

A Política Portuaria Europea: os novos desafíos da gobernanza

Fernando González-Laxe*

Universidade da Coruña – Facultade de Economía e Empresa

Recibido: 8 de novembro de 2019 / Aceptado: 13 de decembro de 2019

Resumo

A Unión Europea carece dunha lexislación única en materia portuaria, agás disposicións relativas ás instalacións portuarias e ao funcionamento de determinados servizos técnico-náuticos. Europa conta con máis de 1.200 portos, dos que 319 entre globais e básicos están integrados no conxunto das Redes Transeuropeas de Transporte. Os portos desempeñan un rol esencial no tocante aos intercambios comerciais da UE e no que concirne ao servizo de pasaxeiros na medida en que son nós claves na rede comercial mundial. Así, o 74% das mercadorías extracomunitarias envíanse a través dos portos. O sector portuario europeo non é homoxéneo e repousa sobre diversos modelos organizativos. A diversidade portuaria europea, con diferenciación significativa en canto a tamaño, tipo, organización e forma de conectarse, fai difícil definir unha estratexia conxunta para afrontar os grandes retos actuais. O traballo aborda a análise dos avances na construción dunha política común portuaria e asemade expóñense as distintas concepcións cruzadas dos actores do negocio marítimo e portuario.

Palabras clave

Portos / Estratexias portuarias / Modelos de xestión / 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

As políticas comúns europeas teñen como obxectivo o aproveitamento das novas oportunidades derivadas das novas contornas internacionais e da configuración das infraestruturas xenuinamente europeas que permitirán establecer un tránsito ordenado de bens e servizos no seo do espazo europeo. A modernización e ordenación das infraestruturas portuarias son unha peza clave nos procesos de elaboración dunha política común. O debate sobre a Política Portuaria Europea concéntrase entre dúas correntes ben diferenciadas: unha baseada no intervencionismo comunitario e outra fundamen-

* Correspondencia autor: laxe@udc.es

tada na defensa dos escenarios de mercado a través de instrumentos reguladores que sexan garantes dunha competitividade leal dos operadores. Esas diferenzas impediron a harmonización das distintas apostas e necesidades nacionais, dando lugar a que o transporte marítimo se fragmentara de maneira sucesiva entre os distintos modos de transporte. Como consecuencia diso, empresas e operadores foron fixando as súas estratexias en poder garantir os seus obxectivos no curto prazo, mentres que os Estados membros (EE.MM.) desenvolveron as súas propias políticas sen implementar un sistema de transporte transeuropeo harmonizado.

O contexto portuario internacional caracterízase por unha ampla multiplicidade de desafíos. A finalidade das autoridades portuarias consiste en conciliar os diferentes intereses dos actores, promover a innovación, contribuír a mellorar a eficiencia e reforzar a competitividade. As dinámicas portuarias viñeron sinalando varios puntos clave. En primeiro lugar, un intenso crecemento do *shipping*. Isto é, os ciclos de transporte marítimo subliñan unha aceleración continua da oferta e da demanda, o que supón un elevado aumento das capacidades de investimento por parte das compañías navieiras, que aceleraron a denominada carreira polo xigantismo naval. O aumento do tamaño das embarcacións implica non só infraestruturas e instalacións ad hoc preparadas para atender os mencionados buques de gran porte, senón que esixe ofertar novos servizos para poder atender as novas necesidades (UNCTAD, 2018). Supón, pois, un cambio no tocante á xestión dos portos e unhas novas proxeccións sobre os investimentos portuarios (Sánchez e Mouftier, 2016).

En segundo termo, obsérvase un incremento das tendencias de concentración por medio de procesos de fusión e adquisición de empresas, ou pola constitución das alianzas marítimas empresariais (Heaver, Meermans, Moglia e Van de Voorde, 2000; González-Laxe, 2018). O top 10 dos armadores aglutina cada ano unha porcentaxe maior dentro do mercado mundial, que no ano 2019 alcanza o 80%. Este oligopolio da oferta reflicte un novo modelo económico, dado que se combina unha maior rotación dos buques arredor do bucle mundial, estreitamente vinculado coas terminais localizadas nunha elite portuaria, emanando con iso unha nova xerarquía portuaria internacional. A composición das alianzas marítimas fai que eses niveis de concentración e segmentación sexan cada vez maiores. Así, as dez primeiras compañías están asociadas en tres alianzas: 2M (Maersk, MSC e HHM), OCEAN (CMA-CGM, COSCO, Evergreen e OOCL) e THE (Hapag-Lloyd, UASC, Yang Ming, MOL, K-Line e NYK), que controlan o 90% do total da capacidade mundial de contedores (Merk, 2018; ITF/OCDE, 2019).

