

La Política Portuaria Europea: los nuevos desafíos de la gobernanza

Fernando González-Laxe*

Universidade da Coruña – Facultade de Economía e Empresa

Recibido: 8 de noviembre de 2019 / Aceptado: 13 de diciembre de 2019

Resumen

La Unión Europea carece de una legislación única en materia portuaria, salvo disposiciones relativas a las instalaciones portuarias y al funcionamiento de determinados servicios técnico-náuticos. Europa cuenta con más de 1.200 puertos, de los que 319 entre globales y básicos están integrados en el conjunto de las Redes Transeuropeas de Transporte. Los puertos desempeñan un rol esencial en lo que se refiere a los intercambios comerciales de la UE y en lo que concierne al servicio de pasajeros en la medida que son nodos clave en la red comercial mundial. Así, el 74% de las mercancías extracomunitarias se envían a través de los puertos. El sector portuario europeo no es homogéneo y reposa sobre diversos modelos organizativos. La diversidad portuaria europea, con diferenciación significativa en cuanto a tamaño, tipo, organización y forma de conectarse, hace difícil definir una estrategia conjunta para afrontar los grandes retos actuales. El trabajo aborda el análisis de los avances en la construcción de una política común portuaria y al mismo tiempo se exponen las distintas concepciones cruzadas de los actores del negocio marítimo y portuario.

Palabras clave

Puertos / Estrategias portuarias / Modelos de gestión / Regulación / Unión Europea.

European Port Policy: The new challenges of governance

Abstract

The EU lacks a single legislation on port matters, except for provisions concerning port facilities and the operations of certain technical port services. Europe has more than 1200 ports, of which 319 are global and basic, integrated into the Trans-European Transport Networks as a whole. Ports play an essential role in the EU trade and passenger services, as they are key nodes in global trade networks. 74% of non-EU trade takes place through ports. The European port sector is not homogeneous and is based on different organizational models. European port diversity (in term of size and type of organizational) makes it difficult to define a joint strategy. This work addresses the analysis of progress in the construction of a common port policy, as well as the different cross-conceptions of the maritime port business agents.

Keywords

Ports / Port Management Models / Regulation / European Union.

JEL Codes: L9, L91, L92.

1. Introducción

Las políticas comunes europeas tienen como objetivo el aprovechamiento de las nuevas oportunidades derivadas de los nuevos entornos internacionales y de la configuración de las infraestructuras genuinamente europeas que permitirán establecer un tránsito ordenado de bienes y servicios en el seno del espacio europeo. La modernización y ordenación de las infraestructuras portuarias son una pieza clave en los procesos de elaboración de una política común. El debate sobre la Política Portuaria Europea se concentra entre dos corrientes bien diferenciadas: una basada en el intervencionismo co-

* Correspondencia autor: laxe@udc.es

munitario y otra fundamentada en la defensa de los escenarios de mercado a través de instrumentos reguladores que sean garantes de una competitividad leal de los operadores. Esas diferencias han impedido la armonización de las distintas apuestas y necesidades nacionales, dando lugar a que el transporte marítimo se haya ido fragmentando de manera sucesiva entre los distintos modos de transporte. Como consecuencia de ello, las empresas y operadores han ido fijando sus estrategias en poder garantizar sus objetivos a corto plazo, mientras que los Estados miembros (EE.MM.) han desarrollado sus propias políticas sin implementar un sistema de transporte transeuropeo armonizado.

El contexto portuario internacional se caracteriza por una amplia multiplicidad de desafíos. La finalidad de las autoridades portuarias consiste en conciliar los diferentes intereses de los actores, promover la innovación, contribuir a mejorar la eficiencia y reforzar la competitividad. Las dinámicas portuarias han venido señalando varios puntos clave. En primer lugar, un intenso crecimiento del *shipping*. Esto es, los ciclos de transporte marítimo subrayan una aceleración continua de la oferta y la demanda, lo que supone un elevado aumento de las capacidades de inversión por parte de las compañías navieras, que han acelerado la denominada carrera por el gigantismo naval. El aumento del tamaño de las embarcaciones implica no solo infraestructuras e instalaciones ad hoc preparadas para atender a los mencionados buques de gran porte, sino que exige ofertar nuevos servicios para poder atender a las nuevas necesidades (UNCTAD, 2018). Supone, pues, un cambio por lo que respecta a la gestión de los puertos y unas nuevas proyecciones sobre las inversiones portuarias (Sánchez y Mouftier, 2016).

En segundo término, se observa un incremento de las tendencias de concentración por medio de procesos de fusión y adquisición de empresas, o por la constitución de las alianzas marítimas empresariales (Heaver, Meermans, Moglia y Van de Voorde, 2000; González-Laxe, 2018). El top 10 de los armadores aglutina cada año un porcentaje mayor dentro del mercado mundial, que en el año 2019 alcanza el 80%. Este oligopolio de oferta subraya un nuevo modelo económico, dado que se combina una mayor rotación de los buques alrededor del bucle mundial, estrechamente vinculado con las terminales localizadas en una élite portuaria, emanando con ello una nueva jerarquía portuaria internacional. La composición de las alianzas marítimas hace que esos niveles de concentración y segmentación sean cada vez mayores. Así, las diez primeras compañías están asociadas en tres alianzas: 2M (Maersk, MSC y HHM); OCEAN (CMA-CGM, COSCO, Evergreen y OOCL) y THE (Hapag-Lloyd, UASC, Yang Ming, MOL, K-Line y NYK), que controlan el 90% del total de la capacidad mundial de contenedores (Merk, 2018; ITF/OCDE, 2019).

En tercer lugar, se implantan innovaciones técnicas tanto en lo que respecta a los modelos de funcionamiento como a los de gestión, afianzando dinámicas de automatización y digitalización.

En cuarto lugar, se asiste a una transformación del negocio marítimo en la medida en que los nuevos modos de consumo y las nuevas prácticas del negocio generan nuevas reglas de la competencia, oficios y valores, y con ello los puertos comerciales han de saber apreciar esos cambios y adaptarse a ellos. Esto incluye las nuevas formas de regulación (Brooks y Culliname, 2017; Monios, 2019) y las dinámicas de *devolution* (Lee y Lam, 2017).

Finalmente, el quinto apartado hace referencia a la planificación, es decir, a saber cuál es el rol que debe ocupar el puerto dentro de una cadena global (Hall y Jacobs, 2010); cómo posicionarse y cómo formar parte de una red amplia y conectada.

Como toda actividad económica, el sector portuario no puede despreciar ni eliminar las externalidades medioambientales ni dejar de ser un actor económico básico en las estrategias de implantación y de valorización del *hinterland* económico. Con respecto al primer apartado, resultan básicos todos aquellos compromisos que buscan cumplir con las mejores prácticas en lo que se refiere a la defensa del medio ambiente y al cumplimiento de los estándares de sostenibilidad. Respecto del segundo apartado, los puertos desempeñan el rol de una empresa suministradora de servicios y tecnologías en un *hinterland* cada vez más amplio e intenso (Lam, Ng y Fu, 2013). De esta manera, las estrategias de los puertos han de seguir pautas que refuercen los factores que resulten atractivos y aquellos criterios considerados básicos para cubrir las estrategias de implantación de las empresas; esto es, el acceso a los mercados, la presencia de servicios públicos y privados, el capital humano del territorio, la proxi-

midad y la capacidad de conectar con las infraestructuras de transporte, o el coste del terreno, entre otras (Monios y Wilmsmeier, 2013).

Este trabajo analiza la diversidad portuaria en Europa, subrayando las dificultades para la definición de una política portuaria común en el marco de la UE y las complejidades de cara a armonizar unas líneas similares en el seno de los países costeros europeos. Se definen los pilares comunes establecidos y se contextualizan los posicionamientos de los distintos agentes a lo largo del proceso de definición de las estrategias. Se finaliza diferenciando las diversas funciones de los entes públicos y privados bajo los actuales postulados de los desarrollos portuarios europeos.

