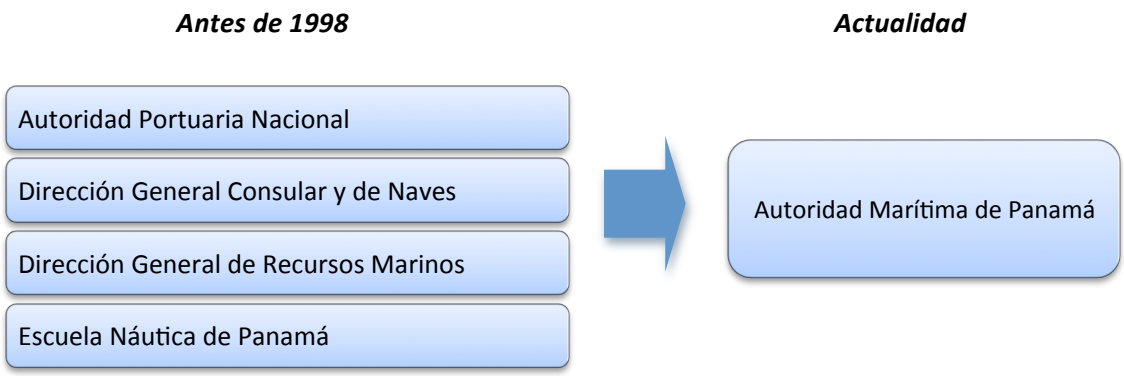
Los puertos panameños de contenedores han estado tradicionalmente entre los tres primeros del Área de América Latina y del Caribe (CEPAL, 2014) y son puertos principalmente de transbordo. Los puertos de Colón y Balboa son los que ocupan el primer y tercer lugar en tráfico de contenedores en 2013, aunque tradicionalmente han sido el primero y el segundo respectivamente en esta área.

Su posición geográfica estratégica les permite no sólo dedicarse al movimiento de contenedores a lo largo del Canal, sino que son un *hub* en el tráfico de contenedores y un enclave estratégico en la ruta *equatorial round the world*.

3.8.3. Autoridades Portuarias

La Autoridad Marítima de Panamá se estableció en el año 1998 mediante el Decreto Ley N°7 y unificó las competencias marítimas que antes tenían la AP Nacional, la Dirección General Consular y de Naves, del Ministerio de Hacienda y Tesoro; la Dirección General de Recursos Marinos, del Ministerio de Comercio e Industrias, y la Escuela Náutica de Panamá (Figura 22).

Figura 22. Transición de las competencias portuarias en Panamá.



Fuente: Elaboración propia (2015).

La Autoridad Marítima de Panamá actúa en todo el país y entre sus principales funciones están realizar el plan de estrategia portuaria nacional, desarrollar y coordinar los planes de desarrollo del sistema portuario nacional, explotar y operar los servicios portuarios de los puertos públicos, cumplir con la ley referente a puertos y realizar otras actividades relacionadas con la navegación.

La Autoridad Marítima de Panamá cumple con estos objetivos y para ello realiza sus funciones a través de la Dirección General de Marina Mercante, la Dirección General de Puertos e Industrias Marítimas Auxiliares, la Dirección General de la Gente de Mar y la Dirección General de Registro Público de Títulos y Gravámenes de Naves.

La Autoridad Marítima de Panamá está dirigida por un Administrador nombrado por el Presidente de la República de Panamá. La dirección de la Autoridad Marítima de Panamá se realiza desde una Junta Directiva, la cual tiene el apoyo de un consejo de asesores.

En resumen, el modelo de gobernanza panameño tiene como actores una agencia gestora portuaria y *landowner* públicos, mientras que la operativa de los puertos puede ser desarrollada tanto el sector público, a través de la Autoridad Marítima de Panamá, como del sector privado (Tabla 13).

Tabla 13. Modelo general de gobernanza portuaria en Panamá.

	Agencia gestora portuaria	*Landowner*	Operador
Público	Público	Público	Público
Público/Privado	**Público**	**Público**	**Privado**
Privado/Público	Público	Privado	Privado
Privado	Privado	Privado	Privado

Fuente: Elaboración propia a partir de Baird; Baltazar y Brooks (2015).

3.8.4. Autoridad del Canal de Panamá

El Canal de Panamá tiene una extensión de 82,4 km de longitud, un área total de 1.432 km² y opera los 365 días del año. Se extiende desde el puerto de Cristóbal en el lado atlántico hasta el puerto de Balboa en el pacífico. El Canal posee tres juegos de esclusas para posibilitar el tránsito de los buques entre los dos océanos: Gatún, Pedro Miguel y Miraflores.

En la actualidad sólo pueden transitar buques con un calado máximo de 12 metros y una capacidad máxima de 4.500 TEUs aproximadamente. El tráfico de contenedores es el principal medio en términos de ingresos de los que transitan por el Canal y el tráfico de sus buques ha estado en continuo crecimiento desde 1997 hasta 2007, pero los efectos de la gran recesión económica mundial han sido la causa principal de la interrupción de esta senda de crecimiento (Autoridad del Canal de Panamá, 2015). Las rutas marítimas alternativas al Canal para conectar Asia, el Mediterráneo y la costa este de Estados Unidos son a través del Cabo de Buena Esperanza (Sudáfrica) y el Cabo de Hornos (Chile) y la distancia es bastante superior. La ventaja competitiva del Canal de Panamá es su capacidad para reducir tiempo y distancia de navegación, pero la capacidad máxima de los buques que pueden transitar por él y los costes del tránsito hacen que no siempre sea la alternativa más rentable. Ungo y Sabonge (2012) afirman que la elección de la ruta a través del Canal depende principalmente del nivel de la actividad económica y de los precios del combustible, cuanto mayor sea la actividad económica y los precios del combustible, más competitiva será la ruta a través del Canal debido principalmente a la distancia ahorrada.

En los últimos años se está llevando a cabo la ampliación del Canal con el objetivo de aumentar su calado a 15 m. y que permitirá el tránsito de buques portacontenedores de hasta 12.500 TEUs. Su inauguración está prevista para el segundo semestre de 2015 y su efecto sobre el transporte marítimo mundial dependerá principalmente del comportamiento de la industria marítima cuando se inicie su funcionamiento (Ashar, 2008).

El Canal es gestionado por la Autoridad del Canal de Panamá que sustituyó a la *Panama Canal Commission*, agencia federal de Estados Unidos, cuando el Canal volvió a manos panameñas en 1999. El punto de inflexión en el proceso de reversión del Canal fue la aprobación por parte de la Asamblea Legislativa panameña del Título el XIV en la Constitución del país sobre el Canal de Panamá y, a partir de él, la aprobación del Decreto Ejecutivo 95/1995 por la que se nombraba una Comisión de Transición. Esta sería la base para la creación en la Autoridad del Canal de Panamá a través de la Ley 9/1997. La Autoridad del Canal de Panamá es una entidad legal autónoma de derecho público, con patrimonio propio y autonomía financiera, aunque siempre

debe estar integrada en la estrategia marítima nacional. Sus funciones son, entre otras, la administración, gestión, mejora y modernización de las actividades que se realizan en el Canal y de los servicios relacionados con ellas, con el objetivo de que sea eficiente y rentable (Montero, 2005).

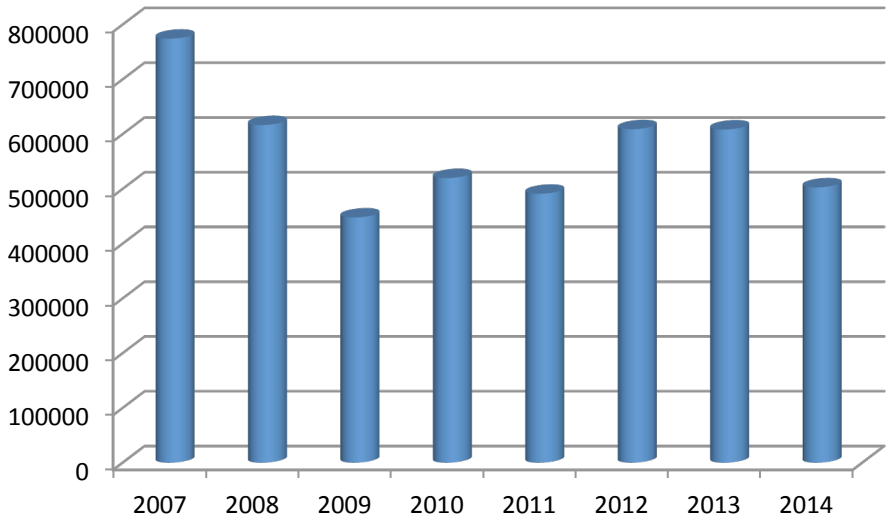
3.8.5. Puerto de Colón

El puerto de Colón se encuentra en el lado atlántico del acceso al Canal y ocupa la primera posición con 5 millones de TEUs en 2014, registrando una disminución de 4,6% respecto al periodo anterior.

Este puerto incluye tres terminales portuarias privadas de contenedores (Autoridad Marítima de Panamá, 2015):

- *Manzanillo International Terminal*: es la que registra el mayor tráfico de contenedores, en torno a 2 millones de TEUs en 2013. Posee acceso directo a la Zona Libre de Colón y está operada por *Stevedoring Service of America* (*SSA Marine*).
- Puerto de Cristóbal: es el más antiguo de este lado del Canal y mueve más de 700.000 TEUs. Está operado por *Panamá Ports Company*, perteneciente al operador portuario internacional *Hutchinson Port Holdings*, que a su vez también gestiona el Puerto de Balboa, la única terminal de contenedores en el lado pacífico.
- *Colon Container Terminal*: es la tercera terminal en movimiento de contenedores en el lado atlántico con unos 500.000 TEUs en el año 2014 y está operada por una empresa subsidiaria de la naviera asiática Evergreen (Figura 23).

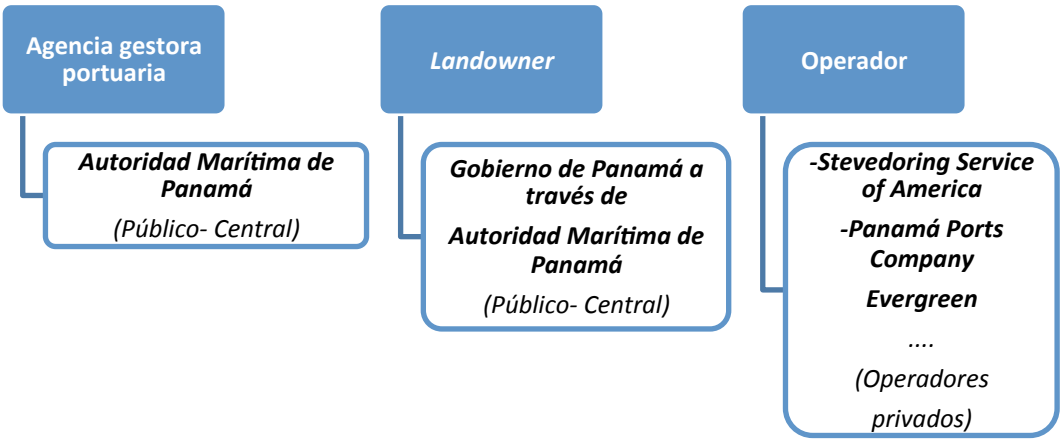
Figura 23.Evolución del tráfico de TEUs en *Colón Container Terminal* para los últimos años.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Autoridad Marítima de Panamá (2015).

En el Puerto de Colón, designamos como regulador y como *landowner* a la Autoridad Marítima de Panamá ya que, aunque el Gobierno de Panamá sea el propietario real de los terrenos, es ésta última la que se encarga de gestionar las concesiones, por lo que actúa como propietaria de las tierras. Respecto de la operación esta es llevada a cabo por diversas empresas privadas (Figura 24).

Figura 24. Agencia gestora portuaria, *landowner* y operadores del Puerto de Colón.



Fuente: Elaboración propia (2015).

Es importante destacar que no existe una AP municipal, provincial ni regional para el control y planificación de cada puerto, sino que se realizan estas funciones de forma conjunta para todos los puertos por parte del Gobierno central, a través de la Autoridad Marítima de Panamá. Esta situación demuestra un alto grado de centralización en la planificación y desarrollo portuario.

3.9. Gobernanza Portuaria de la República Italiana

Históricamente, la Ley de Puertos Italiana consideraba los servicios y actividades portuarias bienes públicos y estaban amparados por el código de navegación de 1942, que otorgaba la máxima potestad a los organismos públicos en la gestión de los intereses marítimos, de navegación y actividades relacionadas.

El año 1994 marcó el punto de inflexión para la gobernanza portuaria de Italia a raíz de la reforma de la ley para su marco regulatorio y de la gestión de los puertos italianos en la llamada "*Riordino della legislazione in materia portuale*" (*Italian Port Reform Law* nº 84, 28 Enero 1994).

3.9.1. Introducción

Italia está situada en el sur de Europa, tiene una población de cerca de 61 millones de habitantes y una extensión de 301.338 km². Posee 8.000 km de costa mediterránea y un sistema portuario totalmente fragmentado en más de 300 puertos de pequeño tamaño (incluyendo puertos pesqueros y de turismo) y tráficos muy dispersos, los cuales les proporcionan una posición de debilidad evidente en los mercados ante los grandes operadores de terminales y los puertos *hub* (Valleri et al., 2006). La pérdida de competitividad del sistema portuario Italiano viene principalmente causada por una gobernanza y regulación obsoletas, una necesidad imperiosa de racionalización de sus puertos y de coordinación y conectividad con sus *hinterland*, lo que todo unido genera una notable ineficiencia de su sistema portuario. Italia tiene además el *handicap* de su orografía montañosa, que representa dificultades para unir a los puertos con su *hinterland*.

El Gobierno italiano se encuentra actualmente discutiendo una posible reforma portuaria encaminada a subsanar o minimizar muchos de los problemas arriba mencionados: racionalizando puertos; reemplazando las AAPP (con escaso poder) por "autoridades de áreas logísticas" y organizando el sistema portuario en menos "autoridades" pero de mayor espectro, con potestad no solo sobre los puertos bajo su jurisdicción sino también sobre su *hinterland* asociado.

El sistema portuario Italiano en su conjunto movió un total de 460 millones de toneladas de mercancía en el 2012 según el último informe oficial de la Asociación italiana de Autoridades Portuarias (*Assoporti*, 2014), lo que equivale al volumen movido solamente por el puerto de Rotterdam. Esta sencilla comparativa nos muestra una imagen fiel de la situación del sistema portuario Italiano, donde 24 AAPP con sus 300 puertos (establecidas por la Ley de puertos nº84/1994) mueven lo mismo que un solo puerto de referencia europeo como es Rotterdam. Aproximadamente el 60% del tráfico de contenedores de Italia se concentra en tan solo 3 puertos: Gioia Tauro, Genoa y La Spezia (*Assoporti*, 2014).

3.9.2. Gobernanza Portuaria de la República Italiana

Con respecto a la legislación y organización, Italia tradicionalmente ha tenido una política portuaria muy centralizada y ha considerado los servicios y las actividades portuarias como bienes públicos. El sistema portuario italiano se regía por un monopolio estatal, un sistema

enteramente público y centralista, el cual controlaba la superficie terrestre portuaria, la infraestructura, la superestructura, los servicios y la financiación de nuevas inversiones sin buscar el apoyo de la iniciativa privada, amparados por el código de navegación de 1942 que otorgaba la máxima potestad a los organismos públicos en la gestión de los intereses marítimos, de navegación y actividades relacionadas.

Los puertos se caracterizaban principalmente por una importante burocracia de la administración pública, por una regulación de las actividades portuarias imponiendo modelos con los operadores privados mediante concesiones o autorizaciones, por la copresencia de diferentes modelos de gestión en diferentes puertos y por el monopolio en la contratación de la mano de obra en la operativa portuaria en favor de los trabajadores de las sociedades públicas de estiba. El modelo de puerto aplicado era el definido como puerto público por el Banco Mundial (2007) en el que el sector público realizaba todas las operaciones portuarias y el sector privado sólo participaba en las provisión de servicios con carácter excepcional (Ferrari et al., 2015).

A raíz del desarrollo del tráfico contenerizado y del crecimiento del transporte intermodal, la demanda de los servicios portuarios cambió, pasando a necesitar una gestión más eficiente. Por esta razón, durante los años 80 se presentaron varias propuestas de cambio por parte del sector portuario. De todas ellas destacaba la propuesta por la Confederación General de la Industria Italiana en 1984, que hablaba de la separación del control de actividades por parte del puerto y de la organización de los servicios portuarios, que se proponía que estuviesen gestionados por expertos en negocios. Este documento también sugería la creación de sociedades público-privadas para las actividades de planificación, ejecución y gestión de las áreas portuarias con la finalidad de aumentar la competitividad de los puertos del Mediterráneo (Valleri y Von de Voorde, 1992).

El cambio se produjo con la nueva Ley 84/1994, motivado principalmente por la delicada situación financiera del sistema portuario italiano, con un enorme déficit de cerca de 7,5 billones de euros (Parola et al., 2012), una escasa y deficiente inversión y financiación de los puertos y a su vez a una enorme pérdida de competitividad. El exceso de mano de obra en las sociedades públicas de estiba también era un problema importante, en un mercado que empezaba a demandar grandes inversiones en tecnología de alta eficiencia y productividad en los puertos, en contraposición a la inversión en mano de obra de las terminales convencionales que se había estado llevando hasta entonces. Se culpaba de esta crisis a las autoridades públicas gestoras de los puertos, aunque en realidad era un conjunto de muchos motivos lo que había llevado al sistema portuario italiano a la situación en la que se encontraba a principio de los años 90. El objetivo era crear unas nuevas entidades públicas con una menor plantilla, poder ejecutivo limitado y dependencia financiera.

Además, la reforma portuaria coincidió con la modificación de las redes de transporte marítimas internaciones, que introdujeron al área del Mediterráneo en los tráficos internacionales, especialmente de transbordo, que unían Asia, Europa y América del Norte, todo ello como consecuencia de la importancia creciente de Asia en el comercio mundial.

La reforma de ley llegó el 28 Enero de 1994 y cambió drásticamente el modelo organizacional del sistema portuario italiano, pasando de un sistema de puertos enteramente públicos a un

sistema *landlord*. En este nuevo sistema las AAPP se quedaban como estamento público regulador y encargado de coordinar, promover y planificar las actividades portuarias, pero con una prohibición expresa de no intervención en las operaciones portuarias. Estas actividades portuarias quedaban en manos de los operadores privados bajo concesión pública.

Su finalidad principal era la de separar las tareas de operaciones portuarias de las de control y dirección de las actividades portuarias, siguiendo un modelo *landlord*. Las primeras serían realizadas por empresas privadas autorizadas y las segundas por las AAPP. En conclusión, se quería liberalizar la explotación de los puertos de forma centralizada, bajo un marco institucional. Esta Ley clasificaba los puertos de la siguiente forma:

- Categoría I: puertos de defensa militar y seguridad nacional.
- Categoría II: puertos comerciales, con las siguientes sub categorías:
  - Clase I: puertos de relevancia económica internacional.
  - Clase II: puertos de relevancia económica nacional.
  - Clase III: puertos de relevancia económica regional e interregional.