En terceiro lugar, implántanse innovacións técnicas tanto no que respecta aos modelos de funcionamento como aos de xestión, afianzando dinámicas de automatización e dixitalización.

En cuarto lugar, asístese a unha transformación do negocio marítimo na medida en que os novos modos de consumo e as novas prácticas do negocio xeran novas regras da competencia, oficios e valores, e con iso os portos comerciais deben saber apreciar eses cambios e adaptarse a eles. Isto inclúe as novas formas de regulación (Brooks e Culliname, 2017; Monios, 2019) e as dinámicas de *devolution* (Lee e Lam, 2017).

Finalmente, o quinto apartado fai referencia á planificación, é dicir, identificar cal é o rol que debe ocupar o porto dentro dunha cadea global (Hall e Jacobs, 2010); como posicionarse e como formar parte dunha rede ampla e conectada.

Como toda actividade económica, o sector portuario non pode desprezar nin eliminar as externalidades medioambientais nin deixar de ser un actor económico básico nas estratexias de implantación e de valorización do *hinterland* económico. Con respecto ao primeiro apartado, resultan básicos todos aqueles compromisos que buscan cumprir coas mellores prácticas no que se refire á defensa do medio ambiente e ao cumprimento dos estándares de sostibilidade. Respecto do segundo apartado, os portos desempeñan o rol dunha empresa subministradora de servizos e tecnoloxías nun *hinterland* cada vez máis amplo e intenso (Lam, Ng e Fu, 2013). Desta maneira, as estratexias dos portos deben seguir pautas que reforcen os factores que resulten atractivos e aqueles criterios considerados básicos para cubrir as estratexias de implantación das empresas; isto é, o acceso aos mercados, a presenza de servizos públicos e privados, o capital humano do territorio, a proximidade e a capacidade de conectar coas infraestruturas de transporte, ou o custo do terreo, entre outras (Monios e Wilmsmeier, 2013).

Este traballo analiza a diversidade portuaria en Europa, subliñando as dificultades para a definición dunha política portuaria común no marco da UE e as complexidades de cara a harmonizar unhas liñas similares no seo dos países costeiros europeos. Defínense os piares comúns establecidos e contextualízanse as posicións dos distintos axentes ao longo do proceso de definición das estratexias. Finalízase diferenciando as diversas funcións dos entes públicos e privados baixo os actuais postulados dos desenvolvementos portuarios europeos.

2. O contexto portuario europeo no mundo

A Política Portuaria Europea foi evolucionando e adaptándose aos novos condicionantes derivados da ampliación da Unión e aos desafíos da contorna internacional. Os primeiros pasos foron un memorando da Comisión Europea (1985) titulado *Hacia una política común de transportes marítimos* e unha comunicación denominada *Hacia una nueva estrategia marítima* [COM (1996) 81]. Máis tarde, o Libro Verde da Comisión sobre *Los puertos y las infraestructuras marítimas* [COM (1997) 678] profunda na formulación do sector e dos problemas relacionados coa organización do mercado e coas taxas. Nese texto, sintetízanse unha serie de iniciativas agrupadas en catro grandes bloques: a) defínese un sistema de mobilidade eficiente e integrado; b) reclámase a necesidade dunhas infraestruturas modernas e unha aposta pola innovación; c) esíxese un financiamento intelixente; e d) formúlase unha dimensión exterior. Posteriormente, fíxase como obxectivo a creación dunha Rede Transeuropea de Transporte (RTE-T) e perséguese facer realidade o mercado interior e o desenvolvemento harmonioso do conxunto da Comunidade. Desde o inicio do proceso búscase contribuír a desenvolver dous eixes: a aposta pola libre circulación de mercadorías e o establecemento dun mínimo rol para a intervención estatal. Isto é, combina unha visión no longo prazo (resultante da concepción do liberalismo económico) xunto cunha visión no curto prazo (propia dunha concepción máis pragmática e integracionista por sectores). Os primeiros céntranse nas apostas pola regulación, e os segundos buscan un expansionismo administrativo.

A sucesión dos Libros Brancos dos anos 1992, 2001 e 2011 marcaron as secuencias na implementación das accións, logrando alternar dinámicas de harmonización (*botton-up*) e de unificación (*top-down*). Recentemente, incorporouse o concepto “autoestrada do mar” na Política de Transporte da Unión Europea, consolidouse a noción de “comodalidade”, e formuláronse as Redes de Transporte Europeo xunto co afondamento nos corredores de transporte europeos por medio do *Mecanismo Conectar Europa (Construir la red principal de transporte: corredores de la red principal y Mecanismo Conectar Europa)* [COM (2013) 940]. Todo isto contribúe a salientar o feito de que as actividades do transporte son fundamentais para a economía, esixindo unha permanente adaptación das políticas nacionais e supranacionais para afrontar os novos retos da Unión Europea.