2. El contexto portuario europeo en el mundo

La Política Portuaria Europea ha ido evolucionando y adaptándose a los nuevos condicionantes derivados de la ampliación de la Unión y a los desafíos del entorno internacional. Los primeros pasos fueron un memorándum de la Comisión Europea (1985) titulado *Hacia una política común de transportes marítimos* y una comunicación denominada *Hacia una nueva estrategia marítima* [COM (1996) 81]. Más tarde, el Libro Verde de la Comisión sobre *Los puertos y las infraestructuras marítimas* [COM (1997) 678] profundiza en la formulación del sector y de los problemas relacionados con la organización del mercado y con las tasas. En ese texto, se sintetizan una serie de iniciativas agrupadas en cuatro grandes bloques: a) se define un sistema de movilidad eficiente e integrado; b) se reclama la necesidad de unas infraestructuras modernas y una apuesta por la innovación; c) se exige una financiación inteligente; y d) se formula una dimensión exterior. Posteriormente, se fija como objetivo la creación de una Red Transeuropea de Transporte (RTE-T) y se persigue hacer realidad el mercado interior y el desarrollo armonioso del conjunto de la Comunidad. Desde el inicio del proceso se busca contribuir a desarrollar dos ejes: la apuesta por la libre circulación de mercancías y el establecimiento de un mínimo rol para la intervención estatal. Esto es, combina una visión a largo plazo (resultante de la concepción del liberalismo económico) junto con una visión a corto plazo (propia de una concepción más pragmática e integracionista por sectores). Los primeros se centran en las apuestas por la regulación, y los segundos buscan un expansionismo administrativo.

La sucesión de los Libros Blancos de los años 1992, 2001 y 2011 han marcado las secuencias en la implementación de las acciones, logrando alternar dinámicas de armonización (*botton-up*) y de unificación (*top-down*). Recientemente, se ha incorporado el concepto “autopista del mar” en la Política del Transporte de la Unión Europea, se ha consolidado la noción de “comodalidad”, y se han formulado las Redes de Transporte Europeo junto con la profundización de los corredores de transporte europeos por medio del *Mecanismo Conectar Europa (Construir la Red Principal de Transporte: corredores de la red principal)* y *Mecanismo Conectar Europa* [COM (2013) 940]. Todo ello contribuye a resaltar el hecho de que las actividades del transporte son fundamentales para la economía, exigiendo una permanente adaptación de las políticas nacionales y supranacionales para afrontar los nuevos retos de la Unión Europea.

Los puertos comerciales concentran un flujo importante de importación y exportación de manufacturas y productos semielaborados. Las autoridades portuarias se han ido sumando en los últimos tiempos al desarrollo de la actividad logística en sus estrategias de desarrollo portuario (Verhoeven, 2015). La función básica del puerto, definida como el “paso de la mercancía por las terminales”, no constituye un hecho diferencial para los usuarios del puerto. La mejora de los accesos terrestres a los puertos y de estos al resto de sistemas de comunicación determinan sus áreas de influencia; y hoy en día la estrategia de desarrollo de la función logística del puerto surge como un elemento diferenciador de la oferta portuaria, al tiempo que contribuye, además, a la fidelización de sus flujos de transporte marítimo y a la captación de otros nuevos. Ahora bien, no todos los puertos desempeñan el mismo papel ni todos los procesos productivos se apoyan en todos los puertos. El grado de desarrollo de la economía regional en la que se inserta el puerto o la accesibilidad a los mercados interiores de consumo

determinan en buena medida el potencial logístico del puerto (Ducruet y Notteboom, 2012). En cualquier caso, no debemos alejarnos de un enfoque en el que se conciba el transporte marítimo como un segmento más en la cadena de transporte.

3. Los pilares de la Política Portuaria Europea

Los puertos han desempeñado un rol estratégico para la Unión Europea por su posición de interfaz con el resto del mundo. Constituyen la sede de los grandes nodos de conexión internacional y contribuyen a delimitar el sistema de transporte europeo. En el nuevo marco político y económico, los puertos y el transporte marítimo cobran un especial protagonismo. La capacidad de esta actividad económica hace de ella un elemento clave en la política de transporte actual. Los más de 1.200 puertos, distribuidos a lo largo de los aproximadamente 70.000 kilómetros de costa europea, han movido cerca de los 3.800 millones de toneladas de carga con más de 60.000 escalas de buques mercantes, siendo fundamentales para el desarrollo del transporte marítimo en Europa. Se estima que en el año 2013 el sector del transporte marítimo europeo aportó hasta 147.000 millones de euros, cerca del 1% del PIB de la UE, y le ha dado empleo a más de 2,3 millones de personas (Oxford Economics, 2015). Se contabilizan 2.200 operadores portuarios que emplean a 110.000 estibadores en los 22 países costeros de la UE-28. Por los puertos europeos se envían el 74% de las mercancías extracomunitarias y se moviliza el 37% del comercio intraeuropeo. Asimismo, el 96% de las mercancías y el 93% de los pasajeros que pasan por los puertos de la UE lo hacen a través de los puertos marítimos identificados en la propuesta de la Red Transeuropea de Transporte.

La relevancia portuaria europea queda reflejada en los siguientes apartados. Después del continente asiático, Europa ocupaba en el año 2017 el segundo lugar en lo referente a los movimientos de descargas (20% del mundo) y de cargas (17% mundial). Se contabilizan tres puertos europeos (Rotterdam, Amberes y Hamburgo) entre los veinte primeros del mundo. Los índices de conectividad marítima de los países europeos se sitúan en la franja alta de la clasificación, aunque distanciados de los primeros países en conectividad (China, Singapur, Corea, Hong Kong o Malasia). Finalmente, en lo que hace referencia a la flota mundial, los principales países europeos muestran un papel relevante: los registros de propiedad de Países Bajos, Grecia, Italia y Noruega son importantes, aunque menores que los pabellones de registro de Panamá, Islas Marshall, Liberia, Hong Kong o Singapur (con el 22% de los buques, pero con el 57,5% del tonelaje).

Existen cuatro grandes áreas en el desarrollo marítimo-portuario europeo: el Range Northern (engloba la costa desde los puertos de Hamburgo a Le Havre), la mediterránea, la atlántica y la báltica; siendo las dos primeras las que registran los mayores movimientos de mercancías y las que albergan los puertos de mayor relevancia. En suma, en la Europa marítima destacan dos grandes grupos: los países que mueven más de 100 millones de toneladas (encabezados por Países Bajos, España, Reino Unido, Italia, Francia y Alemania) y los que movilizan menos de 100 millones de toneladas, cuyas cabezas visibles son Portugal, Polonia y Letonia, tal y como se expone en la Tabla 1.

En la elaboración de la política portuaria europea se distinguen tres fases. La primera abarca hasta el año 2005, la segunda está comprendida entre los años 2007 y 2013, y la tercera desde el año 2013 hasta nuestros días. En la primera fase destaca la contextualización de la actividad en la economía mundial y la voluntad de elaborar marcos reglamentarios con el objetivo de liberalizar el mercado de los servicios portuarios y los deseos de inscribirse en las Redes Transeuropeas de Transporte (1997). El primer paquete portuario se abordó en el año 2001 y estaba basado en apuestas liberalizadoras en el campo de la prestación de servicios portuarios relativos a las operaciones de manipulación de carga y en lo relativo a los servicios técnico-náuticos. Posteriormente, un segundo paquete liberalizador fue llevado a cabo en el año 2004. Ambos fueron rechazados en el Parlamento Europeo en los años 2003 y 2006, respectivamente; sin embargo, sí se logró enmarcar los puertos y el transporte marítimo como objetivos claves de la UE a través de la inclusión de los puertos en las Redes de Transporte Europeas (2001).