A cada uno de los puertos de las dos primeras clases de la categoría II se les asignó una AP (actualmente existen 24), además de aquellos puertos que registraron un volumen de tráfico mayor de 3 millones de toneladas al año o 200.000 TEUs en los últimos tres años. En ciertos puertos no se constituyeron AAPP, por lo que las Autoridades Marítimas (entes encargados de la seguridad en la navegación, guardia costera, etc.) se encargaron de ellos. Además de éstos, otro pequeño número de puertos fue gestionado por las Empresas Portuarias Especiales, que son organizaciones pertenecientes a la Cámara de Comercio.

Como se ha mencionado en la introducción, la Ley de puertos de 1994 se encuentra obsoleta y actualmente se ha creado un movimiento a favor de la modificación de la regulación y gestión de los puertos con el objetivo de aumentar su competitividad. El debate sobre una nueva Ley de puertos y una nueva organización del sistema portuario italiano está abierto y desde el 2006 todos los gobiernos han propuestos diversas mesas de trabajo y análisis con un único objetivo, llevar al sistema portuario italiano al nivel de competitividad de los puertos de referencia del Norte de Europa. La nueva ley se basaría en 3 grandes reformas: número y tamaño de las AP, inclusión del *hinterland* logístico dentro de la potestad de la AP y la autonomía financiera de las AP. Varios autores han analizado la situación (Carbone y Munari, 2006) y han realizado propuestas para el cambio, como Ferrari y Musso (2011) o Parola et al. (2012).

3.9.3. Autoridades Portuarias

Las AAPP italianas se definen como aquellas organizaciones públicas con personalidad jurídica y administrativa propia, y autonomía presupuestaria y financiera, aunque soportan ciertas restricciones presupuestarias impuestas por la Ley. Son un organismo público que se encarga de dirigir el puerto como un todo, promoviendo y organizando las actividades portuarias aunque sin poder tener un papel activo en las operaciones de las terminales (Ferrari et al., 2015).

La AP está compuesta por el Presidente y el Comité Portuario. El Presidente de la AP es elegido por el Ministerio de Transporte entre tres representantes propuestos por el Gobernador

regional, el Ayuntamiento y la Cámara de Comercio. El Comité Portuario está compuesto por representantes de las autoridades locales, así como agentes privados. Sus principales funciones son:

1. Política y gestión estratégica y administración de los terrenos, además de coordinación, marketing y control de las operaciones portuarias.
2. Mantenimiento del puerto.
3. *Landlord*: es propietario de los terrenos y los arrenda mediante concesiones a operadores privados.

Las AAPP tienen un papel muy importante en la gestión de los terrenos portuarios y la promoción de su puerto para la atracción de nuevos operadores. La planificación portuaria es elaborada por el Comité Portuario con el acuerdo de los organismos municipales.

El Presidente de la AP es el responsable de los trabajos de mejora de las infraestructuras y las superestructuras para incrementar la eficiencia del puerto. Esto lo hace mediante la aprobación de un plan desarrollo portuario cada tres años, *Piano Triennale,* que es un plan operativo para lograr sus objetivos a medio plazo y racionalizar sus inversiones; y un segundo plan, el Plan de Regulación Portuaria, que representa la estrategia a largo plazo del puerto. Ambos planes son propuestos por el Presidente y deben ser aprobadas por el Comité Portuario, lo que se traduce algunas veces en serios conflictos internos debido a la heterogeneidad de la composición del Comité (Ferrari y Musso, 2011). La construcción depende de los fondos privados, europeos y gubernamentales. En cuanto a los fondos destinados para las tareas de mantenimiento del puerto, dependen únicamente de las AAPP y de las Autoridades Marítimas.

Como se ha comentado anteriormente, los terrenos son arrendados a operadores privados mediante concesiones públicas. Éstas no pueden ser superiores a 30 años, a no ser que cumplan alguna de estas excepciones:

1. La empresa concesionaria ha realizado una gran inversión en infraestructura, previa autorización del Ministerio.
2. La actividad desarrollada es de importancia estratégica para el puerto.

Estas concesiones presentan una gran restricción: un operador de terminal sólo puede tener un contrato concesional para cada tipo de tráfico en un cierto puerto. Las concesiones en la actualidad duran una media de 25 años, aunque pueden existir picos de 60 años. Las renovaciones aun no han tenido lugar debido a que las primeras concesiones se hicieron hace unos 20 años (Ferrari et al., 2015).

Esta Ley no permite que las AAPP dirijan directamente las operaciones y las actividades portuarias, sólo se encargan de actividades secundarias. Ninguna de las actividades empresariales puede ser llevada a cabo por la AP, sino siempre por empresas privadas. De este modo, las empresas concesionarias son las responsables de la contratación de sus plantillas y pueden contratar mano de obra adicional tan sólo en periodos de picos de trabajo.

Los ingresos en las AAPP se obtienen principalmente de las tasas portuarias, de las concesiones y por la prestación de servicios portuarios. Estos ingresos revierten a las arcas del Estado y sólo

un 15% se queda en las AAPP. Este hecho tiene como consecuencia que las AAPP no tengan importantes incentivos a mejorar la competitividad de sus puertos debido a que la parte que les revertiría desde el Gobierno central por un aumento de los ingresos es muy reducida.

Aunque en la actualidad la autonomía en la gestión y la participación de las empresas privadas en el sector portuario es muy relevante, los puertos italianos están aun sometidos a una estructura administrativa muy burocratizada y de reducida flexibilidad, especialmente en los procesos de definición de los órganos de las AAPP y la composición de sus Comités Portuarios. Estas restricciones entorpecen el desarrollo de la estrategia portuaria y no les permite comprometerse en una visión más amplia que busque suministrar servicios, por ejemplo logísticos, que aporten valor añadido y fidelicen los tráficos. Tampoco se les permiten hacer inversiones en infraestructuras, ni con su presupuesto ni con el dinero obtenido de las actividades ordinarias.

Una de las mayores restricciones de las AAPP es que su jurisdicción está limitada a los límites del puerto, por lo que no pueden intervenir más allá de ellos, involucrándose por ejemplo en la mejora de la cadena logística. Otro de los problemas actuales es la falta de independencia financiera de las AAPP, que ni si quiera pueden negociar sus tarifas portuarias, además de que las ganancias obtenidas de ellas van al Gobierno central.

A pesar de la larga experiencia comercial en los puertos italianos, a veces la introducción de inversores extranjeros es tomada como una colonización para cierta parte de la sociedad italiana, puesto que en Italia los puertos siempre han sido considerados como bienes públicos.

Con respecto a ejecución de las tres principales funciones portuarias por el sector público o privado, se puede afirmar que la gobernanza del sistema portuario italiano no es ni pública ni privada, sino un modelo mixto público/privado (Tabla 14).

Tabla 14. Modelo general de gobernanza portuaria en Italia.

	Agencia gestora portuaria	*Landowner*	Operador
Público	Público	Público	Público
Público/Privado	**Público**	**Público**	**Privado**
Privado/Público	Público	Privado	Privado
Privado	Privado	Privado	Privado

Fuente: Elaboración propia a partir de Baird; Baltazar y Brooks (2015).

3.9.4. Puerto de Gioia Tauro

El liderazgo del Puerto de Gioia Tauro es el resultado del crecimiento de sus tráficos debido principalmente a dos motivos: su posición estratégica en la ruta *equatorial round the world* y las inversiones de compañías privadas relacionadas con el transporte de contenedores.

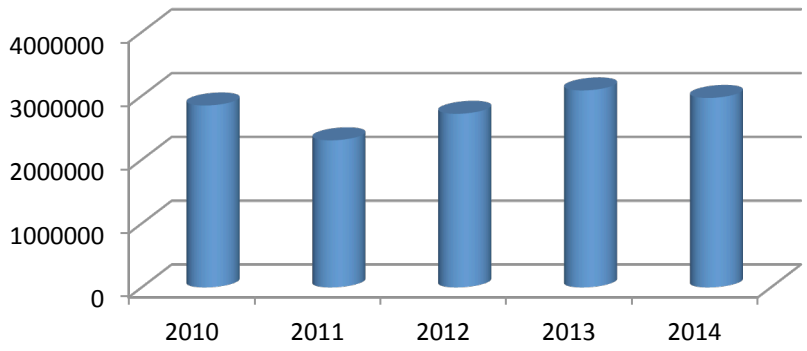
Este puerto se construyó a principios de los años 70 y tenía como propósito servir a una zona industrial dedicada al metal, proyectada por el Gobierno central en la zona de Calabria, la cual necesitaba un puerto anexo a ella para su desarrollo. Se hicieron grandes inversiones con dinero público para la creación del puerto artificial de Gioia Tauro con la única misión de dar

servicio a la industria metalúrgica de Calabria, pero la crisis industrial sufrida por el sector hizo abandonar el proyecto de la planta de Calabria, y el puerto, en su mayoría ya construido, quedó en desuso. Durante los años siguientes se propusieron diversos proyectos de utilización del puerto de Gioia Tauro pero ninguno llegó a materializarse hasta que en Septiembre de 1993, el Gobierno italiano recibió una petición por parte de la empresa *Contship Italia SpA* para convertir el puerto de Gioia Tauro en un puerto para contenedores de transbordo. Dado que las grandes infraestructuras ya estaban construidas y su posición en la ruta Suez- Gibraltar era estratégica, el Gobierno italiano decidió modificar su propósito y otorgó en concesión 2.450 m de línea de atraque a *Contship SpA* por 50 años, y Gioia Tauro comenzó a operar como un puerto comercial de transbordo.

Está gestionado por la AP de Gioia Tauro, liderada por un Presidente, que necesita la aprobación de un Comité Portuario para llevar a cabo sus acciones, y que debe cumplir siempre lo dictado por el Ministerio de Transporte y Navegación (Figura 26).

En el año 2014 movió cerca de 3 millones de TEUs (Figura 25), remontando el tráfico después de varios años de decrecimiento debido a la fuerte competencia en el negocio del transbordo y la proliferación de puertos competidores en la ruta Suez-Gibraltar. Este aumento en el tráfico es debido a la entrada de MSC, a través de su filial de terminales *Terminal Investments Ltd.,* quien posee ahora aproximadamente un tercio de las acciones de la terminal de contenedores de Gioia Tauro, *Medcenter Container Terminal,* que comparte con *APM Terminals y Contship Italia*.

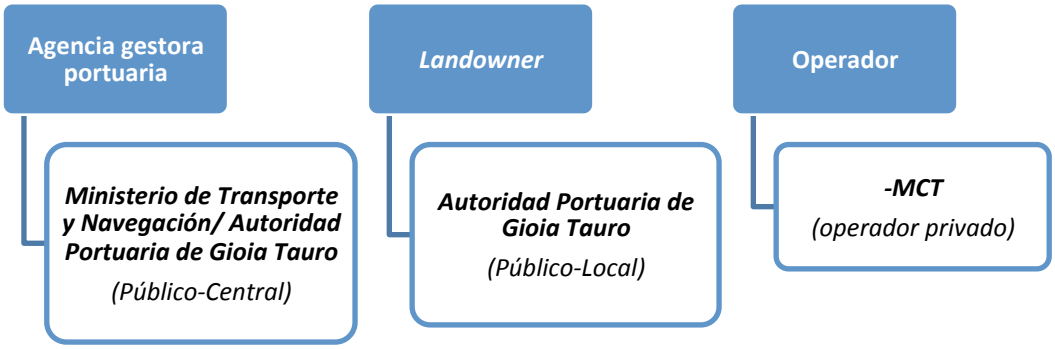
Figura 25. Evolución del tráfico de TEUs en el Puerto de Gioia Tauro para los últimos años.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de L'autorità Portuale di Gioia Tauro. (2015).

A pesar de su gran actividad, es uno de los grandes puertos de transbordo del Mediterráneo, no es económicamente autosuficiente debido a la estructura de ingresos de los puertos italianos. Esta estructura requiere periódicas transferencias de fondos del Gobierno central, que suponen aproximadamente un 50% de sus ingresos (Torbianelli, 2013).

Figura 26. Agencia gestora portuaria, *landowner* y operadores del Puerto de Gioia Tauro.



Fuente: Elaboración propia (2015).

3.10. Gobernanza Portuaria del Reino de Marruecos

El Reino de Marruecos desde finales del siglo XX ha tenido una situación política marcada por la opacidad, el exceso de poder de la corona y las crisis económicas. Actualmente se encuentra gobernado por una Monarquía Parlamentaria, en la cual el Rey tiene amplios poderes incluso para disolver el Gobierno o el Parlamento.

Los puertos marroquíes han ido trasladándose del modelo *service port* al *landlord port* con el paso de los años, y sobre todo después de la firma de los Tratados de libre comercio con Europa y Estados Unidos y de los proyectos para la activación económica de la zona de Tánger. A pesar de este cambio, el Gobierno, de una forma u otra, está involucrado prácticamente en todas las actividades portuarias, incluso en las operaciones portuarias en la mayoría de los puertos.

3.10.1. Introducción

El Reino de Marruecos está situado en el norte de África, bañado por el Océano Atlántico y el Mar Mediterráneo, y se encuentra separado de Europa por el Estrecho de Gibraltar, que en su distancia más corta alcanza 14,4 km. Actualmente tiene una población de alrededor de 33 millones de habitantes, distribuidos en unos 446.550 km² que se encuentran divididos en 16 regiones, cada una de ellas bajo la autoridad de un Gobernador regional.

Este país se modernizó en el siglo VII con la llegada del islam y ha sido objetivo de numerosas colonizaciones, debido a su riqueza y su poder estratégico, desde las intervenciones portuguesas en los siglos XV y XVI a las posteriores españolas. A principios del siglo XX, Marruecos se encontraba bajo el protectorado de Francia y España, estando a la vez bajo la soberanía del sultán y una gran parte de la población estaba en contra de la intervención europea, por lo que surgieron numerosas guerras. Finalmente, Marruecos consiguió su independencia política de España y Francia el 2 de Marzo de 1956.

Durante los años 60, las tierras pertenecientes a los colonos europeos pasaron a manos de los terratenientes marroquíes y en 1962 se aprobó la Constitución bajo el reinado del Rey Hassan II, aunque existía un alejamiento palpable entre el Rey y los partidos políticos. Entre 1965 y 1970, a causa de una rebelión popular en Casablanca, Hassan II suspendió la constitución y proclamó el Estado de Excepción. En 1970 se aprobó una nueva Constitución hecha a medida del Rey, que volvió a ser modificada en 1972. Hasta finales de los años 90 este país ha estado continuamente en conflictos debido a su división política, la represión de la población y la corrupción en las principales instituciones.

En los años 90 hubo numerosas reformas políticas y en el 1993 se realizaron unas elecciones que resultaron fraudulentas. Unas segundas elecciones en 1997 revelaron una alta división política de la población. Posteriormente, en 1999 murió el Rey Hassan II y su hijo mayor Mohammed VI le sucedió en el trono, proclamando profundos cambios políticos y democráticos.

Actualmente el Reino de Marruecos está bajo el gobierno de una Monarquía constitucional, con un Parlamento electo. El Rey de Marruecos tiene amplios poderes ejecutivos, con la posibilidad de disolver el Gobierno y el Parlamento y dirigir las fuerzas militares. Los partidos políticos de la oposición están permitidos y varios se han presentado a las elecciones en los últimos años. Marruecos firmó en el 2000 un tratado de libre comercio con los Estados Unidos y con la Unión Europea y consiguió el estatus de Aliado importante no-OTAN en Junio de 2004.

3.10.2. Gobernanza Portuaria de Marruecos

En este país existen cerca de una treintena de puertos, de los cuales aproximadamente un tercio están destinados al comercio internacional. Hasta la creación del Puerto de Tanger Med (Tánger Mediterráneo), que comenzó sus operaciones en el año 2007, Casablanca era el puerto líder en tráfico de contenedores.

A nivel estatal existe un Plan Portuario Nacional, que describe el plan de desarrollo nacional, así como las inversiones necesarias en las principales líneas de desarrollo de los puertos. El organismo que gestiona todos los puertos marroquíes, a excepción del Puerto de Tánger Med, es la Agencia Nacional de los Puertos.

La transición de la Gobernanza Portuaria de Marruecos de un modelo *service port* a un modelo *landlord port* puede caracterizarse por estos 4 periodos (Agencia Nacional de los Puertos, 2015):

- Periodo anterior a 1963.
  Los puertos de Marruecos estaban administrados por empresas privadas que manejaban las operaciones comerciales y se encargaban del mantenimiento de los equipos. El Gobierno tan solo asumía los costes de los grandes proyectos de infraestructuras, así como la adquisición de equipamientos nuevos.

- Periodo 1963-1984.
  En 1963 se creó la AP de Casablanca, la cual era responsable de las operaciones portuarias, así como de la adquisición y el mantenimiento de las nuevas infraestructuras. Al mismo tiempo, el Estado mantenía sus poderes públicos y el control de las infraestructuras.

- Periodo 1984-2006.
  En este periodo se redefinieron los roles de las distintas entidades involucradas en el sector portuario. El Estado continuó encargándose de la planificación y ejecución de la infraestructura portuaria. Por otro lado, durante este periodo se creó la Oficina de Desarrollo de los Puertos Marroquíes que se encargaba de gestionar y operar los puertos comerciales, mientras que el sector privado mantenía alguna de sus tareas.

- Periodo posterior a 2006.
  Se produjo una gran reforma del sector en el cual se creó la Agencia Nacional de Puertos, la cual sustituía a la anterior Oficina de Desarrollo de los Puertos Marroquíes,

y se reestructuró la gestión de los puertos. También se implantó un modelo *landlord port*, con el establecimiento de concesiones para realizar las diferentes actividades portuarias, todo ello bajo el marco legal de la Ley 15-02, que entró en vigor en 2006 (Hajbi, 2011).

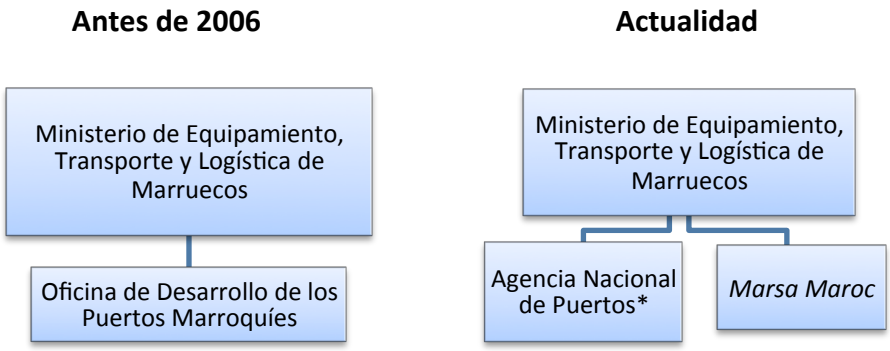
Con respecto a las operaciones portuarias, estas pasaron a estar en manos de una corporación conocida como la Sociedad de Explotación de los Puertos o *Marsa Maroc*, que se encarga de dichas operaciones con la participación de otras empresas privadas (Togan, 2009).