Os portos comerciais concentran un fluxo importante de importación e de exportación de manufacturas e produtos semielaborados. As autoridades portuarias fóronse sumando nos últimos tempos ao desenvolvemento da actividade loxística nas súas estratexias de desenvolvemento portuario (Verhoeven, 2015). A función básica do porto, definida como o “paso da mercadoría polas terminais”, non constitúe un feito diferencial para os usuarios do porto. A mellora dos accesos terrestres aos portos e destes ao resto de sistemas de comunicación determinan as súas áreas de influencia; e hoxe en día a estratexia de desenvolvemento da función loxística do porto xorde como un elemento diferenciador da oferta portuaria, ao tempo que contribúe, ademais, á fidelización dos seus fluxos de transporte marítimo e á captación doutros novos. Agora ben, non todos os portos desempeñan o mesmo papel nin todos os procesos produtivos se apoian en todos os portos. O grao de desenvolvemento da economía rexional na que se insire o porto ou a accesibilidade aos mercados interiores de consumo determinan en boa medida o potencial loxístico deste (Ducruet e Notteboom, 2012). En calquera caso, non debemos afastarnos dun enfoque no que se conciba o transporte marítimo como un segmento máis na cadea de transporte.

3. Os piares da Política Portuaria Europea

Os portos desempeñaron un rol estratéxico para a Unión Europea pola súa posición de interface co resto do mundo. Constitúen a sede dos grandes nós de conexión internacional e contribúen a delimitar o sistema de transporte europeo. No novo marco político e económico, os portos e o transporte marítimo cobran un especial protagonismo. A capacidade desta actividade económica fai dela un elemento clave na política de transporte actual. Os máis de 1.200 portos, distribuídos ao longo dos aproximadamente 70.000 quilómetros de costa europea, moveron preto dos 3.800 millóns de toneladas de carga con máis de 60.000 escalas de buques mercantes, sendo fundamentais para o desenvolvemento do transporte marítimo en Europa. Estímase que no ano 2013 o sector do transporte marítimo europeo achegou 147.000 millóns de euros, preto do 1% do PIB da UE, e deulle emprego a máis de 2,3 millóns de persoas (Oxford Economics, 2015). Contabilízanse 2.200 operadores portuarios que empregan 110.000 estibadores nos 22 países costeiros da UE-28. Polos portos europeos envíase o 74% das mercadorías extracomunitarias e mobilízase o 37% do comercio intraeuropeo. Así mesmo, o 96% das mercadorías e o 93% dos pasaxeiros que pasan polos portos da UE fano a través dos portos marítimos identificados na proposta da Rede Transeuropea de Transporte.

A relevancia portuaria europea queda reflectida nos seguintes apartados. Despois do continente asiático, Europa ocupaba no ano 2017 o segundo lugar no referente aos movementos de descargas (20% do mundo) e de cargas (17% mundial). Contabilízanse tres portos europeos (Róterdam, Anvers e Hamburgo) entre os vinte primeiros do mundo. Os índices de conectividade marítima dos países europeos sitúanse na franxa alta da clasificación, aínda que distanciados dos primeiros países en conectividade (China, Singapur, Corea, Hong Kong ou Malaisia). Finalmente, no que fai referencia á frota mundial, os principais países europeos mostran un papel relevante: os rexistros de propiedade de Países Baixos, Grecia, Italia e Noruega son importantes, aínda que menores que os pavillóns de rexistro de Panamá, Illas Marshall, Liberia, Hong Kong ou Singapur (co 22% de buques, pero co 57,5% da tonelaxe).

Existen catro grandes áreas no desenvolvemento marítimo-portuario europeo: o Range Northern (engloba a costa desde os portos de Hamburgo a Le Havre), a mediterránea, a atlántica e a báltica; sendo as dúas primeiras as que rexistran os maiores movementos de mercadorías e as que albergan os portos de maior relevancia. En suma, na Europa marítima destacan dous grandes grupos: os países que moven máis de 100 millóns de toneladas (encabezados por Países Baixos, España, Reino Unido, Italia, Francia e Alemaña) e os que mobilizan menos de 100 millóns de toneladas, cuxas cabezas visibles son Portugal, Polonia e Letonia, tal e como se expón na Táboa 1.