Tabla 1. Relevancia de los primeros países europeos en materia de transporte marítimo y desarrollo portuario

| | Mov. totales de mercancías (toneladas) | | Índice de conectividad marítima | Principales puertos en carga total (millones toneladas) | | Principales puertos en carga en contenedores (miles teus) | | |
|-----------|--|---------|---------------------------------|---|-------------|---|-------------|--------|
| | 2007 | 2017 | | 2018 | Total carga | 2017 | Total | 2017 |
| Holanda | 507.463 | 595.810 | Holanda | 98,00 | Rotterdam | 433 | Rotterdam | 12.892 |
| España | 426.648 | 485.805 | Alemania | 97,09 | Amberes | 201 | Amberes | 10.032 |
| R. Unido | 581.504 | 481.815 | R. Unido | 95,57 | Hamburgo | 118 | Hamburgo | 8.860 |
| Italia | 537.327 | 475.164 | Bélgica | 91,08 | Amsterdam | 98 | Bremenhaven | 5.480 |
| Francia | 346.825 | 302.840 | España | 90,11 | Algeciras | 83 | Valencia | 4.814 |
| Alemania | 315.051 | 299.189 | Francia | 84,00 | Marsella | 75 | Algeciras | 4.381 |
| Bélgica | 236.320 | 257.865 | Italia | 67,22 | Le Havre | 66 | Felixstowe | 4.160 |
| Grecia | 164.300 | 181.261 | Portugal | 65,13 | Valencia | 60 | El Pireo | 4.120 |
| Suecia | 185.057 | 117.964 | Polonia | 63,10 | Trieste | 55 | Gioia Tauro | 3.391 |
| Finlandia | 114.819 | 110.468 | Suecia | 59,72 | Immimgham | 54 | Barcelona | 2.998 |
| Dinamarca | 109.660 | 94.638 | Grecia | 59,41 | Génova | 50 | Le Havre | 2.799 |
| Portugal | 68.229 | 93.356 | Dinamarca | 58,52 | Londres | 49 | Génova | 2.332 |

Fuente: Para los movimientos de mercancías se han utilizado las cifras de Eurostat y para el índice de conectividad marítima, las procedentes de la UNCTAD.

La segunda fase que, como ya hemos señalado, comprende el período 2007-2013, concreta las pautas y los objetivos de la política europea, así como sus estrategias. La Comunicación sobre Política Portuaria (2007) fija las actuaciones en los ámbitos de las infraestructuras, la integración en las RTE-T, los procedimientos conducentes a una simplificación administrativa, el nuevo papel de las concesiones y las condiciones de acceso al mercado de los servicios portuarios. Reconoce, asimismo, la amplia diversidad europea en lo referente a propiedad y titularidad, dentro de una intensa consolidación del transporte marítimo mundial y del progresivo desplazamiento de los centros de gravedad económica hacia el continente asiático.

La tercera fase que, como ya se ha comentado, se desarrolla a partir del año 2013, subraya varias consideraciones notables. Concluye el proceso de liberalización de la mayor parte de los servicios portuarios (a través del Reglamento 352/2017) y apuesta por la simplificación administrativa y la definición del crecimiento azul como base de la política económica de la UE. Una síntesis de las principales acciones llevadas a cabo se presenta en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Principales herramientas de la política portuaria europea

| Año | Decisión | Comentarios |
|------|--|---|
| 1996 | Comunicación de la Comisión <i>Hacia una nueva estrategia marítima</i> [COM (96) 81]. | Preconiza la necesidad de aplicar normas de competencia comunitaria al sector de los transportes marítimos, coordinadas con las políticas nacionales de los EE.MM. ante el proteccionismo de los países extracomunitarios; y se inicia una apertura progresiva hacia un verdadero y genuino mercado común en el sector de los servicios portuarios de los transportes marítimos intracomunitarios. Define cuatro pilares: seguridad marítima, mantenimiento de espacios abiertos, garantía de competitividad de los transportes marítimos y clarificación de las ayudas estatales. |
| 1997 | Libro Verde de la Comisión <i>Los puertos y las infraestructuras marítimas</i> [COM (97) 678]. | Primer intento de avanzar en una política sobre la infraestructura marítima. Los puertos desempeñan un papel básico en las cadenas de transportes intermodales; su funcionamiento tiene una gran incidencia en el comercio intra y extracomunitario; los puertos están llamados a absorber gran parte de la carga que circula por las infraestructuras del transporte. Se ambiciona un desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte como base sólida para el establecimiento de una infraestructura integrada y multimodal. Los puertos constituyen una parte importante de esa Red. |

Cuadro 1 (continuación). Principales herramientas de la política portuaria europea

| Año | Decisión | Comentarios |
|------|--|---|
| 2001 | Comunicación de la Comisión. <i>Refuerzo de la calidad de los servicios en los puertos de mar: una clave para el transporte europeo</i> [COM (2001) 35]. | Con base en el Libro Verde (1997), los aspectos que más afectan directamente son la inclusión de los puertos en la TEN-T, la regulación sistemática del acceso al mercado de los servicios portuarios y la financiación pública de los puertos y las infraestructuras portuarias. La calidad, la eficacia y el precio relativo de los servicios portuarios son factores claves para afrontar la competencia entre puertos en su pugna por atraer clientes. Los servicios portuarios se desarrollaban en entornos caracterizados por derechos exclusivos y monopolios de hecho o de derecho de índole pública o privada. Se busca una mayor orientación comercial, una mayor participación privada y con precios más acordes con los criterios de mercado. |
| 2001 | Propuesta de Directiva <i>El acceso al mercado de los servicios portuarios</i> [COM (2001) 35]. | Busca eliminar las restricciones que afectan a la libertad de prestación de servicios portuarios dentro del marco de la Política Común de Transportes. Asimismo, también intenta definir los deberes de las autoridades competentes con respecto a sus autorizaciones y procedimientos de selección. Su objetivo principal es impedir situaciones de monopolio. Se apuesta por la disponibilidad de la capacidad y del espacio, pudiendo ser necesaria la limitación del número de prestadores de servicios portuarios autorizados. |
| 2004 | Propuesta de Directiva <i>El acceso al mercado de los servicios portuarios</i> [COM (2004) 654]. | Insiste en los incrementos de liberalización de los servicios portuarios, garantizando el libre acceso a los mercados y la transparencia para poder garantizar la competencia leal y la eficacia en el sector portuario. Debido a la intensa competencia entre los puertos, los servicios portuarios deben ser competitivos y no monopolísticos. Admite la flexibilidad del practicaje dada su vinculación con los objetivos de la seguridad marítima. |
| 2005 | Directiva <i>Mejora de la protección portuaria</i> (Directiva 2005/65/CE). | Es la relativa a la mejora de la protección de buques e instalaciones portuarias. Los EE.MM. deben aprobar planes de protección que luego tienen que ser evaluados de manera sistemática. Existen tres niveles de protección: a) medidas mínimas; b) medidas admisibles durante un período de tiempo como resultado de un aumento del riesgo; y c) medidas concretas cuando no sea posible determinar el riesgo. |
| 2005 | Resolución del Parlamento Europeo sobre el transporte marítimo de corta distancia, de 12 de abril de 2005. | Considera que forma parte de las cadenas logísticas de transporte. Representa el 40% de los tráficos intracomunitarios y presenta un potencial significativo de desarrollo. |
| 2007 | Comunicación de la Comisión <i>La política portuaria europea</i> [COM(2007) 616]. | Establece el marco y las acciones concretas que deberán ponerse en aplicación. Clarifica las normas comunitarias, ayuda a concentrar esfuerzos, atrae inversiones y contribuye al desarrollo comodal. Se propone un desarrollo armonioso para el conjunto de los puertos europeos en lo relativo a instalaciones, tratamientos de residuos, reducción de emisiones a la atmósfera, desarrollo de sistemas electrónicos, reglas de juego justas (financiación, transparencia, concesiones portuarias), servicios portuarios, diálogo puerto-ciudad, formación y salud y seguridad en el trabajo. |
| 2009 | Comunicación de la Comisión <i>Objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la UE hasta 2018</i> [COM (2009) 8]. | Refuerza la competitividad del transporte marítimo y de sectores relacionados, integrando los requisitos de desarrollo sostenible y competencia. Desarrolla la Política Europea del Transporte Marítimo y una mayor consideración en el marco del RTE-T. |
| 2009 | Comunicación de la Comisión <i>Plan de acción para la creación de un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras</i> [COM (2009) 10]. | Recomendación dirigida a los EE.MM. para simplificar los procedimientos administrativos (aduanas, controles documentales, documentos requeridos) con el fin de eliminar las desventajas del transporte marítimo intracomunitario en comparación con otros modos de transporte. |