Este cambio fue motivado por la necesidad de actualizar el marco legal, definir claramente las funciones y misiones de las participaciones públicas y privadas, separar los organismos de regulación y control de las actividades comerciales, así como promover la inversión privada en infraestructuras y mejorar la competitividad portuaria (Bouchartat et al.,2011).

La organización de la gestión portuaria sigue siendo dependiente del Ministerio de Equipamiento, Transporte y Logística de Marruecos y, como se ha comentado anteriormente, se separaron las tareas de gestión y operación llevadas a cabo por la Agencia Nacional de los Puertos y *Marsa Maroc* respectivamente.

La Agencia Nacional de los Puertos está bajo el control del Estado y tiene autoridad legal y financiera, esta agencia gobierna en todos los puertos de Marruecos excepto en Tánger Med, en el cual gobierna la AP de Tánger Med.

Figura 27. Transición de la organización portuaria en Marruecos.



***Excepto en el puerto de Tánger Med.**

Fuente: Elaboración propia (2015).

3.10.3. Autoridades Portuarias

La Agencia Nacional de Puertos gestiona todos los puertos de Marruecos, a excepción de la zona especial del puerto de Tánger Mediterráneo, que se encuentra bajo la gestión de la AP de Tánger Med. Las misiones principales de esta agencia son el desarrollo, mantenimiento y modernización de los puertos, además de su gestión.

La Agencia Nacional de los Puertos está administrada por una Junta Directiva que tiene todos los poderes y autoridad necesarios para cumplir su misión. Alguna de las principales funciones de este Consejo de Administración son: establecer una política de presupuestos y financiación de sus actividades, el establecimiento de tarifas portuarias y la aprobación de los acuerdos de concesión para la gestión y operación de los puertos. En su estructura existen también representantes de asociaciones profesionales.

Marsa Maroc se compone de dos órganos de gobierno, la Junta Supervisora y la Junta Ejecutiva, esta última tiene poderes plenos para llevar a cabo cualquier decisión ejecutiva. El presidente de la Junta Supervisora es el Ministro de Infraestructuras y Transportes, y tiene el control sobre la gestión de la compañía (*Marsa Maroc*, 2015). Ambas entidades dependen fuertemente del gobierno del país, siendo una figura bastante influyente el Ministro de Infraestructuras y Transportes.

A continuación se presenta el caso excepcional de la AP de Tánger Med, ya que tiene una gestión diferente al resto de los puertos.

La Autoridad Portuaria de Tánger Med

La AP de Tánger Med es una sociedad anónima que gestiona el puerto y fue fundada el 2008 con el fin de aumentar la eficiencia operativa de la Agencia Especial Tánger Mediterráneo. La Agencia Especial Tánger Mediterráneo es una sociedad anónima que representa al Gobierno en el complejo portuario e industrial de Tánger Med, teniendo tres filiales relacionadas con sus actividades, una es la propia AP de Tánger Med, y las otras dos están dedicadas a la gestión y promoción de la plataforma industrial anexa al puerto, en la que se incluye la *Tanger Free Zone*. En enero de 2010, a través de un Real Decreto, todas las funciones públicas relacionadas con la gestión y el desarrollo portuario de Tanger Med fueron transferidas a la AP de Tánger Med (Autoridad Portuaria de Tánger Med, 2015).

Actualmente la AP de Tánger Med está dirigida por el Presidente de la Junta Supervisora de la Agencia Especial Tánger Mediterráneo. El capital de esta institución pertenece un 70% a la Agencia Especial Tánger Mediterráneo y un 30% a la sociedad pública de inversión para el desarrollo de Marruecos, la *Caisse de Depot et de Gestion*.

Si se analizan las tres funciones fundamentales que se llevan a cabo en los puertos y en función de la participación del sector público y privado en el desarrollo de estas funciones, se puede decir que la gobernanza del sistema portuario marroquí está fuertemente influenciada por el Gobierno central, es decir, es prácticamente un sistema público sino fuese por la presencia de operadores privados en los puertos de Tánger y Casablanca (Tabla 15).

Tabla 15. Modelo general de gobernanza portuaria en Marruecos.

	Agencia gestora portuaria	*Landowner*	Operador
Público	**Público**	**Público**	**Público**
Público/Privado	**Público**	**Público**	**Privado**
Privado/Público	Público	Privado	Privado
Privado	Privado	Privado	Privado

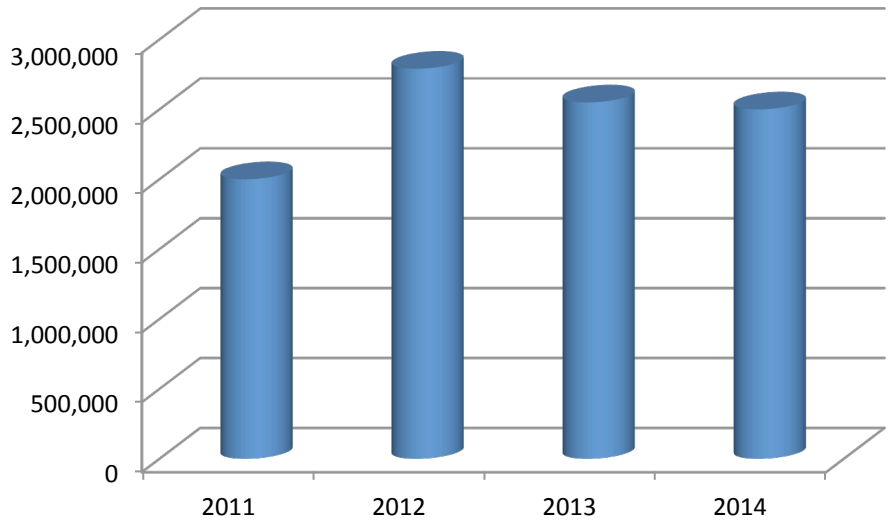
Fuente: Elaboración propia a partir de Baird; Baltazar y Brooks (2015).

3.10.4. Puerto de Tánger Med

El puerto de Tánger Med, que se denomina así para diferenciarlo del de Tánger Ciudad, se inauguró en el año 2007 como resultado de un plan de desarrollo económico para la región norte de Marruecos. Se construyó en una posición estratégica, a 45 km la ciudad de Tánger, con el propósito de convertirse en el puerto *hub* líder en el Mediterráneo, enfocado al negocio del transbordo y entrando en competencia directa con otros que se ubican en la misma ruta como el Puerto Bahía de Algeciras, Gioia Tauro o Sines (Moreno et al.,2008).

Desde su apertura, el puerto ha registrado un gran aumento del tráfico, a excepción del año 2011 en el que surgieron varios conflictos entre los trabajadores y las empresas concesionarias. En el año 2014 ha movido más de 2,5 millones de TEUs (Figura 28). Su tráfico predominante es el de transbordo de contenedores, aunque también tiene un importante tráfico *import/export* y *ro-ro* con Europa debido a la exportación de automóviles de la marca Renault, que posee una fábrica en sus inmediaciones (Ventura et al., 2011).

Figura 28. Evolución del tráfico de TEUs en el Puerto de Tanger Med para los últimos años.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Agence Nationale des Ports (2015).

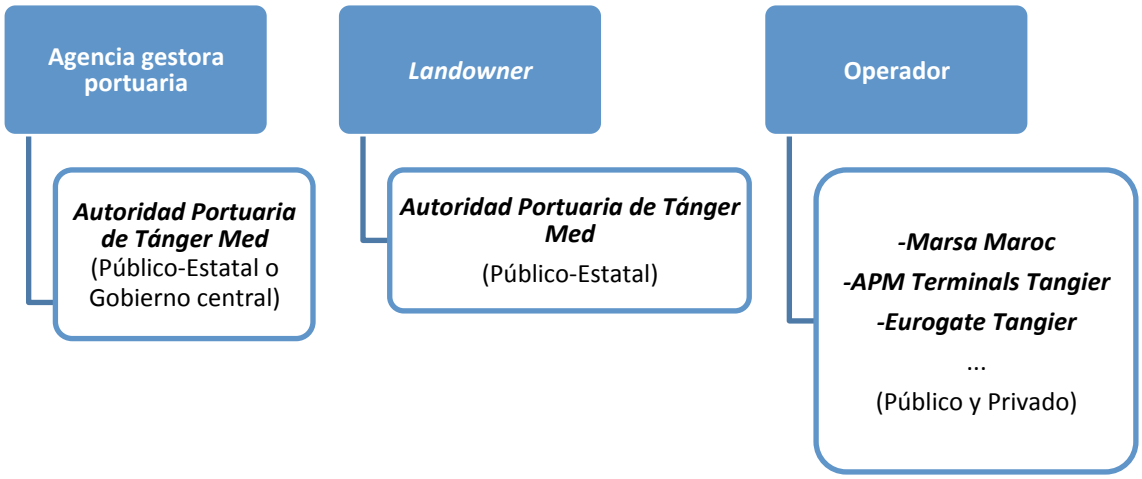
El puerto de Tanger Med se compone de las siguientes zonas:

- Tánger Med1: Compuesta por dos terminales de contenedores, terminal de ferrocarril, terminales de petróleo, terminales de carga general y terminales de vehículos.
- Tánger Med2: Incluye dos terminales de contenedores y aun se encuentra en construcción.
- Zona de pasajeros.
- Zona franca.
- El centro de negocios Tánger Med.

El puerto está gestionado por la AP de Tanger Med, el *landowner* es el Estado a través de la Agencia Especial Tánger Mediterráneo y sus operadores son tanto públicos como privados. Las terminales de contenedores de TangerMed1 están operadas por operadores privados (TC1 por *APM Terminals Tanger*, y la TC2 por *Eurogate Tanger*), ambas mediante concesiones de 30 años de duración.

En la actualidad se está finalizando la ampliación del espacio destinado al tráfico de contenedores conocida como Tánger Med 2. Esta ampliación se realiza construyendo dos nuevas terminales y aumentará la capacidad en 5 millones de TEUs, siendo la capacidad total del puerto al finalizar las obras de 8,5 millones de TEUs. Las empresas concesionarias para las dos nuevas terminales de Tánger Med 2 son, por un lado, para la terminal de menor tamaño (TC4) el operador estatal *Marsa Maroc*, y para la mayor (TC3) no hay todavía ningún concesionario asignado, aunque *APM Terminals* ya mostró su interés por ella.

Figura 29. Agencia gestora portuaria, *landowner* y operadores del Puerto de Tanger Med.



Fuente: Elaboración propia (2015).

3.11. Gobernanza Portuaria de Portugal

La gestión de los puertos portugueses ha sufrido una gran transformación desde la entrada del país en la Unión Europea. Cinco AAPP, bajo la supervisión del Ministerio de Obras Públicas Transporte y Comunicaciones, gestionan los principales puertos del país, incluso actúan también como reguladoras. Por otro lado, en los puertos secundarios que no se encuentran gestionados por ninguna de las principales AAPP, intervienen organismos nacionales como el Instituto de Puertos y Transporte Marítimo y el Consejo Asesor Nacional de Puertos y Transporte Marítimo. En resumen, los puertos se gestionan con un modelo *landlord* pero con la particularidad de la reducción del número de AAPP, evitando que exista una por cada puerto.

3.11.1. Introducción

Portugal es un país situado en la Península Ibérica y sus 92.000 km² de superficie están rodeados por España y el Océano Atlántico. Los aproximadamente 10 millones y medio de habitantes se distribuyen en 18 distritos y 2 regiones autónomas, las de las islas de las Azores y Madeira. Siempre ha gozado de una larga historia marítima debido a su ubicación estratégica en las principales rutas marítimas.

Este país fue una potencia económica mundial durante los siglos XV y XVI, y su imperio se extendía desde Oriente hasta Brasil como consecuencia de numerosas exploraciones de rutas marítimas. Durante siglos, los portugueses han sido grandes navegantes que emprendían largas rutas marítimas para transportar mercancías desde Brasil, la India, Inglaterra, etc. La decadencia de la navegación portuguesa apareció tras las Guerras Napoleónicas y la independencia de Brasil. Portugal ingresó en 1986 en la Unión Europea y desde 2001 forma parte de la Eurozona.

El ingreso en la Unión Europea y posteriormente en la Eurozona dio lugar al comienzo de una reforma portuaria por parte del Gobierno central en el año 1998, en el que los puertos portugueses pasarían de un sistema de *tool ports* a *landlord ports,* principalmente con dos objetivos. El primer objetivo era la búsqueda de competitividad ya que, tras la adhesión de Portugal a la Unión Europea, el país necesitaba mejorar la eficiencia de sus puertos con la finalidad de competir con el resto de países. El segundo objetivo era la búsqueda de financiación para sus puertos, dado que el Estado portugués no disponía de los recursos necesarios para invertir en el sistema portuario y que el modelo actual de gestión, mayoritariamente público, impedía la participación de la empresa privada en la financiación de los puertos. Por estas razones, el Gobierno portugués elaboró un documento en el año 1998 titulado "*Maritime transport and ports policy towards the 21st century*" que dio lugar al inicio de la reforma portuaria. Con esta reforma el modelo de gestión pasaba a ser un modelo *landlord* en el que la gestión pública se alejaba de la operativa de los puertos. Los puertos secundarios del país siguen rigiéndose temporalmente por el modelo *tool port*, hasta que sean gestionados por otras AAPP.

3.11.2. Gobernanza Portuaria

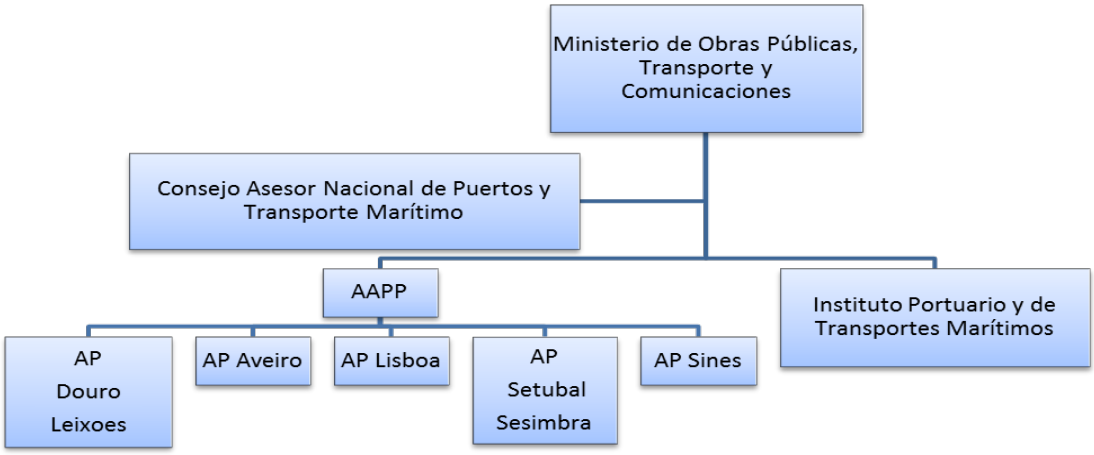
Portugal alberga 9 puertos comerciales, 5 de ellos denominados principales: Douro/Leixões, Aveiro, Lisboa, Setúbal/Sesimbra y Sines; y otros 4 secundarios: Viana do Castelo, Figueira da Foz, Portimao y Faro (Marques y Fonseca, 2010).

El Instituto Portuario y de Transportes Marítimos y las AAPP son las instituciones reguladoras de Portugal en materia portuaria, ambas dependientes del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones. En cuanto a legislación portuaria, destacan aquellas leyes referentes a los contratos concesionales y a la regulación económica.

El Decreto Ley 298 de 1993 establece el marco legal para las operaciones portuarias, definiendo la manipulación de la carga como de interés público. En él se indica que estas actividades deberán estar realizadas por empresas privadas, preferentemente mediante concesiones. El Decreto Ley 324 de 1994 define los principios básicos de las concesiones para las operaciones portuarias, su duración máxima es de 30 años y debe ser proporcional a la inversión en superestructura realizada por la empresa. Las tarifas portuarias están reguladas por el Decreto Ley 273 de 2000, en el cual se establecen las tarifas máximos para los servicios y operaciones portuarias. Cada año las AAPP establecen sus tarifas para todo tipo de actividades (manipulación de la carga, pilotaje, remolque, amarre, etc.) de acuerdo con este Decreto.

A nivel organizativo, el Instituto Portuario y de Transportes Marítimos es una institución pública que desarrolla los planes estratégicos, supervisa y regula el sector portuario. Esta institución, al igual que las AAPP se encuentra bajo el Gobierno del Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Comunicaciones. Con la reestructuración del Instituto Portuario y de Transportes Marítimos, también se creó el Consejo Asesor Nacional de Puertos y Transporte Marítimo, un órgano asesor compuesto por distintos colectivos del sector portuario (Figura 30). En él se debate y se opina sobre distintos temas de la actividad portuaria.

Figura 30. Estructura de la Gobernanza Portuaria en Portugal.



Nota: Viana do Castelo incluido en la AP Douro/Leixoes, Figueira da Foz en la AP de Aveiro y Portimao y Faro en la AP de Sines.

Fuente: Elaboración propia (2015).

3.11.3. Autoridades Portuarias

Existen 5 AAPP en el país, algunas además de gestionar un puerto principal, gestionan otros secundarios. Estas AAPP tienen funciones reguladoras, gestionan las concesiones con las empresas operadoras y son las propietarias de las infraestructuras portuarias. Éstas se encuentran bajo la jurisdicción del Ministerio de Obras públicas, Transporte y Comunicaciones y del Secretario de Estado de Transportes. Desde la reforma portuaria las operaciones portuarias han pasado a manos de privados, sin embargo la mayoría de los servicios portuarios (amarre, remolque, practicaje) siguen estando proporcionados por las AAPP.

Con respecto a la intervención de los agentes públicos y privados en la ejecución de las tres funciones portuarias más importantes, se puede decir que la gobernanza del sistema portuario portugués es el modelo *landlord* público/privado (Tabla 14).

Tabla 14. Modelo general de gobernanza portuaria en Portugal.