Na elaboración da política portuaria europea distínguense tres fases. A primeira abarca ata o ano 2005, a segunda está comprendida entre os anos 2007 e 2013, e a terceira vai desde o ano 2013 ata os nosos días. Na primeira fase salienta a contextualización da actividade na economía mundial e a vontade de elaborar marcos regulamentarios co obxectivo de liberalizar o mercado dos servizos portuarios e os desexos de inscribirse nas Redes Transeuropeas de Transporte (1997). O primeiro paquete portuario abordouse no ano 2001 e estaba baseado en apostas liberalizadoras no campo da prestación de servizos portuarios relativos ás operacións de manipulación de carga e no tocante aos servizos técnico-náuticos. Posteriormente, un segundo paquete liberalizador foi levado a cabo no ano 2004. Ambos os dous foron rexeitados no Parlamento Europeo nos anos 2003 e 2006, respectivamente; porén, si se logrou enmarcar os portos e o transporte marítimo como obxectivos claves da UE a través da inclusión dos portos nas Redes de Transporte Europeas (2001).

A segunda fase que, como xa sinalamos, comprende o período 2007-2013, concreta as pautas e os obxectivos da política europea, así como as súas estratexias. A Comunicación sobre Política Portuaria (2007) fixa as actuacións nos ámbitos das infraestruturas, a integración nas RTE-T, os procedementos conducentes a unha simplificación administrativa, o novo papel das concesións e as condicións de acceso ao mercado dos servizos portuarios. Recoñece, así mesmo, a ampla diversidade europea no referente á propiedade e titularidade, dentro dunha intensa consolidación do transporte marítimo mundial e do progresivo desprazamento dos centros de gravidade económica cara ao continente asiático.

Táboa 1. Relevancia dos primeiros países europeos en materia de transporte marítimo e desenvolvemento portuario

	Movementos totais de mercadorías (toneladas)		Índice de conectividade marítima	Principais portos en carga total (millóns toneladas)		Principais portos en carga en contedores (miles teus)		
	2007	2017		2018	Total carga	2017	Total	2017
Holanda	507.463	595.810	Holanda	98,00	Róterdam	433	Róterdam	12.892
España	426.648	485.805	Alemaña	97,09	Anveres	201	Anveres	10.032
R. Unido	581.504	481.815	R. Unido	95,57	Hamburgo	118	Hamburgo	8.860
Italia	537.327	475.164	Bélxica	91,08	Amsterdam	98	Bremenhaven	5.480
Francia	346.825	302.840	España	90,11	Alxeciras	83	Valencia	4.814
Alemaña	315.051	299.189	Francia	84,00	Marsella	75	Alxeciras	4.381
Bélxica	236.320	257.865	Italia	67,22	Le Havre	66	Felixstowe	4.160
Grecia	164.300	181.261	Portugal	65,13	Valencia	60	O 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	Xénova	50	Le Havre	2.799
Portugal	68.229	93.356	Dinamarca	58,52	Londres	49	Xénova	2.332

Fonte: Para os movementos de mercadorías utilizáronse as cifras de Eurostat e para o índice de conectividade marítima, as procedentes da UNCTAD.

A terceira fase que, como xa se comentou, se desenvolve a partir do ano 2013, subliña varias consideracións notables. Conclúe o proceso de liberalización da maior parte dos servizos portuarios (a través do Regulamento 352/2017) e aposta pola simplificación administrativa e pola definición do crecemento azul como base da política económica da UE. Unha síntese das principais accións levadas a cabo preséntanse no Cadro 1.

Cadro 1. Principais ferramentas da política portuaria europea

Ano	Decisión	Comentarios
1996	Comunicación da Comisión <i>Hacia una nueva estrategia marítima</i> [COM (96) 81].	Preconiza a necesidade de aplicar normas de competencia comunitaria ao sector dos transportes marítimos, coordinadas coas políticas nacionais dos EE.MM. ante o proteccionismo dos países extracomunitarios; e iníciase unha apertura progresiva cara a un verdadeiro e xenuíno mercado común no sector dos servizos portuarios dos transportes marítimos intracomunitarios. Define catro piares: seguridade marítima, mantemento de espazos abertos, garantía de competitividade dos transportes marítimos e clarificación das axudas estatais.
1997	Libro Verde da Comisión <i>Los puertos y las infraestructuras marítimas</i> [COM (97) 678].	Primeiro intento de avanzar nunha política sobre a infraestrutura marítima. Os portos desempeñan un papel básico nas cadeas de transportes intermodais; o seu funcionamento ten unha grande incidencia no comercio intra e extracomunitario; os portos están chamados a absorber unha gran parte da carga que circula polas infraestructuras do transporte. Ambiciónase un desenvolvemento da Rede Transeuropea de Transporte como base sólida para o establecemento dunha infraestrutura integrada e multimodal. Os portos constitúen unha parte importante desa Rede.