Cuadro 1 (continuación). Principales herramientas de la política portuaria europea

| Año | Decisión | Comentarios |
|------|---|--|
| 2013 | Comunicación de la Comisión <i>Los puertos: motores del crecimiento</i> [COM (2013) 295]. | La UE necesita puertos bien desarrollados y eficientes, que puedan contribuir a la recuperación económica y que sean competitivos. Se plantea una estrategia que incluye la conexión con la Red Transeuropea, la utilización de Fondos Estructurales y de Cohesión, que garantice el acceso al mercado de los servicios portuarios para promover la transparencia y el uso eficiente de los recursos públicos, la regulación de normas relacionadas con las ayudas y la financiación de las infraestructuras, la promoción del diálogo social y la mejora del perfil ambiental de los puertos. |
| 2013 | Propuesta de Reglamento por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y transparencia financiera de los puertos [COM (2013) 296]. | No prejuzga las normas de los EE.MM. que regulan el régimen de propiedad aplicable a los puertos ni impone un modelo específico de gestión de los puertos. Se refiere al respeto del marco normativo por la prestación de servicios portuarios y por las normas comunes en materia de transparencia financiera. Los prestadores de servicios portuarios deben gozar de libertad para prestar sus servicios. El reglamento aprobado no pone limitaciones al órgano gestor o a la autoridad competente a la hora de establecer sistemas de tasas, sino únicamente que sea identificable y no discriminatorio. Se garantiza la transparencia, la igualdad de trato y la atención a todas las partes interesadas. Se aplica a los siguientes servicios: servicios de combustibles, manipulación de carga, servicios al pasajero, recogida de desechos y residuos de carga, practicaje, remolque, amarre y dragado. |
| 2013 | Comunicación de la Comisión <i>Cinturón azul: un espacio único para el transporte marítimo</i> [COM (2013) 510]. | Creación de un espacio único donde se puedan agilizar los intercambios comerciales en el sistema del servicio marítimo regular. Su objetivo es mejorar la competitividad del sector del transporte marítimo al permitir que los buques operen libremente dentro del mercado interior europeo con una carga administrativa mínima, reforzando el cumplimiento de la política aduanera y fiscal. Fomenta la utilización del TMCD y el comercio por vía marítima entre puertos de la UE. |
| 2016 | Resolución del Parlamento Europeo sobre crecimiento azul. (Resolución 2016/C 075/04). | Propone la ordenación del espacio marítimo y la gestión integrada de la costa como medidas necesarias para gestionar el aumento de la actividad, la protección del medio ambiente y para garantizar la coexistencia armónica de la actividad, evitando los conflictos de usos de los espacios costeros y marítimos. Esa estrategia forma parte de la Política Marítima Integrada. Se pide a la Comisión y a los EE.MM. que garanticen la divulgación de las mejores prácticas, que se refuerce el interfaz tierra-mar en el contexto de la ordenación del territorio, y que se elimine el concepto de concebir las costas como fronteras. Destaca la necesidad de desarrollar vínculos relacionados con el crecimiento económico y el cambio climático. Propone la creación de clusters marítimos. |
| 2017 | Reglamento por el que se crea el marco de acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos (Reglamento 2017/352, de 15 de febrero de 2017). | Su objetivo es crear las condiciones de competencia equitativas en el sector, proteger a los operadores portuarios contra la incertidumbre y crear un clima favorable para las inversiones públicas y privadas. Define las condiciones en las que resulta aplicable el principio de libre prestación de servicios, sus exigencias mínimas, las circunstancias en que puede limitarse el número de operadores y el procedimiento de selección. Introduce, asimismo, normas de transparencia respecto de la financiación y de los sistemas de tarificación. |

La publicación en el año 1997 del *Libro Verde de puertos e infraestructura marítima* puede ser considerado como el punto de partida de las líneas de actuación dirigidas a mejorar la eficiencia de los

puertos y de las infraestructuras portuarias y marítimas. Las líneas básicas del debate se centraron en los siguientes puntos: a) la transparencia de la financiación de las infraestructuras portuarias; b) la liberalización de los servicios portuarios; y c) la integración de los puertos en la Red Transeuropea de Transporte. Respecto de la financiación, la Comisión se concentró en elaborar un inventario sobre la financiación pública de los principales puertos europeos con tráficos internacionales y de sus prácticas tarifarias, con el objeto de identificar las distorsiones de competencia. La escasa transparencia de los puertos dificultó el análisis, y en el año 2002 la Comisión Europea elaboró un *Vademecum sobre las normas comunitarias en materia de ayudas estatales y de financiación de construcción de las infraestructuras portuarias* en el que se aclaraban, sin excesiva profundidad, aquellos casos en los que la financiación pública de los puertos contravenía las normas del Tratado de la UE. Este trabajo concluyó con el Reglamento 352/2017, que incrementó la autonomía de las autoridades portuarias tanto en lo que concierne a las tasas, precios y gastos como en lo que afecta a la vigilancia y a la coordinación con el desarrollo portuario a nivel nacional y europeo. El Tribunal de Cuentas Europeo (2015) ratificó la complejidad y diversidad de las actuaciones al concluir en su informe lo siguiente:

La estrategia de desarrollo portuario, a largo plazo, establecida por la Comisión Europa y los EE.MM. no ofrecía una base sólida y coherente para planificar la capacidad necesaria en los puertos de la UE y para determinar la financiación pública europea y nacional que era necesaria para las infraestructuras portuarias (...) La financiación de las infraestructuras y supraestructuras portuarias similares en puertos vecinos dio lugar a inversiones ineficaces e insostenibles.

Por lo que respecta a la liberalización de los servicios portuarios, hubo dos intentos de regulación por parte de la Comisión Europea en los años 2001 y 2004, y ambos fracasaron por el rechazo del Parlamento Europeo en los años 2004 y 2006, respectivamente. La Comisión fundamentaba su propuesta en la necesidad de que los sistemas nacionales en materia de servicios portuarios de la Unión Europea se ajustasen a las libertades garantizadas por el Tratado (libre establecimiento y libre circulación de trabajadores, bienes y servicios) y por sus normas de competencia. La inclusión de determinados servicios, como el practicaaje, la manipulación de carga y los servicios a pasajeros; la autoasistencia o autotprestación; y el reconocimiento del derecho de elección de los trabajadores por parte del prestador de servicios en esas propuestas, constituyeron algunos de los aspectos más controvertidos de las propuestas legislativas.

La ausencia de un marco regulador de los servicios portuarios ha obligado a que los conflictos sobre la aplicación de estas normas se sigan resolviendo caso por caso. Es decir, algunos países prefieren directivas y no reglamentos, en tanto que otros buscan una solución final “a la carta” donde se reduzca el campo de aplicación del futuro reglamento. Este doble fracaso de la Comisión Europea obligó a ralentizar el proceso regulador en esta materia, iniciándose un proceso de consultas con el sector sobre estos temas. La no aprobación de los dos intentos de liberalizar los servicios portuarios se debe a la presión de ciertos agentes institucionales (tanto portuarios como de las ciudades-puerto), cuestión que motivó que el comisario de Transportes presentara varios años más tarde –en el año 2007– por primera vez su Política Portuaria Europea a través de una Comunicación [COM (2007) 616], en la que se recogen una serie de medidas con un enfoque *soft law* para lograr un sistema portuario europeo eficaz.

En relación con los puertos en la Red Transeuropea de Transporte, la Decisión N. 1346/2001 lograba integrar los puertos marítimos, puertos interiores y terminales intermodales en la Red a través de dos modalidades: la red básica y la red global. La primera englobaba 83 puertos y la segunda –la global– 236.

Posteriormente, varias cuestiones se fueron añadiendo a las bases de la Política Portuaria Europea. Destacamos la creación de un espacio europeo marítimo sin barreras por medio de un plan de acción concreto [COM (2009) 19] que simplificaba formalidades, a la vez que lo insertaba en su nuevo Libro Blanco *Hoja de ruta hacia un espacio único europeo de transportes: por una política de transportes competitiva y sostenible* [COM(2011) 144, de 28 marzo de 2011]. En esta línea de trabajo, el proyecto piloto *Blue Belt* es un buen ejemplo.

Tanto los procesos de liberalización como los de privatización, así como el desarrollo de nuevas formas de corporativismo, han ido modificando las relaciones entre los actores privados y los públicos. Como consecuencia de ello, se asiste a una transformación continua de la gestión de los puertos. La literatura económica ha reflejado esos cambios como se puede comprobar en los estudios de Baird (2000a, 2000b); Baltasar y Brooks (2001); Culliname y Song (2002); Debie, Gouvernal y Slack (2007); González-Laxe, Sánchez y García (2017); o Notteboom y Winkelmanns (2001). Esta mutación del nuevo rol de la autoridad portuaria en el ámbito institucional dentro del sistema de transporte contemporáneo ha generado nuevas orientaciones y trayectorias, tal y como expresan Brooks (2004) u Olivier y Slack (2006). Por tanto, la adopción de políticas públicas de privatización, de desregulación y de descentralización de las infraestructuras del transporte y de la gestión portuaria explican las mencionadas reformas. Otros autores (Juhel, 2001; Talley, 2006), por su parte, insisten en que la búsqueda de objetivos como la mejora de la eficiencia y de la competencia portuaria exige una reducción del rol del Estado tanto en la planificación como en la gestión de las infraestructuras, rasgos necesarios para una mejor inserción en una economía global y más competitiva.