	Agencia gestora portuaria	*Landowner*	Operador
Público	Público	Público	Público
Público/Privado	**Público**	**Público**	**Privado**
Privado/Público	Público	Privado	Privado
Privado	Privado	Privado	Privado

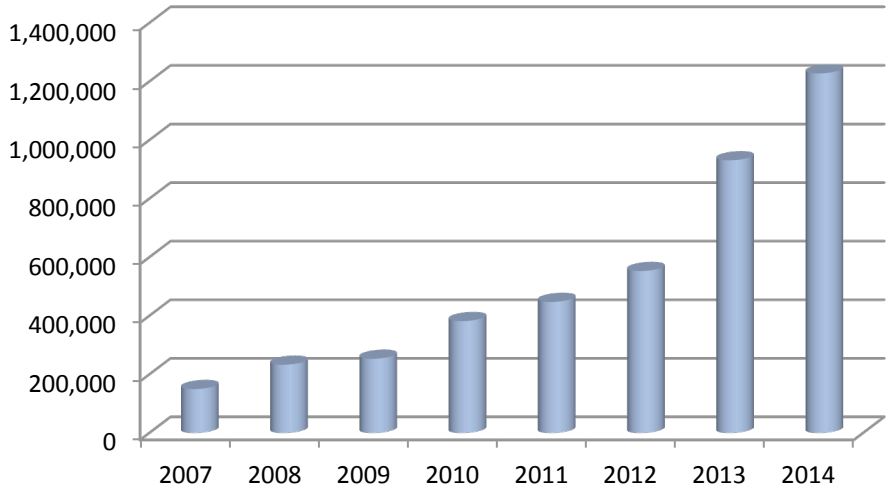
Fuente: Elaboración propia a partir de Baird; Baltazar y Brooks (2015).

3.11.4. Puerto de Sines

El Puerto de Sines fue construido a finales de los años 70, aprovechando las aguas profundas y abrigadas de este territorio, hoy en día es uno de los puertos líderes en Portugal respecto el volumen de carga manipulada. Este puerto consta de varias terminales especializadas, destacando aquellas que se dedican al suministro de materias primas energéticas como el carbón, el crudo y el gas natural, además de contar también con una zona de actividades logísticas. La terminal destinada al tráfico de contenedores es la TXXI, que comenzó a ser operada en 2004 y actualmente se explota mediante una concesión a la empresa PSA Sines.

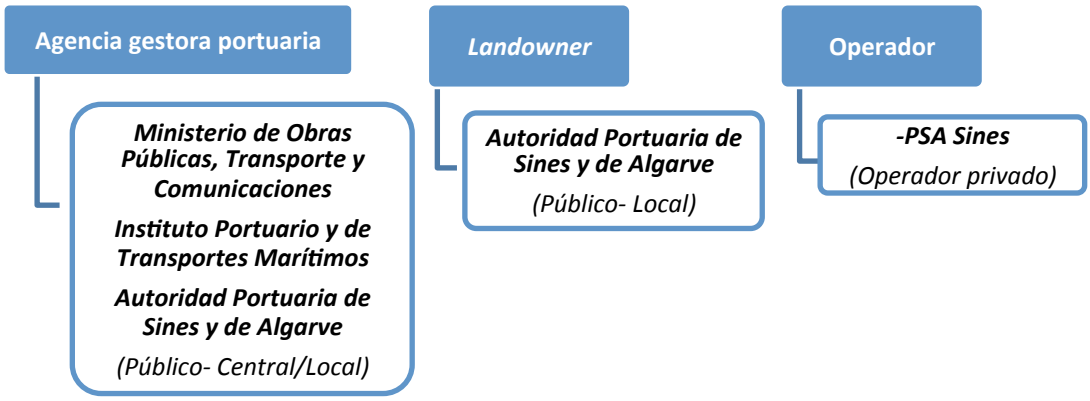
El puerto de Sines está gestionado por la AP de Sines y de Algarve, que se encuentra bajo el gobierno de la Asamblea General, la Junta Directiva y el Consejo de Asesoramiento Fiscal (Figura 32). La jurisdicción de la AP de Sines y de Algarve se extiende por los puertos de Sines, Faro y Portimão. Su tráfico de contenedores ha experimentado un fuerte crecimiento en los últimos años, alcanzando en 2014 la cifra de 1,22 millones de TEUs (Figura 31).

Figura 31. Evolución del tráfico de TEUs en el Puerto de Sines para los últimos años.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Administraçao dos Porto do Sines e do Algarve S.A. (2015).

Figura 32. Agencia gestora portuaria, *landowner* y operadores del Puerto de Sines.



Fuente: Elaboración propia (2015).

4. Análisis Gobernanza Portuaria Española

El sistema portuario español, del mismo modo que el resto de países y puertos analizados, posee una gobernanza portuaria caracterizada por su contexto histórico y por su marco económico e institucional actual. Desde el año 1992 los puertos españoles de interés general son gestionados por un ente público denominado Puertos del Estado, dependiente del Ministerio de Fomento, todos ellos bajo un modelo *landlord.*

A continuación, se analiza la gobernanza portuaria española, su marco legislativo y su diseño institucional. Posteriormente, se describen los tres principales puertos españoles de interés general en tráfico de contenedores (Bahía de Algeciras, Valencia y Barcelona) con el objetivo de comparar su evolución y analizar los operadores que intervienen en la manipulación de contenedores en cada puerto.

4.1. Introducción

El transporte marítimo en España representa cerca de un 70% del transporte internacional de nuestro país, suponiendo un 1,1% de su PIB y dando empleo a más de 145 mil personas de forma directa e indirecta (PIPE, 2014). Este tráfico portuario ha crecido a un ritmo del 4% anual durante los últimos 20 años, hasta alcanzar un pico histórico de 418 millones de toneladas en 2008. En el año 2009, como consecuencia de la crisis, cayó un 15% y viene recuperándose a un ritmo lento del 2% desde entonces. El máximo retroceso interanual tuvo lugar a mediados de 2009, cuando el tráfico portuario total cayó un 15%, aproximadamente el mismo descenso que se produjo en las exportaciones mundiales medidas en toneladas (PITVI, 2012).

En general, el sistema público de gestión portuaria tiene altos niveles de rentabilidad, pero en cuanto a los operadores privados se refiere, la situación es diferente. La rentabilidad de las terminales portuarias ha descendido notablemente en los últimos años, principalmente debido a la caída de los tráficos por la crisis, a la sobrecapacidad existente en el sistema portuario español y al coste de ciertos servicios y tasas portuarias que se han mantenido inflexibles frente a esta crisis.

Esta problemática, que se desarrolla más adelante en detalle, está causando la pérdida de atractivo de los puertos españoles, lo que podría poner en peligro el sistema portuario. Se debe tener en cuenta que entre el 55 y 65% de la carga de contenedores es de tipo *import/export,* siendo el resto tráfico de transbordo, un tráfico muy volátil y altamente sensible al precio. Este tráfico de transbordo es muy volátil debido a que al ser una mercancía que entra y sale por mar puede trasladarse con facilidad a puertos vecinos como los de Tánger-Med, Sines o Gioia-Tauro en búsqueda de menores costes operativos (PIPE, 2014).

4.2. Gobernanza Portuaria en España

4.2.1. Legislación

Hasta mediados del siglo XIX los principales puertos españoles estaban gestionados directamente por la administración del Ministerio de la Marina y, a partir del Real Decreto de 17 de diciembre de 1851, el Ministerio de Fomento pasó a ser titular de ellos, a realizar sus obras públicas y a elaborar la normativa aplicable. Este Real Decreto sentaba las bases de la nueva organización portuaria en España y fue completado por su Reglamento de ejecución de 30 de enero de 1852.

A finales del XIX, la estabilidad de la economía española favoreció el crecimiento económico y la expansión de los sistemas generales de transporte. En este contexto, el Gobierno promulgó una nueva Ley de Puertos el 7 de mayo de 1880. Esta Ley no se limitaba a la regulación del sistema portuario español, sino que se ocupaba de la definición de conceptos básicos relacionados con las costas y los puertos, así como el concepto de Junta de Obras del Puerto (organismo encargado de la dirección y control de la obra pública en el recinto portuario). Posteriormente, el 19 de enero de 1928 se promulgaron el Real Decreto Ley y el Decreto Ley por los que se aprobaron la nueva Ley de Puertos y su Reglamento de ejecución. Estas normas representaron una continuidad con respecto al sistema implantado en el periodo anterior, salvo excepciones puntuales.

La siguiente norma a destacar en el sector marítimo portuario fue La Ley de Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía 27/68 de 20 de junio, cuya principal novedad fue que contenía la modalidad de puertos autónomos, origen del modelo vigente hoy en España. Definía dos modelos de organización portuaria: por un lado, organismos autónomos vinculados al Ministerio de Obras Públicas a través de las Juntas de Puertos para los puertos medianos y, por otro, un modelo de puerto dotado de un Estatuto de Autonomía o puerto autónomo (Almazán y Estepa, 2005).

A final de los años 90, la tendencia hacia la descentralización de la gestión portuaria en numerosos países y de otorgarles una mayor autonomía a los puertos a nivel europeo, se trasladó también a España. Tras un largo periodo en el que se sucedieron diversas leyes cuyo fin era el de homogeneizar todo el sistema portuario, se aprobó la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, a partir de la cual se crearon las actuales AAPP y el ente público Puertos del Estado. Este ente es el organismo que gestiona los puertos de interés general, encontrándose todos ellos bajo la misma legislación. Con la publicación de esta Ley se inició un proceso de liberalización de los distintos servicios que prestan los agentes económicos que conforman la actividad portuaria (remolque, amarre, aparición de la iniciativa privada en la construcción de obras…). Sin embargo, existen una serie de funciones que difícilmente pueden dejarse exclusivamente a la iniciativa privada, como son la disponibilidad de las zonas de maniobra para los buques, las grandes obras de infraestructura de abrigo (diques), el dragado de los canales de entrada, la gestión del territorio (otorgamiento de concesiones y autorizaciones de dominio público), la coordinación de las actividades que llevan a cabo los diferentes agentes, etc.

Esta Ley unió la gestión de lo que antes eran los cuatro "puertos autónomos" (Barcelona, Bilbao, Huelva y Valencia) y el resto, que estaban gestionados por las Juntas del Puerto. También favoreció la adaptación de los puertos a un ambiente más competitivo a través de la financiación propia de las AAPP, incrementando su nivel de autonomía. De este modo, los puertos también gozaban de una mayor libertad y flexibilidad para negociar, pasando a ser un modelo más comercial. En resumen, los puertos españoles pasaron de *service ports* a *landlord ports*, por lo que ciertos servicios comenzaron a ser ofrecidos por parte de las empresas privadas.

En los últimos años, tras la aprobación de la Ley 27/1992 de 24 de noviembre de 1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, se han tramitado distintas reformas parciales de dicha Ley en 1997, 2003 y por último en 2010; recogidas en el TRLPEMM de 2011. En alguno de esos casos, la reforma parcial de la Ley 27/1992 se acometió incluso con la promulgación de nuevas Leyes, como fue la Ley 48/2003, que llevaba a cabo una profunda y nueva regulación de algunas instituciones portuarias. La reforma de 2003 se enmarcó en el ámbito de la entonces pretendida, pero finalmente fallida, propuesta de Directiva comunitaria para la liberalización de servicios portuarios. Aunque dicha Directiva no salió adelante, la Ley de 2003 avanzó en el ánimo liberalizador que la caracterizaba y que continuó en la posterior reforma de 2010.

En este sentido, el Tribunal de Justicia de Luxemburgo en una Sentencia del 11 de Diciembre de 2014, puso de manifiesto el incumplimiento del Estado español del art. 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (versión consolidada de 30 de Marzo del 2010), que hace referencia a la libertad de establecimiento de las empresas en referencia a dicho Tratado. Por lo que el Gobierno español debe cumplirlo.

4.2.2. Organización

Clasificando los puertos según su régimen legal, como ya se ha analizado en el capítulo 2, se pueden distinguir dos tipos:

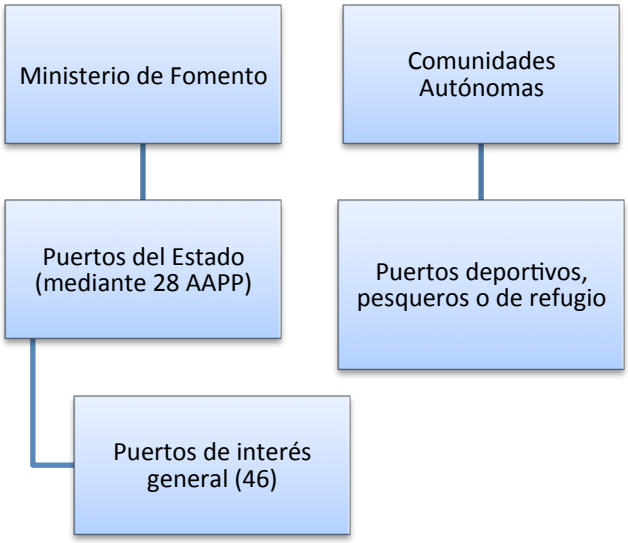
- Puertos de interés general: son aquellos que pertenecen al Estado (Ministerio de Fomento) y deben cumplir alguna de estas características (art. 4 TRLPEMM): que se llevan a cabo actividades marítimas internacionales, que su actividad influya en varias Comunidades Autónomas, que sirvan a industrias de importancia estratégica para la actividad económica nacional, que su actividad marítima comercial alcance niveles relevantes para la actividad económica nacional o que sean esenciales para la seguridad del tráfico marítimo por sus condiciones técnicas o geográficas.
- Puertos deportivos, pesqueros o de refugio: son aquellos de titularidad regional y tienen una actividad comercial menor.

Cabe mencionar que los puertos de interés general también pueden gestionar los espacios y dársenas pesqueras o destinadas al amarre de embarcaciones deportivas y de recreo situados dentro de su zona de servicio. Además, el cambio de clasificación de un puerto (tanto su declaración como la pérdida de su consideración como puerto de interés general) compete al Gobierno, mediante Real Decreto y previa tramitación del correspondiente expediente por el Ministerio de Fomento. Aquellos puertos que pierdan la condición de puerto de interés general, pasarán a ser titularidad de la Comunidad Autónoma donde estuviese situado,

siempre que ésta hubiese asumido las necesarias competencias para poder ser la titular de dicho puerto.

El Sistema Portuario español está integrado por 46 puertos de interés general, gestionados por 28 AAPP, cuya coordinación y control corresponde al ente Público Puertos del Estado, que es un órgano dependiente del Ministerio de Fomento y que tiene atribuida la ejecución de la política portuaria del Gobierno (Figura 33).

Figura 33. Estructura del Sistema Portuario Español.



Fuente: Elaboración propia a partir de Puertos del Estado (2015).

El ente Puertos del Estado está gobernado por el presidente, que es nombrado por el Gobierno a propuesta del Ministerio de Fomento, y por un Consejo Rector formado por 12 ó 15 miembros designados por el Ministerio de Fomento. Su definición, competencias y funciones se desarrollan en el Capítulo II, Sección 1ª del TRLPEMM.

Puertos del Estado abarca las siguientes competencias: la ejecución de la política portuaria del Gobierno, la coordinación y el control de eficiencia del sistema portuario de titularidad estatal, la coordinación de los diferentes órganos de la Administración General del Estado que ejercen competencias en el ámbito portuario; y la planificación, coordinación y el control del sistema de señalización marítima española a través de la Comisión de faros.

Las funciones de Puertos del Estado son:

- Aprobar y definir los objetivos del conjunto del sistema portuario estatal y controlar el cumplimiento de estos, establecidos en los Planes de Empresa de las AAPP.
- Aprobar la programación financiera y de inversiones de las AAPP.
- Proponer las aportaciones que pudieran asignarse en los Presupuestos Generales del Estado para inversiones de las AAPP en obras e infraestructuras.

- Definir los criterios para la aplicación de las disposiciones generales en materia de seguridad (en coordinación con el Ministerio del Interior y, en su caso, con las Comunidades Autónomas), de obras y adquisiciones y de relaciones económicas y comerciales con los usuarios.
- Autorizar, cuando proceda, la participación de las AAPP en sociedades mercantiles y la adquisición o enajenación de sus acciones.
- Inspeccionar y controlar y, en su caso, prestar el servicio de señalización marítima.
- En defecto de su asunción por el Ministerio de Fomento, representar a la Administración General del Estado en materia portuaria y de señalización marítima en organismos y comisiones internacionales.
- Impulsar medidas de coordinación en la política comercial (particularmente internacional) de las AAPP.
- Someter a la aprobación del Ministerio de Fomento el Reglamento de Explotación y Policía de los puertos.
- Coordinar y supervisar las actuaciones de los diferentes órganos de la Administración General del Estado con competencias en materia de intermodalidad, logística y transporte, que se refieran a los puertos de interés general.
- Dictar recomendaciones para fijar objetivos y líneas comunes de actuación en todo el sistema portuario de interés general.
- Elaborar las estadísticas de tráfico y de otras materias de interés para el sistema portuario.
- Elaborar un informe anual, para su remisión a las Cortes Generales, relativo a la ejecución de la política portuaria.

4.3. Autoridades Portuarias

Las AAPP están definidas como entidades de derecho público adscritas al Ministerio de Fomento a través de Puertos del Estado, con personalidad jurídica propia y patrimonio propio independiente del patrimonio del Estado, con plena capacidad de obrar para el cumplimiento de sus fines y sujetas al ordenamiento jurídico privado, excepto en el ejercicio de funciones públicas que tuviesen atribuidas. Podrá atribuirse a una AP la gestión de varios puertos situados en el territorio de una misma Comunidad Autónoma.

Actualmente existen 28 AAPP, las cuales gestionan los 46 puertos de interés general. Su denominación, competencias y funciones se desarrollan en el Capítulo II, Sección 2ª del TRLPEMM.

Las principales competencias de las AAPP son:

- La prestación de los servicios portuarios generales y la autorización y control de los servicios portuarios básicos.
- Ordenación de la zona de servicio del puerto y de los usos portuarios.
- Planificación, proyecto, construcción, conservación y explotación de las obras y servicios del puerto y de las señales marítimas.
- Gestión del dominio público portuario y de las señales marítimas.

- Gestión económica del patrimonio y recursos del puerto.
- Fomento de actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico marítimo o portuario.
- Coordinación de las operaciones de las distintas modalidades de transporte en el espacio portuario.

Y sus principales funciones son:

- Aprobar los proyectos de presupuestos de explotación y capital y el programa de actuación plurianual.
- Gestionar los servicios comunes y los de señalización marítima, y autorizar y controlar los servicios portuarios y comerciales.
- Coordinar la actuación de los órganos administrativos que ejerzan actividades en el puerto.
- Ordenar y planificar los usos de la zona de servicio del puerto.
- Redactar los planes especiales de ordenación urbanística de la zona de servicio del puerto.
- Proyectar y construir las obras necesarias programadas.
- Aprobar las correspondientes Ordenanzas Portuarias.
- Controlar en el ámbito portuario el cumplimiento de la normativa relativa a las mercancías peligrosas, a los sistemas de seguridad y de protección ante acciones terroristas y antisociales, y contra incendios y de prevención y control de emergencias
- Aprobar libremente las tarifas por los servicios comerciales que presten.
- Otorgar las concesiones y autorizaciones de uso del dominio público portuario y otorgar las licencias de prestación de servicios portuarios.
- Vigilar el cumplimiento de las concesiones y autorizaciones demaniales.
- Gestionar su política comercial internacional.
- Autorizar la participación de la AP en sociedades.
- Instalar y mantener la señalización, balizamiento y otras ayudas a la navegación que sirvan de aproximación y acceso a los puertos.
- Promover que las infraestructuras y servicios portuarios respondan a una adecuada intermodalidad marítimo-terrestre.
- Administrar las infraestructuras ferroviarias de su titularidad.