Cadro 1 (continuación). Principais ferramentas da política portuaria europea

Ano	Decisión	Comentarios
2001	Comunicación da 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 no Libro Verde (1997), os aspectos que máis afectan directamente son a inclusión dos portos na TEN-T, a regulación sistemática do acceso ao mercado dos servizos portuarios e o financiamento público dos portos e das infraestruturas portuarias. A calidade, a eficacia e o prezo relativo dos servizos portuarios son factores claves para afrontar a competencia entre portos na súa pugna por atraer clientes. Os servizos portuarios desenvólvanse en contornas caracterizadas por dereitos exclusivos e monopolios de feito ou de dereito de índole pública ou privada. Búscase unha maior orientación comercial, unha maior participación privada e con prezos máis acordes cos criterios de mercado.
2001	Proposta de Directiva <i>El acceso al mercado de los servicios portuarios</i> [COM (2001) 35].	Busca eliminar as restricións que afectan á liberdade de prestación de servizos portuarios dentro do marco da Política Común de Transportes. Así mesmo, tamén intenta definir os deberes das autoridades competentes con respecto ás súas autorizacións e procedementos de selección. O seu obxectivo principal é impedir situacións de monopolio. Apóstase pola dispoñibilidade da capacidade e do espazo, podendo ser necesaria a limitación do número de prestadores de servizos portuarios autorizados.
2004	Proposta de Directiva <i>El acceso al mercado de los servicios portuarios</i> [COM (2004) 654].	Insiste nos incrementos de liberalización dos servizos portuarios, garantindo o libre acceso aos mercados e a transparencia para poder garantir a competencia leal e a eficacia no sector portuario. Debido á intensa competencia entre os portos, os servizos portuarios deben ser competitivos e non monopolísticos. Admite a flexibilidade da practicaxe dada a súa vinculación cos obxectivos da seguridade marítima.
2005	Directiva <i>Mejora de la protección portuaria</i> (Directiva 2005/65/CE).	É a relativa á mellora da protección de buques e instalacións portuarias. Os EE.MM. deben aprobar plans de protección que logo teñen que ser avaliados de maneira sistemática. Existen tres niveis de protección: a) medidas mínimas; b) medidas admisibles durante un período de tempo como resultado dun aumento do risco; e c) medidas concretas cando non sexa posible determinar o risco.
2005	Resolución do Parlamento Europeo sobre o transporte marítimo de curta distancia, de 12 de abril de 2005.	Considera que forma parte das cadeas loxísticas de transporte. Representa o 40% dos tráxicos intracomunitarios e presenta un potencial significativo de desenvolvemento.
2007	Comunicación da Comisión <i>La política portuaria europea</i> [COM(2007) 616].	Establece o marco e as accións concretas que deberán poñerse en aplicación. Clarifica as normas comunitarias, axuda a concentrar esforzos, atrae investimentos e contribúe ao desenvolvemento comodal. Proponse un desenvolvemento harmonioso para o conxunto dos portos europeos no tocante a instalacións, tratamentos de residuos, redución de emisións á atmosfera, desenvolvemento de sistemas electrónicos, regras de xogo xustas (financiamento, transparencia, concesións portuarias), servizos portuarios, diálogo porto-cidade, formación e saúde e seguridade no traballo.
2009	Comunicación da Comisión <i>Objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la UE hasta 2018</i> [COM (2009) 8].	Reforza a competitividade do transporte marítimo e de sectores relacionados, integrando os requisitos de desenvolvemento sostible e competencia. Desenvolve a Política Europea do Transporte Marítimo e unha maior consideración no marco da RTE-T.