El sector portuario se fue adaptando a las tendencias de la economía mundial, y las autoridades portuarias se acomodan a orientaciones cada vez más comerciales que puedan responder a los objetivos e intereses de los actores privados, así como a sus respectivas apuestas por la integración de los servicios logísticos y actividades terrestres. En este contexto, se aprecia una redefinición del papel del sector público, cada vez más incapaz de asumir los costes de las elevadas infraestructuras y de dar cuenta de los excesivos niveles de concentración. Las nuevas responsabilidades y los innovadores deberes y funciones que van adquiriendo las organizaciones portuarias resultantes formulan interrogantes sobre las competencias de gestión y explotación, sobre el funcionamiento y externalización de los servicios, y sobre la operatividad de estas competencias cuando se enfrentan a los distintos procesos de expansión y al redesarrollo de las nuevas terminales portuarias. Las diferentes opciones se ven reflejadas en el Cuadro 2.

Cuadro 2. Estructura organizativa de los puertos europeos

| | Tipo I | Tipo II | Tipo III | Tipo IV |
|---|--|--|---|-------------------------------------|
| Propiedad | Pública | Pública | Pública | Privada |
| Autonomía de gestión | Muy limitada | Limitada | Elevada | Completa |
| Responsabilidad de la gestión portuaria | Operada por el Estado (Tool Port & Landlord Port) | Predominante Landlord Port | Service Port | Service Port |
| Financiación pública externa | Intensa | Importante | Muy limitada | Sin ayudas públicas |
| Acceso a la prestación de servicios | Licitación abierta y acuerdos directos | Predominancia de acuerdos directos | Acuerdos directos | Normalmente procedimientos cerrados |
| Ejemplos de tipos de organización | Dinamarca Grecia Francia Portugal Alemania Italia | Bélgica Dinamarca Finlandia Francia Alemania España Italia Países Bajos | Dinamarca Irlanda Suecia Reino Unido | Reino Unido |

Fuente: elaboración propia sobre la base del informe de la Comisión Europea (2001). *Documento de Trabajo sobre los regímenes de financiación y los sistemas de tarificación en el sector portuario de la Comunidad* [SEC (2001) 234].

Por su parte, las estrategias de las compañías marítimas, operadores de terminales y autoridades portuarias resaltan distintos objetivos e impactos. Llama la atención las diferentes concepciones y estrategias de cada uno de los agentes privados e instituciones, destacando unos por la maximización de beneficios y por el posicionamiento de los mercados (compañías marítimas); otros, por la fidelización de clientes y servicios logísticos para incrementar el valor de los servicios (operadores de terminales); y unos terceros, por la maximización del beneficio y por el mantenimiento de la carga (autoridades portuarias). Igualmente, destacan las distintas concepciones en lo referente a las variables instrumentales utilizadas: las compañías marítimas se inclinan por dar prioridad a sus acciones en el estudio de las tarifas y los costes; los operadores de terminales destacan por los precios y por el uso de las tecnologías; y las autoridades portuarias subrayan el acceso marítimo, seguido de las políticas de ordenación territorial y de las concesiones (Notteboom y Lam, 2018; Notteboom, Pallis y Farrel, 2012).

La diversidad de propuestas y de posicionamientos muestra el amplio catálogo heterogéneo existente en Europa. En este sentido, cabe destacar la creciente presencia de distintos operadores globales en cada puerto, subrayando la competencia intra y extraportuaria existente en cada fachada portuaria europea y reforzando los niveles de competencia en el negocio marítimo. Esa tendencia es más acusada cada año y acentúa los grados de concentración económica y empresarial, y los niveles de centralización en el campo de las decisiones (ITF/OCDE, 2019). Igualmente, el actual modelo portuario es consecuencia de una amplia implantación de la iniciativa privada, fundamentalmente de empresas asociadas a *holdings* globales con presencia en los principales puertos mundiales. Esa apuesta refuerza la jerarquía y establece distintos niveles de selección portuaria a lo largo del mundo (Kutin, Sagel y Vallée, 2018). El caso europeo es una buena muestra de ello. Anotamos la presencia de las tres principales empresas europeas –la danesa AP Maersk-Möller, la italo-suiza, Mediterranean Shipping Company (MSC) y la francesa CMA/CGM– junto a las cuatro principales empresas mundiales de terminales –las chinas Hutchison Ports Holding y COSCO, la árabe Dubai Port World (DP World) y la singapureña Port of Singapur (PSA)– (Cuadro 3).

Cuadro 3. Principales puertos europeos y presencia de los operadores globales en esos puertos

| Puesto ranking 2007 | Puesto ranking 2018 | Puerto | Volumen (miles teus) | % var. 2007/2018 | Presencia de operadores internacionales en las terminales portuarias |
|---------------------|---------------------|-------------|----------------------|------------------|--|
| 1 | 1 | Rotterdam | 14.513 | 34,5% | Hutchison Ports, DP World, APM Terminal, COSCO, TIL/MSC, CMA-CGM |
| 3 | 2 | Amberes | 11.100 | 35,8% | PSA, DP World, COSCO, TIL/MSC, CMA-CGM |
| 2 | 3 | Hamburgo | 8.732 | -11,7% | Eurogate, HHLA |
| 4 | 4 | Bremenhaven | 5.467 | 11,8% | APM Terminal, TIL/MSC, Eurogate |
| 8 | 5 | Valencia | 5.104 | 67,7% | APM Terminal, COSCO, TIL/MSC |
| - | 6 | El Pireo | 4.908 | 257,5% | COSCO |
| 6 | 7 | Algeciras | 4.772 | 39,5% | APM Terminal |
| 7 | 8 | Felixstowe | 4.161 | | Hutchison Ports |
| 10 | 9 | Barcelona | 3.423 | 31,1% | Hutchison Ports, APM Terminal |
| 12 | 10 | Marsaxlokk | 3.310 | 74,2% | CMA-CGM |
| 9 | 11 | Le Havre | 2.884 | 9,3% | DP World, TIL/MSC, CMA-CGM |
| 14 | 12 | Génova | 2.609 | 40,7% | PSA |
| 5 | 13 | Giaio Tauro | 2.301 | -33,2% | TIL/MSC |
| 13 | 14 | Southampton | 1.995 | | DP World |
| - | 15 | Gdansk | 1.949 | 1.991,4% | PSA |
| | | Top-15 | 77.227 | 26,0% | |

Fuente: ITF/OCDE (2019).

No obstante, existen distintos interrogantes a la hora de enfocar los nuevos desarrollos. El primero hace referencia a cómo se plasman y concretan los flujos financieros entre las autoridades públicas y los puertos para poder determinar cuándo la financiación portuaria puede comprometer la leal competencia del sector. La adopción de unas directrices sobre las ayudas estatales en los puertos europeos es criticada, en ocasiones, por crear un marco de falta de igualdad de condiciones para el conjunto de los puertos europeos. El debate se suscita a la hora de dilucidar el origen y el destino real de la financiación, junto con su beneficiario. Las interpretaciones de la normativa de la Unión Europea sobre las ayudas de Estado por parte de la Comisión Europea han quedado lejos de despejar las dudas del sector. Resulta imperante para el sector la necesidad de disponer de unas directrices que ofrezcan seguridad jurídica para los inversores, los puertos y los usuarios.

El segundo desafío hace mención a los diferentes marcos jurídicos sobre la cesión del terreno portuario en los Estados miembros. Constituye un obstáculo para la Comisión de cara a asegurar el libre juego de la competencia entre los puertos. Las autoridades públicas deben cumplir la obligación de transparencia que consiste en asegurar, en beneficio de cualquier licitador potencial, un grado de publicidad que permita que esa concesión esté abierta a la competencia, así como la imparcialidad del procedimiento de selección. Partiendo de la premisa de que las concesiones portuarias están sujetas a las normas y principios del Tratado de la UE, la preocupación de la Comisión Europea reside actualmente en que la duración de las concesiones portuarias no limite la libre competencia más de lo necesario para garantizar la amortización de las inversiones y un rendimiento aceptable del capital invertido.