Las AAPP están gobernadas por su Consejo de Administración y su Presidente; el Director asume la gestión de la AP; y, como órgano de asesoramiento, cada AP cuenta con un Consejo de Navegación y Puerto. El Presidente es designado por la Comunidad Autónoma, o por las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla, entre personas de reconocida competencia profesional e idoneidad.

El Consejo de Administración está formado por el Presidente de la AP, un miembro nato (el Capitán Marítimo) y un número de vocales comprendido entre 10 y 13 miembros (16 en Canarias y Baleares) que son designados por las CCAA respetando unos criterios que fija el art. 30 del TRLPEMM.

Las AAPP financian los accesos y las infraestructuras básicas (como el abrigo, el dragado que generan los calados y algunos rellenos) y la superestructura está financiada por las empresas del sector privado.

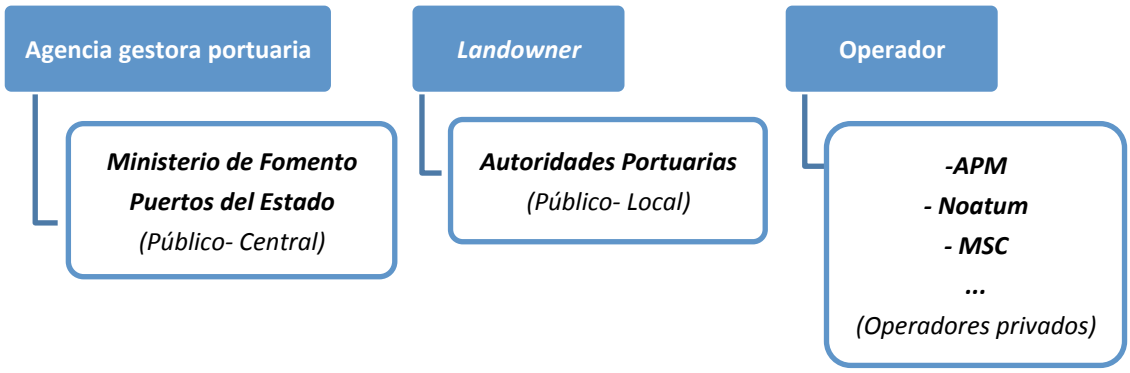
Cabe destacar que la principal vía de financiación de las AAPP son las tasas portuarias que cobran a sus usuarios, con las que obtienen un 96% de sus ingresos (Puertos del Estado, 2015). Estas tasas son abonadas bien por la utilización o el aprovechamiento del dominio público portuario, o bien por la prestación de servicios comerciales por parte de las AAPP.

Los principales planificadores de las infraestructuras portuarias son las AAPP, previa aprobación de Puertos del Estado, mientras que el Ministerio de Fomento se encarga de la planificación de la red global de transporte intermodal en la que se integra el transporte marítimo.

En el modelo español, la agencia gestora portuaria es Puertos del Estado, que depende del Ministerio de Fomento. La propiedad de la tierra es en realidad del Gobierno de España, pero éste se la cede a las AAPP. Consideraremos a las AAPP como el *landowner*, ya que son las encargadas de realizar las concesiones del terreno a los operadores privados (Figura 34). Estas concesiones tienen una duración mínima de 3 años y podían extenderse hasta los 35, según el art. 82 del TRLPEMM. Pero el Real Decreto Ley 8/2014, de 4 de julio, de aprobación de medidas urgentes para el crecimiento, la competitividad y la eficiencia ha modificado este artículo y ha fijado el plazo máximo en 50 años, pudiéndose incluso realizar prórrogas en determinados casos fijados por esta norma.

Esto nos sitúa en un modelo de gobernanza Público/Privado (Tabla 17) que se aplica en todos los puertos españoles. Las funciones de la agencia reguladora independiente en materia de transportes (y por tanto de puertos) son desarrolladas por la Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC).

Figura 34. Agencia gestora portuaria, *landowner* y operadores de los Puertos españoles de interés general.



Fuente: Elaboración propia (2015).

Tabla 17. Modelo general de gobernanza portuaria en España.

	Agencia gestora portuaria	*Landowner*	Operador
Público	Público	Público	Público
Público/Privado	**Público**	**Público**	**Privado**
Privado/Público	Público	Privado	Privado
Privado	Privado	Privado	Privado

Fuente: Elaboración propia a partir de Baird; Baltazar y Brooks (2015).

4.4. Principales Puertos Españoles

4.4.1. Bahía de Algeciras

Los antecedentes de la moderna estructura del Puerto Bahía de Algeciras se inicia en 1906, cuando se constituyó la Junta de Obras del Puerto y comenzó su crecimiento. En la segunda mitad del siglo XX el puerto comenzó a estar en auge, en 1964 se instaló en la bahía un complejo industrial y químico que disponía de sus propios atraques para la manipulación de mercancías. Además, en 1967 se ampliaron sus instalaciones incorporando el puerto de La Línea de la Concepción.

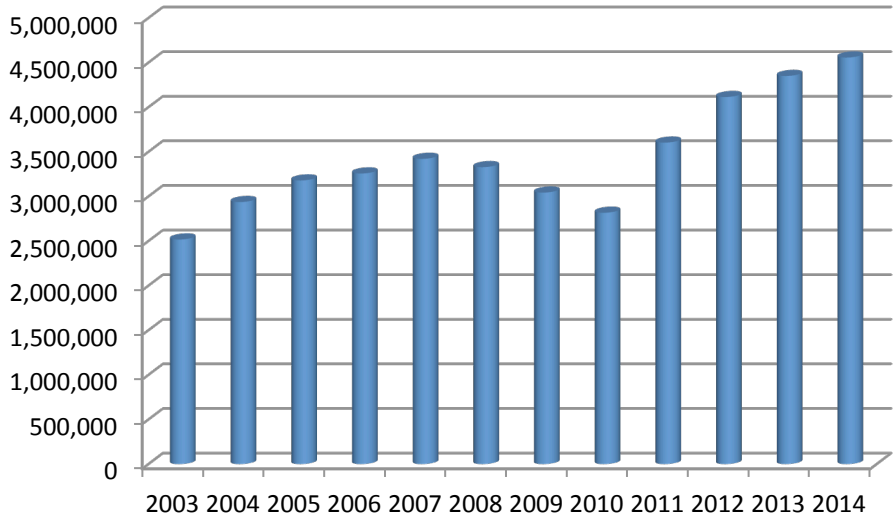
En los años 60 el tráfico de mercancías en contenedores experimentó un gran auge, lo que unido a la instalación en el puerto de importantes navieras como SeaLand, que abre su terminal de contenedores en 1976, y Maersk, una década más tarde, potenciarían definitivamente el área portuaria.

En 1982 se unió el Puerto de Tarifa, ampliándose la competencia de la AP a todo el Estrecho y, a partir de 1993 el puerto pasa a denominarse Puerto de la Bahía de Algeciras, renombrándose también su AP. La AP de la Bahía de Algeciras es la entidad que gestiona y administra actualmente los puertos de interés general de Bahía de Algeciras y Tarifa, además de otras instalaciones portuarias en La Línea de la Concepción y Campamento.

En 2014 ocupa el primer lugar en el tráfico de mercancía contenerizada en España y el quinto en Europa, tras los puertos de Rotterdam, Hamburgo, Amberes y Bremen (Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras, 2015) alcanzando cifras de más de 4 millones y medio de TEUs en el año 2014 (Figura 35).

Con respecto a este tráfico, la principal actividad de este puerto es la del transbordo de contenedores entre las líneas que unen Asia con América y Europa, y África con Europa. Su enclave estratégico en la ruta *equatorial round the world* hace que los buques apenas tengan que desviarse de su ruta para realizar estas actividades de transbordo. El puerto alberga dos grandes terminales de contenedores: APM Terminal Algeciras, del grupo danés AP Moller Maersk, y la primera terminal semiautomática del Mediterráneo, Total Terminal International Algeciras, participada por la naviera surcoreana Hanjin Shipping.

Figura 35. Evolución del tráfico de TEUs en el puerto de Algeciras para los últimos años.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Autoridad Portuaria de Algeciras (2015).

4.4.2. Valencia

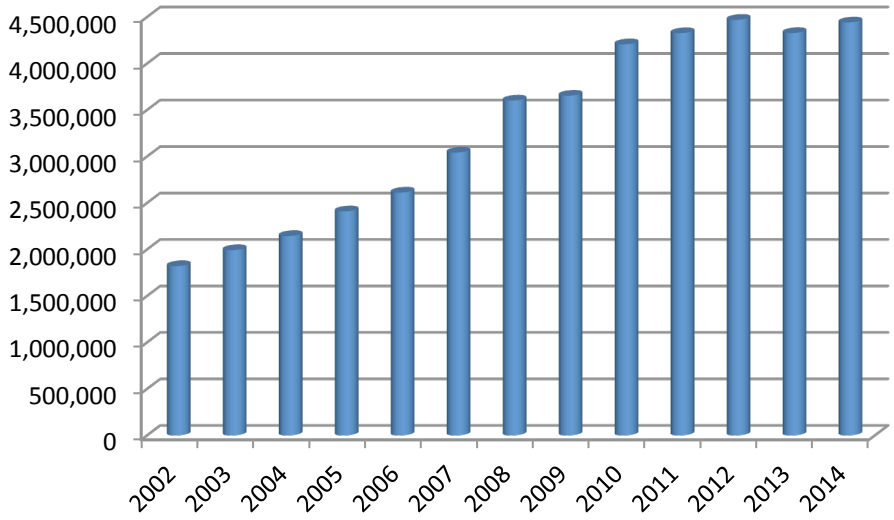
En 1880 se constituyó la Junta de Obras del Puerto, que en 1968 se sustituye por la Junta del Puerto de Valencia y en 1978, con la concesión del estatuto de autonomía, la gestión se transfiere al Puerto Autónomo de Valencia. En 1992, con la entrada en vigor de la Ley de Puertos, pasa a denominarse AP de Valencia y gestiona los puertos de Valencia, Sagunto y Gandía, siendo su denominación comercial Valenciaport. Actualmente es uno de los puertos líderes del Mediterráneo, moviendo cerca de 4 millones y medio de TEUS en el año 2014 (Valenciaport, 2015).

Este puerto es el segundo en tráfico de contenedores de los puertos españoles de interés general en 2014, siguiendo a corta distancia al de Bahía de Algeciras, con quien alterna su liderazgo según el año.

Su principal actividad en el movimiento de contenedores (Figura 36) es la importación y exportación (import/export)**.** Las terminales de contenedores que podemos encontrar en este puerto son las siguientes:

- Terminal pública de contenedores (operador: Noatum Container Terminal Valencia).
- MSC terminal valencia (operador: MSC Terminal Valencia).
- TCV Operadores Portuarios (operador: TCV Operadores Portuarios S.A.).

Figura 36. Evolución del tráfico de TEUs en el puerto de Valencia para los últimos años.



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de Valenciaport (2015).

4.4.3. Barcelona

La Junta de Obras del Puerto de Barcelona, aprobada por el Ministerio de Fomento en 1868, decidió en su primera reunión la construcción del primer muelle transversal, que es donde se encuentra hoy el muelle de Barcelona. A partir de entonces se fueron llevando a cabo diferentes desarrollos portuarios con el objetivo de que el puerto fuese una referencia de eficiencia y modernidad. En la actualidad, el puerto de Barcelona mueve casi 2 millones de TEUS y ocupa el tercer lugar en el tráfico de contendores de los puertos españoles de interés general (Port de Barcelona, 2015).

El puerto, gestionado por la AP de Barcelona, tiene 4 zonas diferenciadas: el puerto comercial (principalmente destinado a la carga contenerizada), el puerto ciudadano (destinado a cruceros, *ferrys*, zonas de ocio, el Port Vell), el puerto energético y el puerto logístico.

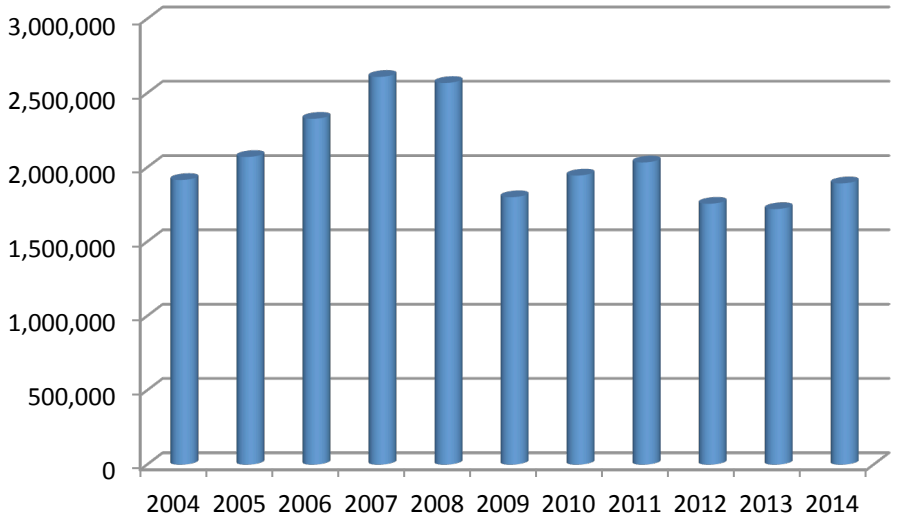
Entre sus diversas actividades cabe destacar la de cruceros, siendo el mayor puerto del Mediterráneo en tráfico de cruceros y el cuarto del mundo.

Con respecto al tráfico de contenedores, actualmente supera el millón y medio de TEUs anuales (Figura 37) y es el tercero de España en este tráfico.

Respecto al tráfico de contenedores posee 2 terminales:

- Terminal de Contenidors de Barcelona (TCB).
- Barcelona Europe South Terminal. Segunda terminal de contenedores semi-automática en España (después de TTIA en Algeciras) y primera desarrollada por Hutchison Port Holdings (HPH).

Figura 37. Evolución del tráfico de TEUs en el puerto de Barcelona para los últimos años.



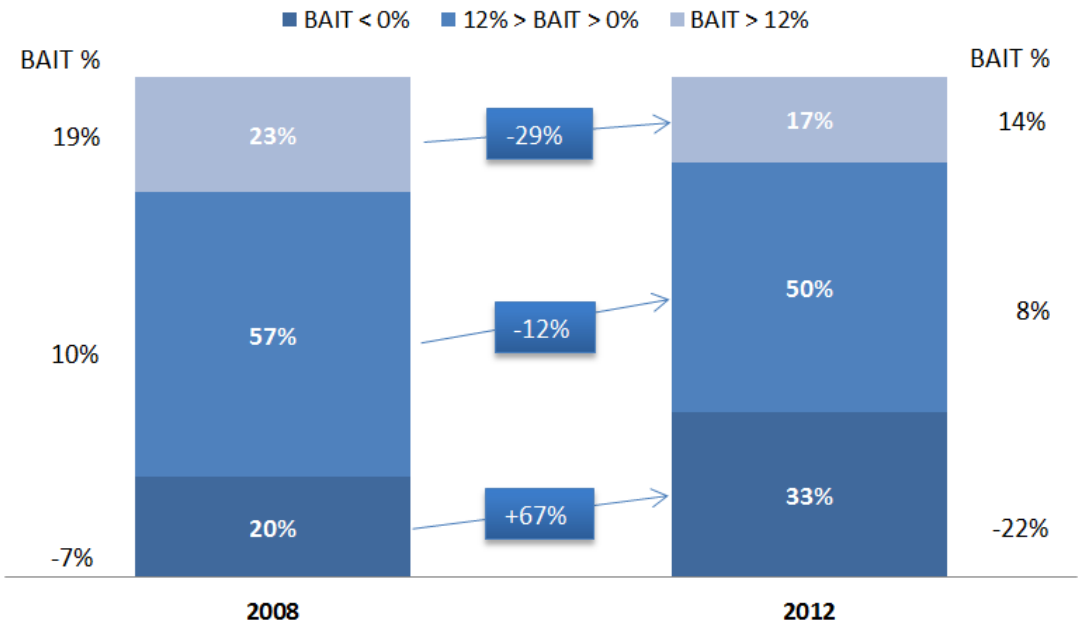
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Autoridad Portuaria de Barcelona (2015).

5. Reforma del sistema portuario español

Una vez analizada la gobernanza portuaria internacional, la estrategia, planificación y reestructuración de los países estudiados, así como el análisis posterior del sistema portuario español y su gobernanza; el objetivo de este capítulo es proponer una serie de reformas del sistema portuario español que entendemos necesarias para afrontar su futuro, basándonos en los datos y conclusiones obtenidos en el estudio. En este contexto, las principales premisas a seguir por las reformas propuestas deben ser la búsqueda de la competitividad y la libre competencia.

Aunque el sistema portuario español sea rentable en su conjunto, los puertos cada vez resultan menos atractivos para los operadores, debido al coste de ciertos servicios y tasas portuarias. La rentabilidad de los operadores portuarios se ha deteriorado de forma drástica en los últimos ejercicios, en los que un 33% de las terminales presentan pérdidas y solo un 17% rentabilidades aceptables. Cabe destacar que únicamente en el periodo 2008-2012, el número de operadores que han entrado en pérdidas se ha incrementado del 20% al 33%, deteriorándose las cuentas de resultados de los operadores hasta un 15% en dicho periodo de tan solo 4 años (PIPE, 2014).

Figura 38. BAIT: Beneficios antes de impuestos e intereses.