Cadro 1 (continuación). Principais ferramentas da política portuaria europea

Ano	Decisión	Comentarios
2009	Comunicación da Comisión <i>Plan de acción para la creación de un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras</i> [COM (2009) 10].	Recomendación dirixida aos EE.MM. para simplificar os procedementos administrativos (aduanas, controis documentais, documentos requiridos) co fin de eliminar as desvantaxes do transporte marítimo intracomunitario en comparación con outros modos de transporte.
2013	Comunicación da Comisión <i>Los puertos: motores del crecimiento</i> [COM (2013) 295].	A UE necesita portos ben desenvolvidos e eficientes, que poidan contribuír á recuperación económica e que sexan competitivos. Formúlase unha estratexia que inclúe a conexión coa Rede Transeuropea, a utilización de Fondos Estruturais e de Cohesión, que garante o acceso ao mercado dos servizos portuarios para promover a transparencia e o uso eficiente dos recursos públicos, a regulación de normas relacionadas coas axudas e co financiamento das infraestruturas, a promoción do diálogo social e a mellora do perfil ambiental dos portos.
2013	Proposta de Regulamento polo que se crea un marco sobre o acceso ao mercado dos servizos portuarios e transparencia financeira dos portos [COM (2013) 296].	Non prexulga as normas dos EE.MM. que regulan o réxime de propiedade aplicable aos portos nin impón un modelo específico de xestión dos portos. Refírese ao respecto do marco normativo pola prestación de servizos portuarios e polas normas comúns en materia de transparencia financeira. Os prestadores de servizos portuarios deben gozar de liberdade para prestar os seus servizos. O regulamento aprobado non lle pon limitacións ao órgano xestor ou á autoridade competente á hora de establecer sistemas de taxas, senón unicamente que sexa identificable e non discriminatorio. Garántese a transparencia, a igualdade de trato e a atención a todas as partes interesadas. Aplícase aos seguintes servizos: servizos de combustibles, manipulación de carga, servizos ao pasaxeiro, recollida de refugallos e residuos de carga, practicaxe, remolque, amarre e dragado.
2013	Comunicación da Comisión <i>Cinturón azul: un espacio único para el transporte marítimo</i> [COM (2013) 510].	Creación dun espazo único onde se poidan axilizar os intercambios comerciais no sistema do servizo marítimo regular. O seu obxectivo é mellorar a competitividade do sector do transporte marítimo ao permitir que os buques operen libremente dentro do mercado interior europeo cunha carga administrativa mínima, reforzando o cumprimento da política aduaneira e fiscal. Fomenta a utilización do TMCD e o comercio por vía marítima entre portos da UE.
2016	Resolución do Parlamento Europeo sobre crecemento azul. (Resolución 2016/C 075/04).	Propón a ordenación do espazo marítimo e a xestión integrada da costa como medidas necesarias para xestionar o aumento da actividade, a protección do medio ambiente e para garantir a coexistencia harmónica da actividade, evitando os conflitos de usos dos espazos costeiros e marítimos. Esa estratexia forma parte da Política Marítima Integrada. Pídese á Comisión e aos EE.MM. que garantan a divulgación das mellores prácticas, que se reforce o interface terra-mar no contexto da ordenación do territorio, e que se elimine o concepto de concibir as costas como fronteiras. Destaca a necesidade de desenvolver vínculos relacionados co crecemento económico e co cambio climático. Propón a creación de clústeres marítimos.
2017	Regulamento polo que se crea o marco de acceso ao mercado dos servizos portuarios e a transparencia financeira dos portos (Regulamento 2017/352, de 15 de febreiro de 2017).	O seu obxectivo é crear as condicións de competencia equitativas no sector, protexer os operadores portuarios contra a incerteza e crear un clima favorable para os investimentos públicos e privados. Define as condicións nas que resulta aplicable o principio de libre prestación de servizos, as súas esixencias mínimas, as circunstancias en que pode limitarse o número de operadores e o procedemento de selección. Introduce, así mesmo, normas de transparencia respecto do financiamento e dos sistemas de tarificación.

A publicación no ano 1997 do *Libro Verde de puertos e infraestrutura marítima* pode ser considerado como o punto de partida das liñas de actuación dirixidas a mellorar a eficiencia dos portos e das infraestruturas portuarias e marítimas. As liñas básicas do debate centráronse nos seguintes puntos: a) a transparencia do financiamento das infraestruturas portuarias; b) a liberalización dos servizos portuarios; e c) a integración dos portos na Rede Transeuropea de Transporte. Respecto do financiamento, a Comisión concentrouse en elaborar un inventario sobre o financiamento público dos principais portos europeos con tráfico internacional e das súas prácticas tarifarias, co obxecto de identificar as distorsións de competencia. A escasa transparencia dos portos dificultou a análise, e no ano 2002 a Comisión Europea elaborou un *Vademecum sobre las normas comunitarias en materia de ayudas estatales y de financiación de construcción de las infraestructuras portuarias* no que se aclaraban, sen excesiva profundidade, aqueles casos nos que o financiamento público dos portos contravía as normas do Tratado da UE. Ese traballo concluíu co Regulamento 352/2017, que incrementou a autonomía das autoridades portuarias tanto no que concirne ás taxas, prezos e gastos como no que afecta á vixilancia e á coordinación co desenvolvemento portuario a nivel nacional e europeo. O Tribunal de Contas Europeo (2015) ratificou a complexidade e diversidade das actuacións ao concluír no seu informe o seguinte:

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.

Polo que respecta á liberalización dos servizos portuarios, houbo dous intentos de regulación por parte da Comisión Europea nos anos 2001 e 2004, e ambos fracasaron polo rexeitamento do Parlamento Europeo nos anos 2004 e 2006, respectivamente. A Comisión fundamentaba a súa proposta na necesidade de que os sistemas nacionais en materia de servizos portuarios da Unión Europea se axustasen ás liberdades garantidas polo Tratado (libre establecemento e libre circulación de traballadores, bens e servizos) e polas súas normas de competencia. A inclusión de determinados servizos, como a practicaxe, a manipulación de carga e os servizos a pasaxeiros; a autoasistencia ou autoprestación; e o recoñecemento do dereito de elección dos traballadores por parte do prestador de servizos nesas propostas, constituíron algúns dos aspectos máis controvertidos das propostas lexislativas.