El tercer reto es el relativo a la creación de un marco de igualdad de condiciones para los puertos europeos en lo que respecta a los servicios portuarios. Destacan dos asuntos a los que se presta una especial atención. Por un lado, la necesidad de una mayor flexibilización en la concesión de exenciones del practica obligatorio en el caso de los usuarios frecuentes. Por otro lado, la vigilancia sobre los acuerdos para la prestación de los servicios de manipulación de la mercancía, con el objeto de que no se utilicen para impedir que determinadas personas o empresas, debidamente cualificadas, presten servicios de manutención de carga ni para imponer a los empresarios una mano de obra que no necesitan, ya que estas situaciones podrían infringir las normas del Tratado.

4. Los desafíos de la gobernanza portuaria

Analizamos la gobernanza enfocando a la UE como un actor internacional tanto en el ámbito de la cooperación como en su dinámica de integración europea. Combinamos, igualmente, el análisis estructural (lo que se percibe como clave y permanente) con lo coyuntural (que refleja los hechos que condicionan los propios procesos de elaboración de políticas comunes). Acentuar el rol de actor/agente significa poner de manifiesto el vínculo entre gobernanza, política exterior y cooperación al desarrollo, entendiendo la gobernanza como un modo abierto de gestión de la interdependencia; esto es, como un dispositivo pluralista que permita a la comunidad internacional tratar los problemas colectivos a los que se enfrenta (Sotillo, 2017). En el caso de la Política Marítima y del Transporte Marítimo de la UE, el Estado ha dejado de ser el actor monolítico de las acciones públicas, reconociéndose cada vez más la presencia y la influencia de otros actores en las acciones de gobierno a partir de las relaciones de interdependencia y de las interacciones mutuas entre las instituciones públicas y la sociedad. Por tanto, la elaboración de la Política Portuaria de la UE no puede ser considerada como una “maquinaria de certidumbre” sino de adaptabilidad a un proceso económico en constante mutación.

El desarrollo de un puerto está asociado a mecanismos muy complejos que se inscriben, a su vez, en un sistema integral de transporte y en una red de intercambios vinculados a áreas de desarrollo económico. En el primer supuesto, los puertos desean insertarse en una red articulada de flujos de circulación de mercancías en torno a la economía globalizada, en tanto que en el segundo supuesto sus actuaciones se fundamentan en lógicas que las relacionan con las economías locales y con los parámetros

económicos, sociales, medioambientales, políticos y culturales. De esta forma, los puertos aseguran, primeramente, el interfaz entre el mar y la tierra; en segundo lugar, se apoyan muy especialmente sobre una mayor valorización de las rentas de situación; y, en tercer término, se asientan sobre la horizontalidad de las relaciones entre los agentes económicos. Tales apuntes se reflejan de manera muy explícita a partir del proceso de *contenedorización*, puesto que son los propios operadores del transporte los que buscan transformar el puerto (que anteriormente era definido como el lugar de intercambio y de ruptura de carga) en una nueva concepción, aquella de simple malla de una cadena origen/destino de la mercancía.

Las trayectorias de los puertos europeos se delimitan por sus nuevas funciones. Se abren distintas opciones de futuro, desde considerar un modelo *land-lord* avanzado (las infraestructuras son públicas, pero los servicios están externalizados mediante contratos o concesiones) o el desarrollo de puertos concesionados (puerto asignado a una empresa privada que, a su vez, efectúa y se responsabiliza de las futuras inversiones).

Los modelos de gobernanza portuaria actúan sobre las necesidades *upstream* (producción) y *downstream* (comercialización), así como sobre las operaciones facilitadoras de la cadena logística. Las reformas institucionales de los puertos cubren, en consecuencia, varios aspectos: a) la liberalización de los servicios portuarios; b) las reformas en los ámbitos laborales y las dinámicas de especialización; y c) la reestructuración de la gestión. En suma, las autoridades portuarias se repositionan respecto de los actores del mercado y de los actores externos, dados los nuevos entornos y las presiones competitivas procedentes de otros puertos. Una gradación de esos retos la expone Verhoeven (2009) al hacer explícitas tres funciones para las autoridades portuarias:

- a) Un *rol conservador*, donde las autoridades portuarias se concentran en las infraestructuras portuarias.
- b) Un *rol facilitador*, donde las autoridades portuarias se implican en las inversiones, en la interacción con el hinterland, en ganar competitividad y en desarrollar una estrategia comercial.
- c) Un *rol emprendedor*, donde las autoridades portuarias buscan desarrollar funciones logísticas, industriales y urbanas, generando valor añadido tanto a los tráficos como a los desarrollos industriales.

Bajo estos parámetros se pueden exponer las diferentes funciones susceptibles de emprender por el sector público y el privado en lo que concierne a los desarrollos portuarios (véase Cuadros 4 y 5).

Cuadro 4. Propiedad de los puertos europeos

| Elementos del puerto | Propiedad | Notas |
|--|-----------|--|
| Suelo y lámina del agua. | Pública | En Europa suele ser de naturaleza pública, a excepción de los puertos ingleses. |
| Infraestructuras básicas: diques de abrigo, dragados, muelles y atraques. Superestructuras: pantalanés, equipos de cargas/descarga, manipulación, material móvil, silos, almacenes, depósitos, naves. | Pública | Gran complejidad para distinguir las infraestructuras de las superestructuras. La infraestructura básica suelen ser de naturaleza pública, mientras que la superestructura suele ser de propiedad privada o mixta. |
| Servicios generales, portuarios y comerciales. | Privada | Suelen estar prestados por empresas mixtas y algunos servicios (practicaje, remolcadores, amarradores, residuos) a través de concesiones o contratos. |

Cuadro 5. Funciones de los sectores público y privado en el sector portuario

| Sector público | Sector privado |
|--|--|
| <p>REGULADOR Es responsable del “interés público”. Ejerce el control del “dominio público” y de la “sostenibilidad”. Tiene como objetivo ser efectivo en función de las reglas. Debe ser cooperador con otros organismos reguladores. Presta asistencia y actúa en el control de medidas. Desarrolla asistencia técnica (<i>expertise</i>) dentro y fuera del puerto.</p> | <p>OPERADOR Busca la eficiencia en las operaciones portuarias. Gestiona los recursos humanos y materiales. Desarrolla la interoperabilidad funcional con modos de transporte marítimo y terrestre.</p> |
| <p>PLANIFICADOR Efectúa el desarrollo del puerto integrado en los planes europeos/nacionales/regionales/locales, basados en objetivos comerciales, buscando una óptima asignación de recursos. Presta asistencia en lo relativo al seguimiento en los posicionamientos. Mantiene la “sostenibilidad” como principio.</p> | <p>PRESTADOR DE SERVICIOS Atiende a los requerimientos de la demanda en torno a los servicios portuarios. Asunción de competencias en calidad y costes. Incide sobre los servicios logísticos y de valor añadido sobre la mercancía. Se integra en las redes de servicios globales.</p> |
| <p>FACILITADOR Es un <i>active real state broker</i>. Se basa en un uso dinámico del suelo. Presta servicios generales. Socio en proyectos de <i>partenariado</i> público/privado. Controla las tarifas/tasas y la relación calidad/costes de los servicios. Apuesta por la formación y promoción de la I+D+i.</p> | <p>PROMOTOR Proporciona recursos financieros asumiendo riesgos. Implanta tecnología. Contribuye a la sostenibilidad.</p> |

5. Reflexiones finales

La UE no solo es un actor global sino que tiene mandato para la elaboración de políticas comunes. La Comisión Europea tiene que asegurar que los puertos europeos sean capaces de atender con eficacia a la demanda. Las nuevas revisiones se centran en dos elementos: la transcendencia estratégica de los puertos, por un lado, y el marco de acceso al mercado de servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos, por otro. En la mayoría de los trabajos que hacen mención a la política portuaria europea (Chlomoudis y Pallis, 2002, 2005; Guillaume, 2011; Pallis, 2002, 2007; Petit, Beresford, Marlow y Smith, 2008; Psaraftis, 2005; Verhoeven, 2006, 2009, 2015; Verhoeven y Vanoutrive, 2012) se insiste en esos planteamientos y, al mismo tiempo, se reconoce la gran dificultad de abordarlos, ya que el propio sector portuario europeo no es homogéneo y reposa en varios modelos organizativos privados y públicos diferentes.