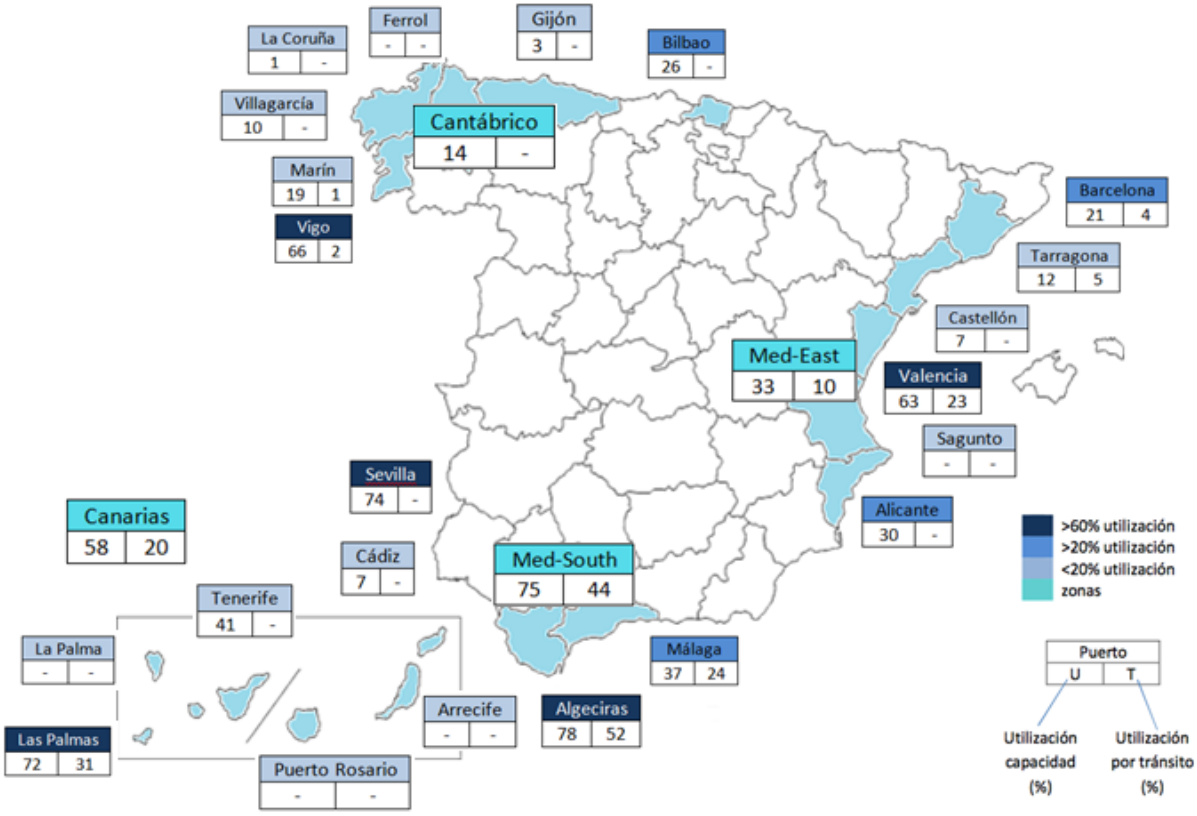


Fuente: Informe PIPE (2014).

El sistema portuario español ha generado una sobrecapacidad difícilmente asumible y digerible por el tráfico actual y futuro, lo que también acrecienta la falta de interés de los operadores privados. Éstos ven como el nivel de utilización del conjunto del sistema portuario español es tan solo del 36%, siendo más de la mitad tráfico de transbordo, muy volátil y enormemente sensible al coste. Un gran número de estas terminales de contenedores se encuentran en porcentajes de ocupación realmente injustificables para la inversión realizada y la demanda existente, muchas de ellas con niveles por debajo del 20%, incluso del 10% en algunos casos. (PIPE, 2014). Aunque estos datos no coinciden con los de Puertos del Estado que sitúa el grado de utilización actual de las infraestructuras para el conjunto de los tráficos portuarios en un 40% y en un 46% para la mercancía contenerizada (PITVI, 2012).

La cornisa Cantábrica tiene un escaso 14% de utilización de la capacidad existente de terminales de contenedores, mientras que la cornisa Mediterránea Este se queda en un 33%, el archipiélago canario en un 58% mientras que únicamente la Mediterránea Sur presenta un aceptable 75% de ocupación (Figura 39).

Figura 39. Niveles de utilización en terminales de contenedores españolas.

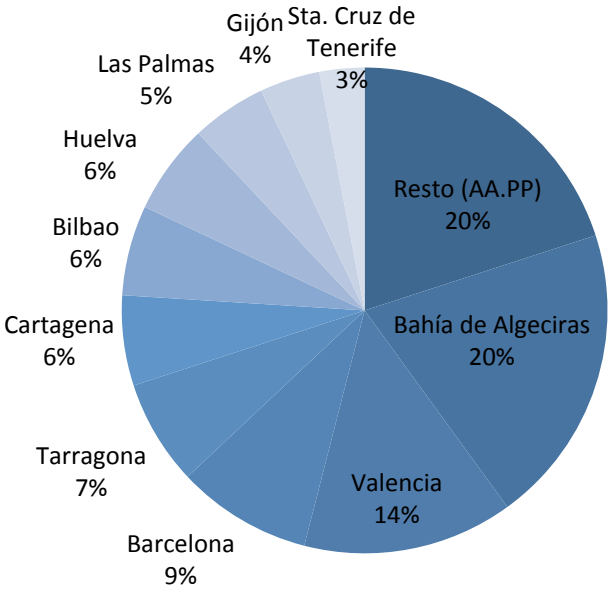


Fuente: Informe PIPE (2014).

Del mismo modo, en lo que a AAPP se refiere, hemos visto en el estudio internacional de la gobernanza portuaria la tendencia a la racionalización, unificando y reduciendo las estructuras administrativas para una mejor gestión y menor gasto, lo que conlleva inevitablemente a una mejora de la competitividad.

El sistema portuario español de titularidad estatal se compone de 28 AAPP, donde 10 AAPP mueven el 80% del total de mercancías, mientras que las restantes 18 AAPP solo mueven el 20% restante (Figura 40).

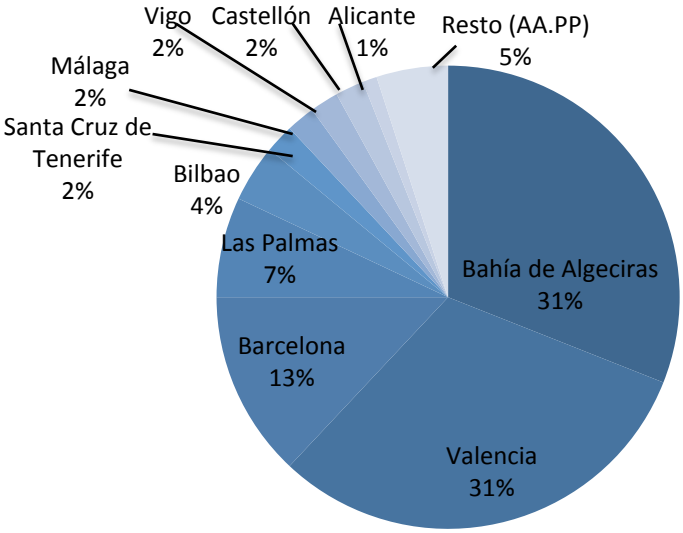
Figura 40. Tráfico total de mercancías en el sistema portuario español 2013 segregado por AAPP.



Fuente: Informe de gestión del Sistema Portuario de Titularidad Estatal 2013. Puertos del Estado (2014).

Si acotamos la búsqueda al tráfico de contenedores, que es el motivo de este estudio, nos encontramos que de las 28 AAPP, solo 3 de ellas aglutinan el 75% del tráfico contenerizado, mientras que las 25 restantes representan el otro 25% (Figura 41).

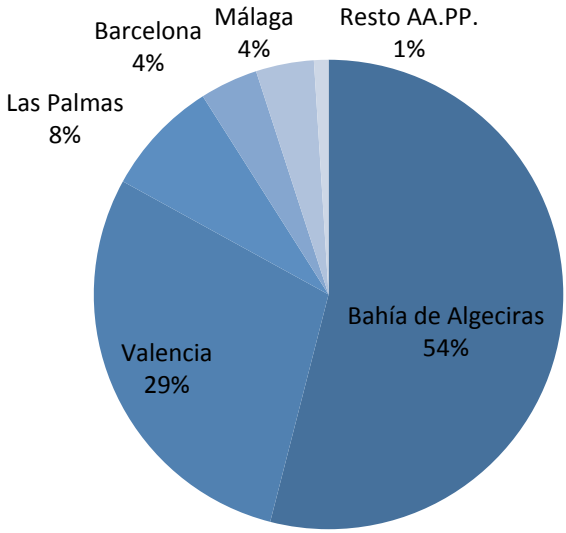
Figura 41. Tráfico de mercancías contenerizadas en el sistema portuario español 2013 segregado por AAPP.



Fuente: Informe de gestión del Sistema Portuario de Titularidad Estatal 2013. Puertos del Estado (2014).

Mientras que si acotamos aun más y nos ceñimos únicamente al tráfico de transbordo, el 83% del tráfico de transbordo en España lo aglutinan únicamente 2 AAPP, mientras que las 26 AAPP restantes solo mueven el 17% (Figura 42). Estos datos deben hacernos pensar si es necesario tener 28 AAPP y si es necesario que todas las AAPP promuevan, inviertan e incentiven los tráficos de transbordo.

Figura 42.Tráfico de contenedores de transbordo en el sistema portuario español 2013 segregado por AAPP.



Fuente: Informe de gestión del Sistema Portuario de Titularidad Estatal 2013. Puertos del Estado (2014).

La competitividad de los puertos también se consigue con el correcto uso de sus recursos propios en base a criterios de producción y mercado. Los tráficos deben ser incentivados únicamente por las AAPP que tengan un porcentaje significante en dichos tráficos, y las inversiones deben realizarse en los puertos que generen el suficiente volumen para justificarlas. Por ejemplo, si el tráfico de transbordo está centralizado en un 83% en la AP de Valencia y la AP Bahía de Algeciras, ¿por qué tenemos inversiones millonarias e incentivos en tasas portuarias al tráfico de transbordo en AAPP que no mueven ni un 1% del volumen total de transbordo?

El tráfico de transbordo, como mencionamos con anterioridad, representa más del 50% del tráfico total de contenedores del sistema portuario español y es de naturaleza muy volátil y muy sensible al coste. El hecho de que los puertos españoles no hayan sido capaces de aplicar reformas (como la de la estiba) y reducir los costes para estos tráficos tan sensibles, ha favorecido que proliferen otros puertos en países vecinos (Sines, Tánger, etc.) que sí han entendido la importancia y sensibilidad del coste del transbordo, y han llevado a cabo las reformas necesarias para atraer estos tráficos tan volátiles y no dependientes del hinterland asociado al puerto.

Podemos poner como ejemplo el puerto portugués de Sines, el cual ha sido capaz con sus reformas de reducir los costes del transbordo a prácticamente la mitad que en los puertos españoles, lo que ha transferido un volumen importante de tráfico de transbordo de los puertos españoles al portugués. Una clara evidencia de dicha situación son estas dos imágenes

(Figura 43) en la que podemos ver la comparativa de la terminal de contenedores de PSA en el puerto de Sines con una diferencia de 2 años. A la izquierda en el 2013, con su primera fase recién inaugurada, con 3 grúas pórtico y las obras de la fase B en marcha; y a la derecha en el 2015 con la fase A+B completamente llenas con 6 grúas pórtico y la fase C en obras para futuras expansiones. El crecimiento del puerto de Sines ha sido exponencial en estos últimos 3 años, y la estrategia portuguesa es seguir creciendo atrayendo tráficos de transbordo. La mayoría de los tráficos que ha ganado Sines los han perdido puertos españoles.

Figura 43. Puerto de Sines 2013 (a la izquierda) y 2015 (a la derecha).

Fuente: Google Earth (2015).

A partir de lo que hemos expuesto en este epígrafe, entendemos que esta situación sugiere la revisión del sistema portuario español.

5.1. Reformas sugeridas

La evolución del sistema portuario español ha sido una constante desde el establecimiento de la democracia en España con la Constitución de 1978, en cuyo artículo 149.1.20 ya establece la competencia exclusiva del Estado sobre los puertos de interés general. Los modelos de gestión portuaria española han ido evolucionando con el paso de los años hasta el actual modelo *landlord*, donde las AAPP son gestoras de un territorio y de unos servicios que son concesionados a los operadores privados para su explotación a cambio de una tasa.

En la actualidad nos encontramos en una situación de globalización de los mercados que nos obliga a una nueva evolución (o revolución) del modelo de gestión portuaria española donde prime la alta competitividad y la libre competencia, conceptos que el Gobierno español debe asimilar e implantar dado que el modelo actual ni es competitivo ni tiene libre competencia. Es un modelo agotado que demanda una profunda reestructuración.

Como hemos visto en el capítulo segundo de este trabajo, la mayoría de los países líderes en tráfico portuario de contenedores ya han comenzado con la reestructuración de su sistema portuario y entendemos que es el camino que debe seguir España. Los principales puertos a nivel mundial se encuentran gestionados por corporaciones (Tabla 18). Algunas de las corporaciones siguen perteneciendo a organismos estatales, normalmente en aquellos países más intervenidos por el sector público como por ejemplo China. Aun así, estas corporaciones presentan una nueva estructura en la gestión de los puertos haciendo partícipes en ella al sector privado y registrando, en la mayoría de los casos, unos niveles mayores de eficiencia y una mejor gestión.

Tabla 18. Entidades gestoras de los puertos con mayor tráfico de TEUs mundiales.

	Entidad gestora del puerto
Shanghái (China)	El puerto está administrado por la *Shanghai Municipal Transport and Port Authority*, perteneciente al Gobierno local. En cambio, la explotación de las terminales públicas y los negocios portuarios están gestionados mediante una corporación público-privada desde el año 2003, de la cual los mayores accionistas son públicos.
Singapur (Singapur)	La gestión del puerto de Singapur reside en dos organizaciones dependientes del Ministerio de Transporte. La primera es la Autoridad Marítima y Portuaria, quien actúa como regulador y *landowner*. Y la segunda es PSA International, una corporación creada en 2001 que realiza las operaciones portuarias y en la que el 98% de las acciones pertenecen al Estado.
Busan (Corea del Sur)	Este puerto está gestionado por la Autoridad Portuaria de Busan (2003), una corporación de carácter público- privado.
Rotterdam (Países Bajos)	El puerto está gestionado mediante la corporación Port of Rotterdam Authority (2004) mayoritariamente pública, perteneciente en gran parte al Ayuntamiento de la ciudad y al Gobierno central.

Fuente: Elaboración propia (2015).

Definiremos varios niveles de reforma en función del cambio propuesto: modificación del modelo de organización institucional, cambios en la gobernanza portuaria, modificación del sistema de planificación, liberalización de la estiba y libre competencia de los servicios técnico-náuticos.

5.2. Cambios en el modelo de organización

El modelo de organización actual (Puertos del Estado + AAPP) debe evolucionar hacía una racionalización y especialización portuaria. Es necesaria una racionalización de los puertos denominados de interés general, basándonos en términos de producción y mercado, así como una unificación de AAPP bajo el amparo de fachadas marítimas o nodos logísticos (*logistics authorities*), las cuales gestionen no solo los puertos sino también todas las infraestructuras, su *hinterland* y servicios del nodo logístico correspondiente[9].

Es necesaria una especialización portuaria, relacionada con el *hinterland* entre otros aspectos, de forma que no todos los puertos han de promover los mismos tráficos, y debe realizarse un plan estratégico a nivel nacional que defina la estrategia portuaria en el conjunto del territorio español de forma coordinada.

El factor determinante para clasificar a un puerto como de interés general será la relevancia de la actividad que desempeña para el conjunto del Estado. Por tanto, no es la actividad concreta que se desarrolle en el puerto lo que va a determinar su clasificación, sino que será esa actividad en relación con el conjunto del Estado lo realmente determinante. En consecuencia, el concepto de puerto de interés general apunta a un concepto de puerto comercial en el que se realice una actividad que trascienda el interés de la Comunidad Autónoma en la que esté ubicado. Si las circunstancias de un puerto cambian, el Gobierno puede cambiar su clasificación.

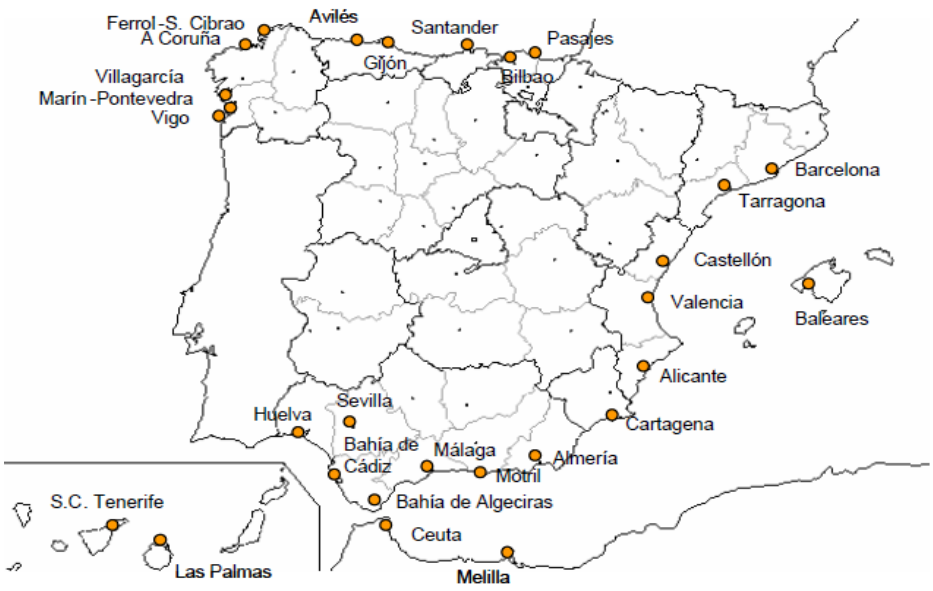
La estructura actual se compone de 46 puertos de interés general:

- País Vasco: Pasaia y Bilbao.
- Cantabria: Santander.
- Asturias: Gijón-El Musel y Avilés.
- Galicia: San Cibrao, Ferrol, A Coruña, Vilagarcia de Arousa, Marín y ría de Pontevedra y Vigo.
- Andalucía: Huelva, Sevilla, Bahía de Cádiz (incluye el Puerto de Cádiz, Puerto de Santa María, el de la Zona Franca de Cádiz y el Bajo de la Cabezuela), Tarifa, Bahía de Algeciras, Málaga, Motril, Almería y Carboneras.
- Murcia: Cartagena (incluye la dársena de Escombreras).
- Comunidad Valenciana: Alicante, Gandía, Valencia, Sagunto y Castellón.
- Cataluña: Tarragona y Barcelona.
- Islas Baleares: Palma de Mallorca, Alcúdia, Maó, Eivissa y La Savina.
- Islas Canarias: Arrecife, Puerto Rosario, Las Palmas de Gran Canaria, Salinetas, Arinaga, Santa Cruz de Tenerife, Granadilla, Los Cristianos, San Sebastián de la Gomera, Santa Cruz de la Palma y La Estaca.
- Ceuta y Melilla

[9] Este punto debe ser motivo de estudio extenso y detallado por parte de los expertos en cada una de las áreas involucradas para su correcto diseño y puesta en marcha.

Bajo el amparo de 28 AAPP distribuidas de la siguiente manera (Figura 44):

Figura 44. Mapa de las Autoridades Portuarias en España.



Fuente: Elaboración propia (2015).