A ausencia dun marco regulador dos servizos portuarios obrigou a que os conflitos sobre a aplicación destas normas se sigan resolvendo caso por caso. É dicir, algúns países prefiren directivas e non regulamentos, en tanto que outros buscan unha solución final “á carta” onde se reduza o campo de aplicación do futuro regulamento. Este dobre fracaso da Comisión Europea obrigou a ralentizar o proceso regulador nesta materia, iniciándose un proceso de consultas co sector sobre estes temas. A non aprobación dos dous intentos de liberalizar os servizos portuarios débese á presión de certos axentes institucionais (tanto portuarios como das cidades porto), cuestión que motivou que o comisario de Transportes presentara varios anos máis tarde –no ano 2007– por primeira vez a súa Política Portuaria Europea a través dunha Comunicación [COM (2007) 616], na que se recollen unha serie de medidas cun enfoque *soft law* para lograr un sistema portuario europeo eficaz.

En relación cos portos na Rede Transeuropea de Transporte, a Decisión N. 1346/2001 lograba integrar os portos marítimos, portos interiores e terminais intermodais na Rede a través de dúas modalidades: a rede básica e a rede global. A primeira englobaba 83 portos e a segunda –a global–, 236.

Posteriormente, varias cuestións fóronse engadindo ás bases da Política Portuaria Europea. Destacamos a creación dun espazo europeo marítimo sen barreiras por medio dun plan de acción concreto [COM (2009) 19] que simplificaba formalidades, á vez que o insería no seu novo Libro Branco *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]. Nesta liña de traballo, o proxecto piloto *Blue Belt* é un bo exemplo.

Tanto os procesos de liberalización coma os de privatización, así como o desenvolvemento de novas formas de corporativismo, foron modificando as relacións entre os actores privados e os públicos. Como consecuencia diso, asístese a unha transformación continua da xestión dos portos. A literatura económica reflectiu eses cambios como se pode comprobar nos estudos de Baird (2000a, 2000b); Baltasar e Brooks (2001); Culliname e Song (2002); Debie, Gouvernal e Slack (2007); González-Laxe, Sánchez e García (2017); ou Notteboom e Winkelmanns (2001). Esta mutación do novo rol da autoridade portuaria no ámbito institucional dentro do sistema de transporte contemporáneo xerou novas orientacións e traxectorias, tal e como expresan Brooks (2004) ou Olivier e Slack (2006). Polo tanto, a adopción de políticas públicas de privatización, de desregulación e de descentralización das infraestruturas do transporte e da xestión portuaria explican as mencionadas reformas. Outros autores (Juhel, 2001; Talley, 2006), pola súa parte, insisten en que a procura de obxectivos como a mellora da eficiencia e da competencia portuaria esixe unha redución do rol do Estado tanto na planificación coma na xestión das infraestruturas, trazos necesarios para unha mellor inserción nunha economía global e máis competitiva.

O sector portuario foise adaptando ás tendencias da economía mundial, e as autoridades portuarias acomópanse a orientacións cada vez máis comerciais que poidan adecuarse aos obxectivos e intereses dos actores privados, así como ás súas respectivas apostas pola integración dos servizos loxísticos e actividades terrestres. Neste contexto, apréciase unha redefinición do papel do sector público, cada vez máis incapaz de asumir os custos das elevadas infraestruturas e de dar conta dos excesivos niveis de concentración. As novas responsabilidades e os innovadores deberes e funcións que van adquirindo as organizacións portuarias resultantes formulan interrogantes sobre as competencias de xestión e explotación, sobre o funcionamento e externalización dos servizos, e sobre a operatividade destas competencias cando se enfrontan aos distintos procesos de expansión e ao redeseñamento das novas terminais portuarias. As diferentes opcións preséntanse no Cadro 2.

Cadro 2. Estrutura organizativa dos portos europeos

	Tipo I	Tipo II	Tipo III	Tipo IV
Propiedade	Pública	Pública	Pública	Privada
Autonomía de xestión	Moi limitada	Limitada	Elevada	Completa
Responsabilidade da xestión portuaria	Operada polo Estado (Tool Port & Landlord Port)	Predominante Landlord Port	Service Port	Service Port
Financiamento público externo	Intenso	Importante	Moi limitado	Sen axudas públicas
Acceso á prestación de servizos	Licitación aberta e acordos directos	Predominancia de acordos directos	Acordos directos	Normalmente procedementos cerrados
Exemplos de tipos de organización	Dinamarca Grecia Francia Portugal Alemaña Italia	Bélxica Dinamarca Finlandia Francia Alemaña España Italia Países Baixos	Dinamarca Irlanda Suecia Reino Unido	Reino Unido

Fonte: elaboración propia sobre a base do informe da 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].