La Comisión Europea presentó la Comunicación *Los puertos motores del crecimiento de los puertos* [COM (2013) 295], en la que estima que los puertos pueden contribuir a la recuperación económica y a la competitividad de la industria europea en los mercados mundiales, aportando además valor añadido y puestos de trabajo en las regiones costeras. Con el fin de estimular esos progresos, propone nuevas iniciativas: la plena utilización de las nuevas orientaciones de la RTE-T y los instrumentos financieros de la UE para mejorar las conexiones; el control de la aplicación directa del derecho de la UE aplicable a las concesiones y a los puertos; la prestación del apoyo administrativo y técnico necesario para el diálogo social a escala de la Unión; iniciativas para seguir simplificando los procedimientos administrativos, en especial los procedimientos aduaneros; y la promoción de las tecnologías ambientales y del transporte marítimo de corta distancia.

Por lo que atañe al marco para la prestación de servicios portuarios y normas comunes sobre la transparencia financiera de los puertos, la iniciativa comunitaria está recogida en el Reglamento 352/2017. Bajo este Reglamento se especifican las distintas categorías de servicios portuarios (suministro de combustible, manipulación de carga, dragado, amarre, servicios de pasajeros, instalaciones receptoras portuarias, practicaje y remolque) y las normas y también el ámbito de aplicación en los puertos de la Red Transeuropea de Transportes. Destacan varias consideraciones: a) no se impone un modelo específico de gestión de los puertos; b) no afecta a la competencia de los EE.MM. para prestar, de conformidad con el derecho de la Unión, servicios no económicos de interés general; c) los prestadores de servicios deberán gozar de libertad para prestar sus servicios; d) no se deben poner limitaciones al organismo gestor o a la autoridad competente a la hora de establecer sus sistemas de cobros de tasas, siempre que sean transparentes, fácilmente identificables, no discriminatorias y que contribuyan al mantenimiento y desarrollo de infraestructuras e instalaciones para la prestación de servicios que sean necesarios para realizar o facilitar las operaciones de transporte dentro de las zonas portuarias o en las vías navegables que dan acceso a esos puertos.

Sin embargo, y a pesar de los pasos dados, no es fácil articular una política portuaria común en una Europa donde existe una amplia variedad de modelos de titularidad y de gestión portuaria (Brooks, 2004; Brooks y Culliname, 2007; González-Laxe, 2002; González-Laxe et al., 2016; Pallis, 2002). De una parte, la aplicación de las medidas europeas puede llegar a tener impactos muy dispares entre los EE.MM., y también dentro de los mismos puertos. De otra parte, los ejemplos de titularidad estatal se concentran en el sur de Europa (Italia, Francia, España y Portugal). Esta profusión de estrategias nacionales facilita la elaboración de una nueva configuración de las funciones del sector público y del privado. Los programas de reformas pueden adoptar diferentes formas, aunque la mayor parte de estas tienden a que la delegación o la transferencia de las operaciones y gestión de activos deriven hacia un enfoque más comercial, a que las autoridades portuarias posean más autonomía institucional, y a que exista un marco legal donde se puedan desarrollar esas competencias (Ng y Pallis, 2010).

Este análisis refleja la mutación que experimentan las funciones de las autoridades portuarias. La dimensión económica se centra en recoger e incorporar las necesidades de los agentes integrantes de la comunidad portuaria, apostando por situaciones diferenciadas y evitando los distintos tipos de gestión. Con el fin de preservar la dimensión competitiva de los puertos, se comprometen a sostener y a mantener excelentes relaciones tanto con los agentes de la zona portuaria como con los del hinterland anexo y próximo. Buscan, en consecuencia, optimizar los procesos productivos y de servicios, y lograr la máxima eficiencia en lo que atañe a la utilización de la infraestructura, a la integración de las plataformas logísticas, a la promoción de un sistema de transporte multimodal eficaz y al desarrollo de un marco de relaciones estratégicas con el hinterland. En suma, se mantiene una dualidad entre el mercado y la sociedad, a la que habría que añadir la promoción del progreso social, la aplicación de los principios del desarrollo sostenible y las políticas medioambientales, de cara a garantizar los avances en la integración económica en paralelo y en coherencia con otros progresos en otros ámbitos.

La presión de la competencia internacional ha aumentado considerablemente. La Unión Europea es consciente de la necesidad de contar con un programa político adecuado que permita garantizar el funcionamiento continuo del transporte marítimo de la Unión. Las políticas deben tener presente que, para que el transporte marítimo y los puertos puedan cumplir su misión, es necesaria una infraestructura perfectamente preparada para dar respuesta a la demanda, un mejor empleo de las instalaciones existentes, un incremento de la productividad portuaria y unos servicios de calidad.

Por su posición geoestratégica, Europa es defensora del tríptico portuario: desarrollo hacia el interior (hinterland), relaciones puerto-ciudad y fomento de la conectividad marítima (*foreland*). Su apuesta se centra en abrir los servicios portuarios a los mercados y evitar la presión creciente de los operadores de terminales en lo que hace referencia a los equipamientos y servicios. Por tanto, la Unión busca aplicar normativas en las que los servicios queden bajo marcos comunitarios, y que se pueda ga-

rantizar la libertad de establecimiento en los mercados y en aquellos puertos que movilicen más de tres millones de toneladas o 500.000 pasajeros. No obstante, la Comisión Europea admitiría aquellas propuestas nacionales que hagan mención a las cualificaciones profesionales del prestatario y al número de autorizaciones por espacios, por capacidad disponible de infraestructuras o por cuestiones de seguridad. La filosofía política consistiría en eliminar las distorsiones en la competencia entre los puertos a través de la liberalización de los servicios y de la transparencia de los costes comerciales, tratando de evitar la confusión existente derivada de los flujos de financiación procedentes de las ayudas públicas o de los ingresos derivados de las prestaciones exclusivamente comerciales (Guillaume, 2011).

La Unión Europea persigue reforzar los vínculos entre los territorios costeros. No hay que olvidar que los grandes puertos han contribuido a desarrollar el crecimiento de las grandes ciudades. La RTE-T desempeña un nuevo papel para mejorar la interconectividad por medio de la definición de los corredores de transportes terrestres y de los ejes fluviales; también para reforzar el núcleo económico europeo; para abrir opciones de desarrollo a los espacios periféricos; y, por último, para contribuir a descargar los tráficos en los espacios congestionados por medio de la apuesta por las autopistas del mar y del transporte marítimo de corta distancia. La Unión necesita una estrategia de futuro que le permita reforzar su importante papel en el entorno internacional. Las bases están siendo formuladas mediante la combinación de tres submodelos: el económico (que busca la satisfacción y compatibilidad con las aspiraciones del cliente); el de gestión (que tiene como compromiso la obtención de rentabilidad y el logro de niveles de eficiencia); y el de relación (que se manifiesta a través de la gobernanza y de los vínculos con los objetivos de promoción y alianzas). En definitiva, el marco regulador relativo a la política portuaria se ha desarrollado preferentemente en cada Estado miembro sin que hasta el momento se disponga de una política común completa e integrada, lo que puede suponer una debilidad.