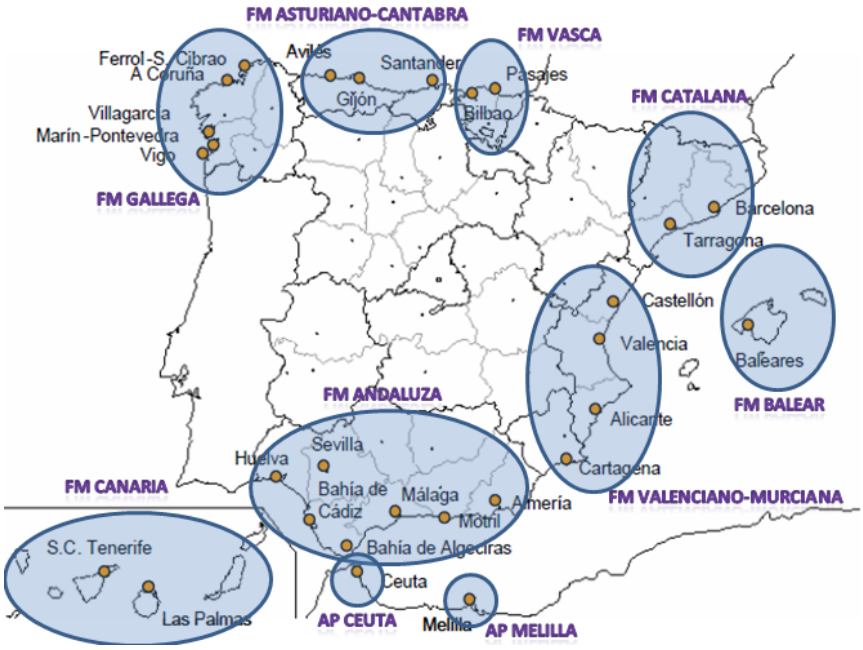
Únicamente a modo orientativo y con la necesidad de entrar a valorar las implicaciones de esta división al detalle en estudios posteriores, ponemos un ejemplo de una posible estructura del sistema portuario español reduciendo el número de puertos de interés general y dividiéndolo en 10 fachadas marítimas (Figura 45).

Consideraremos como puertos de interés general a aquellos que manipulen más de 5 millones de toneladas al año o el equivalente al 1% del tráfico total manipulado por todo el sistema portuario, debido a que suponemos que a partir de estos valores su tráfico es relevante. Según este criterio, el listado se reduce a tan solo 32 puertos de interés general (puertos insulares, Ceuta, Melilla y Tarifa seguirían siendo considerados de interés general aunque no lleguen a esa cifra, dada su particular coyuntura).

Excluiremos del listado de puertos de interés general a los de Alicante, Almería, Avilés, Bahía de Cádiz, Carboneras, Gandía, Málaga, Marín y ría de Pontevedra, Motril, Pasajes, Sevilla, San Ciprián, Villagarcía de Arosa y Vigo.

Entendemos que la nueva estructura de fachadas marítimas (nodos logísticos, *logistics authorities*) debe ser más reducida, unificada por regiones económicas y mercados con altos niveles de sinergias y complementariedad. Las fachadas se regirán por la libre competencia, pudiendo competir entre ellas. Igualmente, los puertos incluidos dentro de una misma fachada también podrán competir entre ellos, mientras se ciñan a la estrategia común marcada por la fachada marítima.

Figura 45 . Propuesta de la organización en fechadas marítimas.



Fuente: Elaboración propia (2015).

5.3. Cambios en el modelo de gobernanza

El modelo de Gobernanza portuaria español actual (*landlord port*) ha de evolucionar a un modelo basado en la corporatización de gestión público-privada de los puertos, partiendo de la base del concepto de puerto autónomo ya definido a finales del siglo pasado y con el objetivo de aplicar criterios de mercado a la gestión portuaria para mejorar su eficiencia.

La corporatización de los puertos de interés general debe estar basada en la unificación de AAPP bajo el paraguas de corporaciones (que pasaremos a denominar en este trabajo con el nombre de fachadas marítimas; nodos logísticos ya desarrollados en algunos países bajo el concepto de *logistics authorities*; por ejemplo: Nueva York, Busan o las futuras reformas portuarias italianas), las cuales gestionen no sólo los puertos sino también todas las infraestructuras y servicios del nodo logístico correspondiente.

Las corporaciones deben articular a toda la comunidad logística de un *hinterland* determinado orientándolo hacia una estrategia global alrededor de la comunidad portuaria o logística, siendo corporaciones facilitadoras de la cadena de transporte, de control y supervisión de las actividades de las empresas privadas y promotoras de la economía del *hinterland* asociado.

El objetivo es tener una mayor responsabilidad en la gestión y autonomía en las decisiones sobre operaciones, inversiones, ingresos y gastos o estrategia comercial; así como en el sistema de recompensas y sanciones a los directivos basados en el rendimiento, y todo ello con obligatoriedad de suficiencia presupuestaria.

La propiedad del suelo asociada al nodo logístico que gestiona las corporaciones, de forma similar a como ocurre en la actualidad con las AAPP, seguiría en manos del Gobierno central que, a su vez, mediante una concesión las cedería a las corporaciones a cambio de un canon.

El papel del Gobierno central se debe centrar solo en la planificación nacional de las infraestructuras relacionadas con el transporte en su conjunto. Además, se propone la creación de dos agencias: la agencia gestora portuaria y la agencia reguladora independiente.

La agencia gestora portuaria debe tener principalmente las siguientes funciones:

- Función coordinadora de la planificación: la agencia debe coordinar la ejecución de las infraestructuras de transporte planificadas por los distintos niveles de la Administración Pública (europea, nacional, regional, etc.) con las que planteen las corporaciones, así como el cumplimiento del presupuesto y planes de empresa y directores.
- Función de coordinación en materia sectorial: la agencia debe coordinar la aplicación en materia sectorial (medio ambiente, seguridad, protección, etc.) de las actuaciones relacionadas con la actividad portuaria impuestas por el acervo comunitario u otros organismos internacionales que sean de obligado cumplimiento.

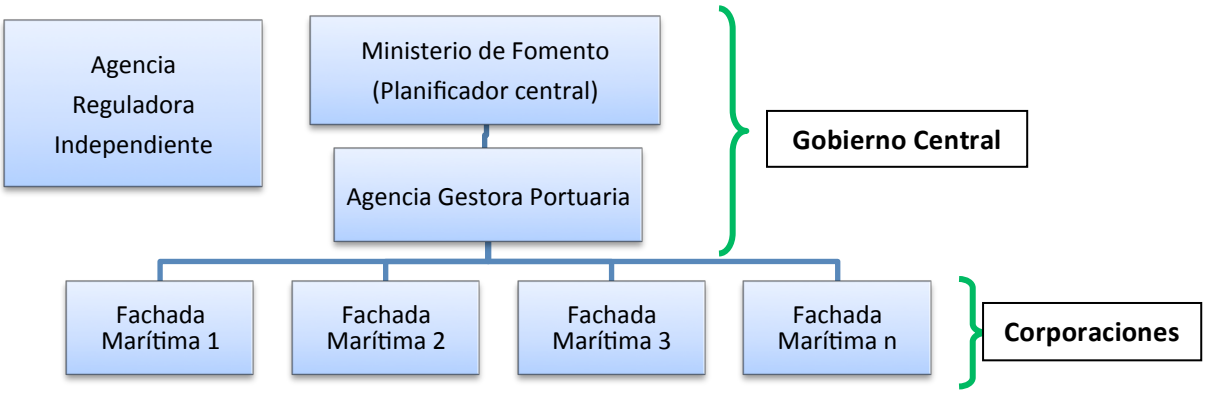
La agencia reguladora independiente debe realizar las funciones de defensa de la competencia, de vigilancia para evitar abuso de posición dominante, cumplimiento de la regulación de precios en su caso y otras tareas de supervisión. Este regulador independiente no tiene ni dependencia funcional de la agencia pública gestora ni de ninguna dirección general del Ministerio de Fomento. Su nombramiento y la duración de sus cargos se realiza de acuerdo con la mejor práctica internacional de regulación económica independiente.

En este trabajo no se discute el diseño de dicho organismo regulador independiente, que puede ser único para todas las industrias reguladas, específico para el transporte o incluso para puertos. En la actualidad el regulador en materia de transportes (y por tanto de puertos) es la CNMC (Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia). Tampoco discutimos si las tareas de renegociación de las concesiones las debe realizar el sistema judicial o ser resueltas por otra agencia pública dedicada a las PPP de todas las infraestructuras.[10]

Aplicando todas las reformas propuestas en este epígrafe, el nuevo modelo organizativo del sistema portuario español podría quedar como se muestra a continuación en la Figura 46.

[10]Para una propuesta de diseño integral del sistema de gobernanza de las infraestructuras, véase Engel, Fischer y Galetovic (2014) y para el caso español, De Rus (2015).

Figura 46. Propuesta de modelo organizativo del Sistema portuario Español.



Fuente: Elaboración propia (2015).

5.4. Modificación del sistema de planificación portuaria

Actualmente, la planificación de la actividad de las AAPP se lleva a cabo principalmente a través de los Planes Estratégicos, Planes Directores de Infraestructuras y Planes de Empresa que elabora cada AP. En este proceso la AP debe estar sujeta a los objetivos generales incluidos en el marco estratégico del sistema portuario de interés general. La planificación en materia portuaria se encuentra recogida en el Título III, Capítulo I del TRLPEMM.

Los planes estratégicos han de establecer el modelo de desarrollo y la posición estratégica de la AP. El plan debe modificarse cada vez que se apruebe un nuevo marco estratégico del sistema portuario o se produzcan cambios, dentro o fuera del entorno de su puerto, que condicionen o alteren su contenido (art. 53 TRLPEMM). Los planes estratégicos no los tienen que elaborar obligatoriamente las AAPP y su horizonte de análisis es a largo plazo.

Los planes directores de infraestructuras o máster plan son un documento que describe de forma flexible el modelo de desarrollo y crecimiento potencial a largo plazo de las infraestructuras de un puerto, como resultado de una evaluación razonada entre distintas alternativas y en coherencia con un plan estratégico. Su elaboración y aprobación es obligatoria para aquella AP que quiera construir un nuevo puerto de titularidad estatal o la ampliación o realización de obras de infraestructuras en uno existente y que suponga una modificación significativa. Su horizonte temporal es de al menos 10 años (art. 54 TRLPEMM).

El plan estratégico se diferencia del plan director o máster plan en el que el primero se centra en el aumento del negocio utilizando todos los medios a su alcance, y el segundo se centra generalmente en la optimización de las infraestructuras.

Los planes de empresa se elaboran anualmente por la AP en función de los objetivos definidos en los instrumentos de planificación plurianual, principalmente los planes estratégicos y directores, y han de adaptarse a la política económica del Gobierno. Dicho plan deberá contener, entre otros elementos, las previsiones de tráfico portuario y económico-financiero,

la programación financiera y de inversiones públicas y privadas, el objetivo de rentabilidad anual, etc.

Los planes directores de infraestructuras y los planes de empresa han de ser consensuados entre Puertos del Estado y cada AP. Si no se alcanza un acuerdo entre estas instituciones, es el Ministerio de Fomento el que resuelve las discrepancias. Una vez logrado el acuerdo, los planes deben ser aprobados y ratificados por el Consejo Rector de Puertos del Estado y por el Consejo de Administración de las AAPP.

En la práctica, como cada AP disfruta de independencia de criterio a la hora de la elaboración de su estrategia, el ente público Puertos del Estado es un mero actor secundario e incluso espectador de las decisiones y estrategias tomadas por las AAPP y los Gobiernos regionales.

La suma de todos los planes estratégicos dan como resultado el marco estratégico del sistema portuario español, el cual carece de un marco común debido a que es únicamente la suma de 28 estrategias independientes, en muchos casos contrapuestas, y sin estrategia a nivel nacional. Dicho marco estratégico, una vez unificado, ha de ser aprobado por el Ministerio de Fomento para su desarrollo y posterior puesta en marcha.

El modelo actual carece de una correcta planificación portuaria. Debe ser el Gobierno central quien planifique el sistema portuario español basándose en estudios de demanda y de mercado, fijando una estrategia portuaria estatal clara y definida. Igualmente se le debe dotar de las herramientas necesarias para el correcto control y seguimiento del modelo de planificación definido.

5.5. Liberalización de la estiba

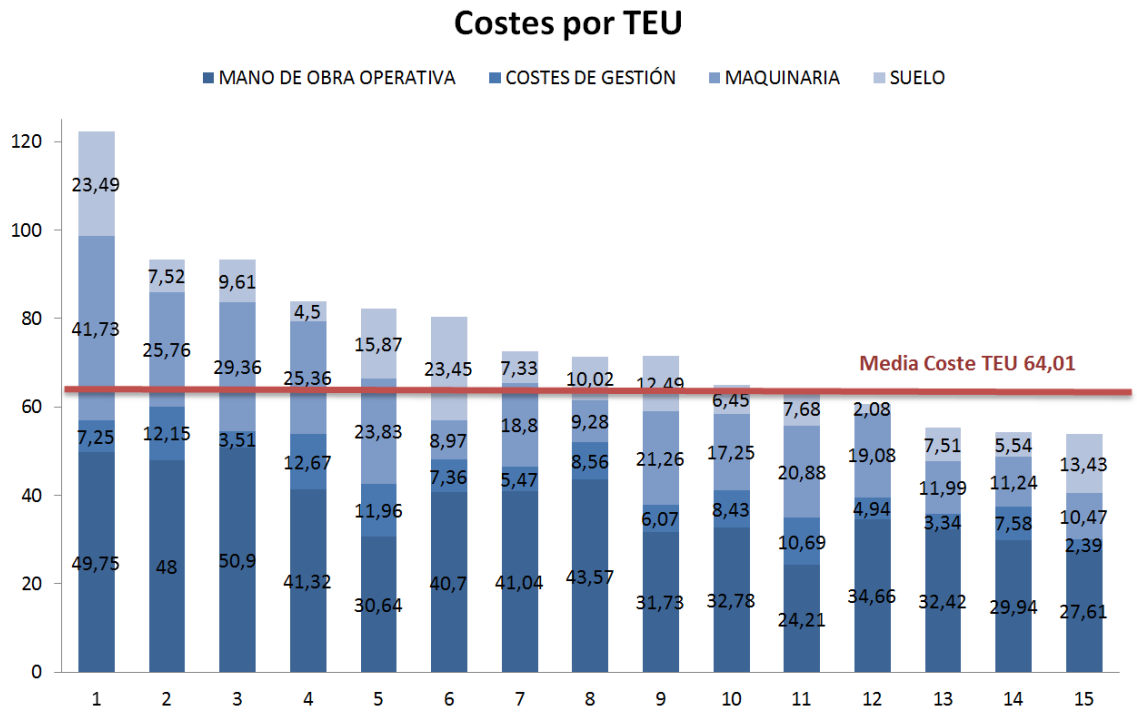
El modelo actual debe ser eliminado aplicando la Sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo, liberalizando el sector e instaurando la libre competencia en los servicios de estiba y desestiba para fomentar la competitividad de los puertos españoles.

Es necesario definir un modelo nuevo que elimine la relación laboral especial y el control de acceso a la profesión. La Ley de Puertos concede a la estiba la exclusividad de acceso a la profesión, lo que implica que el propio colectivo de estibadores puede limitar la entrada de otras empresas de estiba e incluso elegir las personas que acceden a la profesión.

La Sentencia del Tribunal de Justicia de Luxemburgo de 11 de diciembre de 2014 pone de manifiesto el incumplimiento del Estado español del art. 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, relativo a la libertad de establecimiento de las empresas en relación al régimen de gestión y contratación de los trabajadores portuarios que se dedican a la manipulación de las mercancías. Según esta Sentencia, no se puede imponer a las empresas de otros Estados miembros de la UE que deseen realizar actividades de manipulación de mercancías en los puertos españoles de interés general, la obligación de inscribirse en una SAGEP, de participar en su capital y de contratar preferentemente a los trabajadores puestos a disposición por esta Sociedad.

Independientemente de la necesidad (más bien obligación) de liberalizar la estiba, el sistema portuario español tiene la necesidad imperiosa de rebajar los costes asociados a ella, los cuales representan más de 50% del coste total de manipulación de un contenedor a su paso por un puerto español, como corrobora el estudio de Puertos del Estado sobre la cadena de costes para el tráfico de contenedores publicado el 19 Julio del 2013 y del cual hemos extraído la Figura 47. En ella se representa el coste de manipular un TEU en quince puertos españoles de interés general (no aparece el nombre por motivos de confidencialidad) y se puede apreciar una gran diferencia en estos costes.

Figura 47. Estudio de la cadena de costes para el trafico de contenedores de exportación.



MANO DE OBRA OPERATIVA	49,75	48	50,9	41,32	30,64	40,7	41,04	43,57	31,73	32,78	24,21	34,66	32,42	29,94	27,61
COSTES DE GESTIÓN	7,25	12,15	3,51	12,67	11,96	7,36	5,47	8,56	6,07	8,43	10,69	4,94	3,34	7,58	2,39
MAQUINARIA	41,73	25,76	29,36	25,36	23,83	8,97	18,8	9,28	21,26	17,25	20,88	19,08	11,99	11,24	10,47
SUELO	23,49	7,52	9,61	4,5	15,87	23,45	7,33	10,02	12,49	6,45	7,68	2,08	7,51	5,54	13,43
COSTE/TEU	122,22	93,43	93,37	83,85	82,3	80,48	72,64	71,43	70,19	64,91	63,45	60,76	55,26	54,31	53,89
Media Coste TEU	64,01	64,01	64,01	64,01	64,01	64,01	64,01	64,01	64,01	64,01	64,01	64,01	64,01	64,01	64,01

Fuente: Puertos del Estado (2015).

5.6. Libre competencia de los servicios técnico-náuticos

El modelo actual de concesiones públicas para los servicios de amarre, remolque y practicaje ha convertido estos servicios en monopolios. Se debe definir un modelo nuevo de concesiones públicas para servicios técnico-náuticos que permitan introducir competencia para el acceso al mercado, todo ello con el objetivo de fomentar la competitividad de los puertos españoles.

Los servicios técnico-náuticos son prestados por empresas privadas bajo el amparo de una concesión pública otorgada por la AP y adjudicada a un único operador privado por puerto. En los pliegos de condiciones la AP fija unas tarifas máximas que ç-no pueden ser sobrepasadas

por el concesionado en la prestación de sus servicios, pero si mejoradas a la baja si así lo estima oportuno. Del mismo modo, la AP mantiene el derecho a modificar dichas tarifas máximas si así lo cree conveniente.

Evidentemente y dado el monopolio existente, es práctica habitual que las tarifas aplicadas por las empresas de remolque, amarre y practicaje sean coincidentes con las máximas permitidas por la AP. Dado que no existe competencia posible, los clientes se ven obligados a pagar dichos precios que en muchos casos están totalmente fuera de mercado. Esta situación conlleva una pérdida de competitividad de los puertos españoles, así como una falta de libre competencia en la prestación de los servicios técnico-náuticos.