Bibliografía

- Baird, A. J. (2000a). Port privatization: Objectives, extent, process and the UK experience. *International Journal of Maritime Economics*, 2(3), 177-194. DOI: <https://doi.org/10.1057/ijme.2000.16>
- Baird, A. J. (2000b). Privatization and deregulation in seaport. En W. Bradshaw y H. Lawton-Smith (Eds.), *Privatization and deregulation of transports* (pp. 397-412). London, England: McMillan Press.
- Baltazar, R., y Brooks, M. (2001). The governance of port devolution. A tale of two countries. En *Proceedings of 9th World Congress on Transport Research, 22-27 July 2001. Seoul, Korea*.
- Brooks, M. (2004). The governance structure of ports. *Review of Network Economics*, 3(2), 168-183. DOI: <https://doi.org/10.2202/1446-9022.1049>
- Brooks, M., y Culliname, K. (2007). Governance models defined. En M. Brooks y K. Culliname (Eds.), *Devolutions, port governance and port performance* (pp. 405-435). London, England: Elsevier.
- Brooks, M., y Pallis, A. A. (2017). Revisiting port governance and port reform: A multi country examination. *Research in Transportation Business & Management*, 22, 1-10. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2017.02.005>
- Chlomodis, C., y Pallis, A. A. (2002). *European port policy: Towards a long-term strategy*. Cheltenham, England: Elgar.
- Chlomodis, C., y Pallis, A. A. (2005). The EU port policy in an era historical perspective. *European Research Studies Journal*, 8(1-2), 21-42. Recuperado de https://www.researchgate.net/publication/46542494_The_EU_port_policy_in_a_historical_perspective
- Culliname, K., y Song, D. W. (2002). Port privatization policy and practice. *Maritime Policy and Management*, 22(1), 55-75. DOI: <https://doi.org/10.1080/01441640110042138>
- Debie, J., Gouvernal, E., y Slack, B. (2007). Port devolution revisited: The case of regional port and the role of lower tier government. *Journal of Transport Geography*, 15(6), 455-464. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jtrangeo.2007.01.003>
- Ducruet, C., y Notteboom, T. (2012). The worldwide maritime network of container shipping. Spatial structural and regional dynamics. *Global Networks*, 12(3), 395-423. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1471-0374.2011.00355.x>

- González-Laxe, F. (2002). Economía marítima y tipologías portuarias. *Boletín Económico de Información Comercial Española*, 2717, 21-33.
Recuperado de https://www.udc.es/iuem/documentos/monografias/economia_tipologias.pdf
- González-Laxe, F. (2018). El transporte marítimo y los desarrollos portuarios: el nuevo rol de las alianzas marítimas en el tablero internacional. *Estudios de Economía Aplicada*, 36(3), 647-668.
DOI: <http://dx.doi.org/10.25115/eea.v36i3.2546>
- González-Laxe, F., Sánchez, R., y García, L. (2017). The adaptation process in port governance: The case of the Latin countries in America and Europe. *Journal of Shipping and Trade*, 1-14.
DOI: <https://doi.org/10.1186/s41072-016-0018-y>
- Guillaume, J. (2011). La politique portuaire européenne, entre ouverture au marché unique et développement durable. *Annales de Géographie*, 677(1), 50-64. DOI: <https://doi.org/10.391/ag.677.0050>
- Hall, P., y Jacobs, W. (2010). Shifting proximities: The maritime ports sector in an era of global supply chains. *Regional Studies*, 44(9), 1103-1115. DOI: <https://doi.org/10.1080/00343400903365110>
- Heaver, T., Meermans, H., Moglia, F., y Van de Voorde, E. (2000). Do mergers and alliances influence European shipping and port competitive? *Maritime Policy & Management*, 27(4), 363-373.
DOI: <https://doi.org/10.1080/030888300416559>
- ITF/OCDE. (2019). Container shipping in Europe: Data for the evaluation of the EU Consortia Block Exemption. *ITF Working Document*. Paris, France: International Transport Forum. Recuperado de https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/container-shipping-europe-eu-consortia_3.pdf
- Juhel, M. H. (2001). Globalization, privatization and restructuring of ports. *International Journal of Maritime Economics*, 3(2), 139-174. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.ijme.9100012>
- Kutin, N., Sagel, M. S., y Vallée, Th. (2018). Container port hierarchy and connectivity based on network analysis. *LEMNA Working Paper*, EA-4272. Nantes, France: Laboratoire d'Economie et de Management Nantes-Atlantique (LEMNA), Université de Nantes. Recuperado de <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01828656/document>
- Lam, J. S. L., Ng, A. K. Y., y Fu, X. (2013). Stakeholder management for establishing sustainable regional port governance. *Research Transport Business Management*, 8, 30-38.
DOI: <https://doi.org/10.1016/j.rtbm.2013.06.001>
- Lee, P. T. W., y Lam, J. S. L. (2017). A review of port devolution and governance models with compound eyes approach. *Transport Reviews*, 37(4), 507-520. DOI: <https://doi.org/10.1080/01441647.2016.1254690>
- Merk, O. (2018). *The impact of alliances in container shipping*. Paris, France: OCDE/ITF.
Recuperado de <https://www.itf-oecd.org/sites/default/files/docs/impact-alliances-container-shipping.pdf>
- Monios, J. (2019). Policentric port governance. *Transport Policy*, 83, 26-36.
DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2019.08.005>
- Monios, J., y Wilmsmeier, G. (2013). The role of intermodal transport in port regionalisation. *Transport Policy*, 30, 161-172. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2013.09.010>
- Ng, K. Y. A., y Pallis, A. A. (2010). Port governance reforms in diversified institutional frameworks: Generic solutions, implementation asymmetries. *Environment and Planning A*, 42(9), 2147-2167.
DOI: <https://doi.org/10.1068/a42514>
- Notteboom, T., y Lam, J. S. L. (2018). The greening of terminal concessions in seaports. *Sustainability*, 10(9), 3318.
DOI: <https://doi.org/10.3390/su10093318>
- Notteboom, T., Pallis, A., y Farrel, S. (2012). Terminal concessions in seaports revisited. *Maritime Policy & Management*, 39(1), 1-5. DOI: <https://doi.org/10.1080/03088839.2012.644476>
- Notteboom, T., y Winkelmann, W. (2001). Reassessing public sector involvement in European seaports. *International Journal of Maritime Economics*, 3(2), 242-259. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.ijme.9100008>
- Olivier, D., y Slack, B. (2006). Rethinking the ports. *Environment and Planning A*, 38, 1409-1427.
DOI: <https://doi.org/10.1068/a37421>
- Oxford Economics. (2015). *The economic value of the EU shipping industry-update. A report for the European Community Shipowners' Association (ECSA)*. Oxford, England: Oxford Economics.
Recuperado de <https://www.ecsa.eu/images/Studies/150220%20European%20Shipping%20Update.pdf>
- Pallis, A. A. (2002). *The Common EU Maritime Transport Policy*. Aldershot, England: Ashgate.
- Pallis, A. A. (2007). EU port policy: Implications for port governance in Europe. En M. Brooks y K. Culliname (Eds.), *Devolution, port governance and port performance* (pp. 479-495). London, England: Elsevier.
- Petit, S. J., Beresford, A. K. C., Marlow, P. B., y Smith, H. D. (2008). *Transport and port policy in the European Union*. Cardiff, Wales: Cardiff University.

- Psaraftis, H. M. (2005). Analysis of EU Port Policy. *INAM Conference 2005*.
- Sánchez, R., y Mouftier, L. (2016). Reflexiones sobre el futuro de los puertos: del estrés actual al cambio y la innovación del futuro. *Boletín FAL*, 352(8). Recuperado de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/41045/S1601355_es.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Sotillo, J. A. (2017). La Unión Europea y la gobernanza global del desarrollo. *Araucaria. Revista Iberoamericana de la Filosofía, Política y Humanidades*, 37, 427-454. DOI: <https://doi.org/10.12795/araucaria.2017.i37.20>
- Talley, W. K. (2006). Port performance: An economic perspective. En M. Brook y K. Culliname (Eds.), *Devolution, port governance and port performance* (pp. 499-516). London, England: Elsevier.
- UNCTAD. (2018). 50 years of Review of Maritime Transport (1968-2018): Reflecting on the past, exploring the future. *Transport and Trade Facilitation. Series n° 10*. Geneve, Switzerland: UNCTAD. Recuperado de https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dt12018d1_en.pdf
- Verhoeven, P. (2006). Port management reform in Europe: Is there a role for the EU? En T. Notteboom (Ed.), *Ports are more than piers* (pp. 35-55). Antwerpwn, Belgium: Uitgeverij De Lloyd.
- Verhoeven, P. (2009). European ports policy: Meeting contemporary governance challenges. *Maritime Policy and Management*, 36(1), 79-101. DOI: <https://doi.org/10.1080/03088830802652320>
- Verhoeven, P. (2015). *The economic assessment of management reform in European seaports*. (Thesis Doctoral). Antwerpwn, Belgium: University of Antwerpen.
- Verhoeven, P., y Vanoutrive, T. (2012). A quantitative analysis of European port governance. *Maritime Economics & Logistics*, 14(3), 178-203. DOI: <https://doi.org/10.1057/mel.2012.6>