En el caso del remolque, los costes españoles llegan a ser el doble y el triple que en los principales puertos del norte de Europa, donde existe libre competencia con más de un proveedor de servicios de remolque por puerto.

Desde el 2013 existe una excepción a esta situación monopolística, la cual ha servido para dar la razón a esta teoría de sobrecostes en los servicios técnico-náuticos de los puertos españoles. Se trata de la liberalización del servicio de amarre en el puerto de Barcelona gracias a la entrada de un segundo operador en Junio del 2013, propiciando por primera vez que los clientes pudiesen elegir entre dos empresas para el amarre de sus buques y que puedan negociar las tarifas y precios en una situación de libre mercado. Estas negociaciones generaron una revisión a la baja de las tarifas de amarre por parte de ambos, dada la lucha comercial existente para captar al máximo posible de clientes. La situación al finalizar el primer ejercicio con libre competencia fue de un reparto aproximado del 50% del mercado de amarre del puerto de Barcelona para cada uno de los operadores, pero con una rebaja en las tarifas y costes de amarre de hasta un 40% (La Vanguardia, 2015).

Entendemos que este camino abierto por el puerto de Barcelona en la liberalización del servicio de amarre debe ser el ejemplo a seguir por el resto de Autoridades Portuarias y ser extensivo al resto de servicios técnico-náuticos del sistema portuario español.

6. Conclusiones

En este informe se han analizado los puertos líderes en el tráfico de contenedores a nivel mundial y cabe destacar que su liderazgo no tiene una relación directa con sus niveles de población o su extensión, sino con la cercanía a las principales rutas de comercio marítimo (como la ruta *equatorial round the world*) y con su papel como grandes centros de producción o de consumo.

Se ha realizado un análisis histórico de la gobernanza portuaria internacional en 10 países con una posición destacada en el tráfico de contenedores, siguiendo la transformación que cada uno de ellos ha ido sufriendo y detallando las reformas realizadas en cada época, para finalizar con el estudio de su modelo actual de gobernanza portuaria. Todos los países han pasado por diversos procesos de cambio de modelo y reestructuración del sistema para ir adaptándose a la coyuntura del mercado en cada uno de sus momentos históricos. La mayoría de ellos han llevado a cabo procesos de desregulación y corporatización del sistema.

En ese sentido, muchos de los principales países que albergan puertos líderes en el tráfico mundial de contenedores han empezado a gestionar sus puertos mediante corporaciones público-privadas, como por ejemplo: Corea, Países Bajos, Alemania, Italia etc. China y Singapur también gobiernan mediante este sistema, pero con una alta participación del sector público en las corporaciones. En la mayoría de los casos, tras estas corporatizaciones, los puertos han registrado un aumento de productividad, beneficios y negocio que indican el camino para que cada vez más países adopten esta forma de gestión compartida público-privada.

Es importante recordar que la transición de un modelo de gobernanza portuaria a otro no se realiza de la misma forma en cada uno de los casos, este proceso depende en gran medida de la situación previa, del contexto socio-económico del país, la repercusión social del sector portuario, el tiempo determinado para realizar el cambio, etc.

Con respecto a las tres funciones principales de la gobernanza portuaria, en la mayoría de los puertos analizados, tanto la agencia gestora portuaria como el *landowner* son entes públicos, pudiendo ser tanto a nivel nacional como regional o local, mientras que los operadores registran una mayor variedad, pudiendo ser públicos o privados, aunque predominan los operadores privados. El tipo de puerto más común es el que se rige por el modelo *landlord*. En este contexto se puede afirmar que la gobernanza portuaria mundial se halla inmersa en un nuevo proceso de cambio, crucial, complejo, revolucionario y global, con un claro objetivo de aumentar la competitividad y fomentar la libre competencia.

En cuanto a España, los puertos representan una parte importante de la economía del país y, aunque el sistema portuario goce de una buena rentabilidad, está perdiendo atractivo para los operadores privados debido a que se está perdiendo competitividad con respecto a los países de nuestro entorno, principalmente a puertos vecinos como los de Tánger Med, Sines y Gioia Tauro.

Con respecto al análisis de la gobernanza española, también ha evolucionado hacia el modelo *landlord*. Pero España debe cambiar su modelo de gobernanza portuaria dado que el actual

modelo, como se ha explicado en detalle en el capítulo anterior, ha perdido la competitividad necesaria en un sector altamente exigente, que demanda una constante adaptación a las condiciones de mercado. Del mismo modo, el modelo de gobernanza portuaria español carece de libre competencia en la prestación de algunos servicios y la legislación ha de ser adecuada a la normativa europea en materia de libre mercado.

Es por todo ello que España debe acometer una profunda reestructuración del sistema que hemos definido en 5 niveles:

- Cambio del modelo de organización: racionalización y especialización portuaria. Reducción de los puertos de interés general y de las AAPP.

- Cambio del modelo de gobernanza: evolución a un modelo nuevo basado en la corporatización de gestión público-privada de los puertos españoles de interés general, con la unificación de AAPP bajo el amparo de corporaciones o fachadas marítimas (*logistics authorities*).

- Cambio del sistema de planificación portuaria: planificación del sistema portuario español bajo una estrategia estatal única y común, basándose en estudios de demanda y mercado.

- Liberalización de la estiba: eliminación del modelo actual, liberalizando el sector e instaurando la libre competencia en los servicios de estiba y desestiba. Definición de un modelo nuevo que elimine la relación laboral especial y el control de acceso a la profesión.

- Libre competencia de los servicios técnico-náuticos: definición de un modelo nuevo de concesiones públicas para los servicios técnico-náuticos que permitan la libre competencia.

Las estrategias acerca de la gobernanza portuaria tienden a la racionalización portuaria, a la descentralización y a la introducción del sector privado en la gestión integral de los puertos (corporatización). La globalización del mercado hace necesaria una orientación hacia la libre competencia en los servicios portuarios, teniendo como objetivo final mejorar la competitividad y la eficiencia del sistema portuario español.

Referencias

Administración de los Puertos de Sines y de Algarve S.A. (2015). www.apsinesalgarve.pt

Agence Nationale des Ports (2015). www.anp.org.ma

Ashar, A. (2008). Revolution #4. Containerization International. www.ci-online.co.uk

Asociación Italiana de Autoridades Portuarias. www.assoporti.it

Auckland Regional Holdings (2010). International Ports and Freight Policies, Strategies and Action Plans. DiscussionPaper.

Autoridad del Canal de Panamá (2015). Estadísticas de tránsito. www.micanaldepanama.com

Autoridad Marítima de Panamá (2015). www.amp.gob.pa

Autoridad Marítima y Portuaria de Singapur (2015). www.mpa.gov.sg

Autoridad Portuaria Bahía de Algeciras (2015). www.apba.es

Autoridad Portuaria de Busan (2015). www.busanpa.com/eng/Main.do

Autoridad Portuaria de Barcelona (2015). www.portdebarcelona.cat/es

Autoridad Portuaria de Valencia (2015). www.valenciaport.com

Autoridad Portuaria de Rotterdam (2015). www.portofrotterdam.com

Autoridad Portuaria de Tanger Med (2015). www.tmpa.ma

Baird, A. (1995). Privatisation of Trust Ports in the United Kingdom: Review and Analysis of the First Sales. Transport Policy, 2, 135-143.

Baird, A. (1999). Analysis of Private Seaport Development: The Case of Felixstowe. Transport Policy, 6, 109-122.

Baird, A. (2000). Port Privatisation: Objectives, Extent, Process and the U.K. Experience, International Journal of Maritime Economics, 2, 177-194.

Baltazar, R. & Brooks, M. (2001). The governance of port devolution: A tale of two countries. World conference on transport research, Seoul, Korea, July.

Baltazar, R. & Brooks, M. (2007). Port governance, devolution and the matching framework: a configuration theory approach. Research in Transportation Economics, 17, 379-403.

Bouchartat, H., Hajbi, A. & Abbar, H. (2011). Governance of the maritime and port sector: Morocco as example. Journal of US-China Public Administration, 8(7), 763-773.

Brooks, M. (2004). The governance structure of ports. Review of Network Economics, 3(2), 169-184.

Brooks, M. & Cullinane, K. (2007). Devolution, Port Governance and Port Performance. Research in Transportation Economics, 17, 405-435.

Brooks, M. & Cullinane, K. (2007). Governance Models Defined. Research in Transportation Economics, 17, 405-435.

Cadena de Suministro (2015). Se agrava el conflicto de la estiba en la costa oeste de Estados Unidos y paraliza los puertos.http://www.cadenadesuministro.es/noticias/se-agrava-el-conflicto-de-la-estiba-en-la-costa-este-de-estados-unidos-y-paraliza-los-puertos

Carbone, S. & Munari, F. (2006). La disciplina dei porti tradiritto comunitario e diritto interno. Giuffre Editore.

CEPAL (2014). Movimiento contenedorizado de América Latina y el Caribe, Ranking 2013. www.cepal.org.

Cerbán, M. y Piniella, F. (2014). Las Grandes Rutas del Comercio Mundial. Internacionalización de la Economía Andaluza. Revista de Información Estadística y Cartografía de Andalucía. Nº4.Junta de Andalucía.

Coto, P., Pesquera, M., Castanedo, J. y Núñez, R. (2003). Impacto de las nuevas tecnologías en la gestión portuaria. Economía Industrial, 353, 99-110.

Chen, S. & Everett, S. (2014). The dynamics of port reform: different contexts, similar strategies. Maritime Policy & Management, 41 (3), 288-301.

Comisión de las Comunidades Europeas (1997). Libro Verde sobre los Puertos y las Infraestructuras Marítimas. COM (97) 678 final. Bruselas.

Cullinane, K. & Song, D. W. (1998). Container terminals in South Korea: problems and panaceas. Maritime Policy and Management, 25(1), 63-80.

Cullinane, K. & Song, D. W. (2001). The administrative and ownership structure of Asian container ports. International Journal of Maritime Economics, 3(2), 175-197.

Cullinane, K. & Song, D. W. (2002). Port privatization policy and practice. Transport Reviews, 22(1), 55-75.

Cullinane, K. & Wang, T. F. (2006). Port governance in China. Research in Transportation Economics, 17, 331-356.

Cullinane, K., Yap, W. Y. & Lam, J. S. (2006). The port of Singapore and its governance structure. Research in Transportation Economics, 17, 285-310.

De Langen, P. W. & van der Lugt, L. M. (2006). Governance structures of port authorities in the Netherlands. Research in Transportation Economics, 17, 109-137.

De Rus (2015). La política de infraestructuras en España. Una reforma pendiente. Documento de Trabajo FEDEA. www.fedea.es.

Debrie, J. (2011). Different tiers of government in port governance: some general remarks on the institutional geography of ports in Europe and Canada. In 12th World Conference on Transport Research.

Debrie, J., Lavaud-Letilleul, V. & Parola, F. (2013). Shaping port governance: the territorial trajectories of reform. Journal of Transport Geography, 27, 56-65.

Engel, E., Fischer, D. & Galetovic, A. (2014): *The Economics of Public-Private Partnerships: A Basic Guide.* Cambridge University Press.

Fawcett, J. (2006). Port governance and privatization in the United States: public ownership and private operation. Research in Transportation Economics, 17, 207-235.

Ferrari, C. & Musso, E. (2011). Italian ports: towards a new governance?. Maritime Policy & Management, 38(3), 335-346.

Ferrari, C., Tei, A. & Merk, O. (2015). The Governance and Regulation of Ports: the case of Italy. International Transport Forum. Discussion paper 01. OECD.

Frémont, A. & Ducruet, C. (2005). The Emergence Of A Mega-Port–From The Global To The Local, The Case Of Busan. Tijdschriftvoor Economischeen Sociale Geografie, 96(4), 421-432.

Gordon, J. R., Lee, P. M. & Lucas, H. C. (2005). A resource-based view of competitive advantage at the Port of Singapore. The Journal of Strategic Information Systems, 14(1), 69-86.

Goss, R. (1990). Economics policies and seaports: Are port authorities necessary?. Maritime Policy and Management 17(4), 257-271.

Hall, P. & Jacobs, W. (2010). Shifting proximities: the maritime ports sector in an era of global supply chains. Regional Studies 44 (9), 1103–1115.

Hajbi, A. (2011). Traffic Forecasting in Moroccan Ports. In Supply Chain Forum: an International Journal (Vol. 12, No. 4, pp. 26-35). KEDGE Business School.

HHLA (2015). Hamburger Hafen und Lagerhaus-Aktiengesellschaft. www.hhla.de/en

Huff, W. (1997). The economic growth of Singapore: Trade and development in the twentieth century. Cambridge University Press.

Informa, U. K. (2010). Containerisation International Yearbook 2011. London: Informa Cargo.

Ircha, M. (2001). North American port reform: the Canadian and American experience. International Journal of Maritime Economics, 3(2), 198-220.

Jacobs, W. (2007). Port competition between Los Angeles and Long Beach: an institutional analysis. Tijdschriftvoor economische en socialegeografie, 98(3), 360-372.

Jacobs, W. (2007). Political Economy of Port Competition. Academic Press Europe, Institutional Analysis of Rotterdam, Dubai and Southern California, Nijmegen.

L'autorità Portuale di Gioia Tauro (2015). www.portodigioiatauro.it.

Laxe, F. (2012). El nuevo marco institucional portuario. Papeles de Economía Española, 131, 66-78.

Li, K. X., Luo, M. & Yang, J. (2012). Container port systems in China and the USA: a comparative study. Maritime Policy & Management, 39(5), 461-478.

La Vanguardia (2014). Mooring rompe el monopolio del amarre en el puerto de Barcelona. www.lavanguardia.com

Luezas, J. (2015). Documento de trabajo Máster Interuniversitario en Gestión y Planificación Portuaria e Intermodalidad.

Marques, R. & Fonseca, A. (2010). Market structure, privatisation and regulation of Portuguese seaports. Maritime Policy & Management, 37(2), 145-161.

Marsa Maroc (2015). www.marsamaroc.co.ma

Montero F. (2004). Panamanian maritime sector management. Marine Policy, 28(4), 283-295.

Montero F. (2005). Panama Canal management. Marine policy, 29(1), 25-37.

Montero F. (2006). Port privatization in Panama. Marine Policy, 30(5), 483-495.

Moreno, J. y Ventura, J. (2008). El Nuevo Esquema de Competitividad Portuaria en el Estrecho de Gibraltar: la Irrupción de Tánger-Med. Comercio, Servicios y Transporte, Patrones de una Sociedad Avanzada. Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 355-365.

Musso, E., Parola, F. y Ferrari, C. (2012). Modelos de gestión portuaria. Papeles de Economía Española, 131, 116-127.

Notteboom, T. (2009). Path dependency and contingency in the development of multi-port gateway regions and multi-port hub regions. Ports in Proximity: Competition and Coordination among Adjacent Seaports, 55-72.

Notteboom, T. & Winkelmans, W. (2001). Stuctural changes in logistics: how will port authorities face the challenge?. Maritime Policy and Management 28(1), 71-89.

Notteboom, T., De Langen, P., & Jacobs, W. (2013). Institutional plasticity and path dependence in seaports: interactions between institutions, port governance reforms and port authority routines. Journal of transport geography,27, 26-35.

Organización Mundial del Comercio (2014). Estadísticas del comercio mundial 2013. www.wto.org.

Pallis, A. & De Langen, P. (2010). Seaports and the structural implications of the economic crisis. Research in Transportation Economics, 27(1), 10-18.

Parola, F., Tei, A. & Ferrari, C. (2012). Managing port concessions: evidence from Italy. Maritime Policy & Management, 39(1), 45-61.

Plan de Infraestructuras, Transporte y Vivienda, PITVI 2012/2014 (2012). Transporte Marítimo y Puertos. Puertos del Estado. Ministerio de Fomento.

Plataforma de Inversores en Puertos Españoles, PIPE (2014). Principales retos para impulsar la transformación del sector portuario. www.plataformaipe.com

Porto de Sines (2015). www.portodesines.pt/es

Port de Barcelona (2015). www.portdebarcelona.cat/es

Puertos del Estado (2015). www.puertos.es

Port of Hamburg (2015). www.hafen-hamburg.de/en

Port of Long Beach (2015). www.polb.com

Port of Los Angeles (2015). www.portoflosangeles.org

UNCTAD (1992). Development and Improvement of ports: the principles of modern port management and organization. UNCTAD Secretariat.

UNCTAD (2014). Review of Maritime Transport. www.unctad.org

Rodríguez, F. (1985). Dirección y explotación de puertos. Ed. Puerto Autónomo de Bilbao.

Sánchez, R. (2014). Los puertos requieren un cambio de gobernanza para su futuro. Boletín Marítimo y Logístico 55. CEPAL.

Shanghai Port International (Group) CO. Ltd. (2015). www.portshanghai.com.cn/en

Sherman, R. B. (2000). Seaport governance in the United States and Canada. American Association of Port Authorities.

Song, D. W., Cullinane, K., & Roe, M. (2001). The Productive Efficiency of Container Terminals.Aldershot, Ashgate.

Song, D. & Lee, S. (2006). Port governance in Korea. Research in Transportation Economics, 17, 357-375.

The Port of Los Angeles (2015). www.portoflosangeles.org

Togan, S. (2009). Liberalization of transport services in Egypt, Jordan and Morocco.

Torbianelli, V. (2013). Quanto, dove costano i porti ai contribuenti italiani?. Rivista di Economia e Politica dei Transporti, 2 (4).

U.S. Maritime Administration (2009). America´s Ports and Intermodal Transportation System. Department of Transportation.

Ungo, R. & Sabonge, R. (2012). A competitive analysis of Panama Canal routes. Maritime Policy & Management 39(6), 555–570.

Valleri, M. & Van de Voorde, E. (1992). Do Mediterranean ports have a future. Journal of Regional Policy, 2, 411-430.

Valleri, M., Lamonarca, M. & Papa, P. (2006). Port governance in Italy. Research in Transportation Economics, 17, 139-153.

Ventura, J. y Moreno, J. (2011). Nodos, redes y áreas de desarrollo en el entorno del Estrecho de Gibraltar. Congreso Internacional Cooperación Transfronteriza Andalucía-Algarve-Alentejo.

Vigueras, M. (1977). Curso de dirección y explotación de puertos. Servicios de Publicaciones del MOPU. Madrid.

Wang, J., Ng, A. & Olivier, D. (2004). Port governance in China: a review of policies in an era of internationalizing port management practices. Transport Policy, 11(3), 237-250.

Washington Public Port Districts. (2005). Retrieved on 31st October 2005 from www.washingtonports.org/port_information/histories/historyofports.htm

Winkelmans, W. (1999). The isssue of shipping and port management in the XXI century. VII Congreso de Tráfico Marítimo y Manipulación Portuaria. Fundación Portuaria y Autoridad Portuaria de la Bahía de Algeciras.

World Bank (2007). Port Reform ToolKit. Second Edition. Public-Private Infrastructure Advisory facility. www.ppiaf.org/sites/ppiaf.org/files/documents/toolkits/Portoolkit