Pola súa parte, as estratexias das compañías marítimas, operadores de terminais e autoridades portuarias resaltan distintos obxectivos e impactos. Chama a atención as diferentes concepcións e estratexias de cada un dos axentes privados e institucións, destacando uns pola maximización de beneficios e polo posicionamento nos mercados (compañías marítimas); outros, pola fidelización de clientes e servizos loxísticos para incrementar o valor dos servizos (operadores de terminais); e uns terceiros, pola maximización do beneficio e polo mantemento da carga (autoridades portuarias). Igualmente, destacan as distintas concepcións no referente ás variables instrumentais utilizadas: as compañías marítimas inclínanse por darlles prioridade ás súas accións no estudo das tarifas e dos custos; os operadores de terminais destacan polos prezos e polo uso das tecnoloxías; e as autoridades portuarias subliñan o acceso marítimo, seguido das políticas de ordenación territorial e de concesións (Notteboom e Lam, 2018; Notteboom, Pallis e Farrel, 2012).

A diversidade de propostas e de posicións mostra o amplo catálogo heteroxéneo existente en Europa. Neste sentido, cómpre destacar a crecente presenza de distintos operadores globais en cada porto, subliñando a competencia intra e extraportuaria existente en cada fachada portuaria europea e reforzando os niveis de competencia no negocio marítimo. Esa tendencia é máis acusada cada ano e acentúa os graos de concentración económica e empresarial, e os niveis de centralización no campo das decisións (ITF/OCDE, 2019). Igualmente, o actual modelo portuario é consecuencia dunha ampla implantación da iniciativa privada, fundamentalmente de empresas asociadas a *holdings* globais con presenza nos principais portos mundiais. Esa aposta reforza a xerarquía e establece distintos niveis de selección portuaria ao longo do mundo (Kutin, Sagel e Vallée, 2018). O caso europeo é unha boa mostra diso. Anotamos a presenza das tres principais empresas europeas –a danesa AP Maersk-Möller, a italo-suíza Mediterranean Shipping Company (MSC) e a francesa CMA/CGM– xunto ás catro principais empresas mundiais de terminais –as chinesas Hutchison Ports Holding e COSCO, a árabe Dubai Port World (DP World) e a singapurense Port of Singapur (PSA)– (Cadro 3).

Cadro 3. Principais portos europeos e presenza dos operadores globais neses portos

Posto ránking 2007	Posto ránking 2018	Porto	Volume (miles teus)	% var. 2007/2018	Presenza de operadores internacionais nas terminais portuarias
1	1	Róterdam	14.513	34,5%	Hutchison Ports, DP World, APM Terminal, COSCO, TIL/MSC, CMA-CGM
3	2	Anveres	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	O Pireo	4.908	257,5%	COSCO
6	7	Alxeciras	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	Xénova	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%	

Fonte: ITF/OCDE (2019).

Non obstante, existen distintos interrogantes á hora de enfocar os novos desenvolvementos. O primeiro fai referencia a como se plasman e concretan os fluxos financeiros entre as autoridades públicas

e os portos para poder determinar cando o financiamento portuario pode comprometer a leal competencia do sector. A adopción dunhas directrices sobre as axudas estatais nos portos europeos é criticada, ás veces, por crear un marco de falta de igualdade de condicións para o conxunto dos portos europeos. O debate suscítase á hora de dilucidar a orixe e o destino real do financiamento, xunto co seu beneficiario. As interpretacións da normativa da Unión Europea sobre as axudas de Estado por parte da Comisión Europea quedaron lonxe de despexar as dúbidas do sector. Resulta imperante para o sector dispoñer dunhas directrices que ofrezan seguridade xurídica para os investidores, os portos e os usuarios.

O segundo desafío fai mención aos diferentes marcos xurídicos sobre a cesión do terreo portuario nos Estados membros. Constitúe un atranco para a Comisión de cara a asegurar o libre xogo da competencia entre os portos. As autoridades públicas deben cumprir a obriga de transparencia que consiste en asegurar, en beneficio de calquera licitador potencial, un grao de publicidade que permita que esa concesión estea aberta á competencia, así como a imparcialidade do procedemento de selección. Partindo da premisa de que as concesións portuarias están suxeitas ás normas e principios do Tratado da UE, a preocupación da Comisión Europea reside actualmente en que a duración das concesións portuarias non limite a libre competencia máis do necesario para garantir a amortización dos investimentos e un rendemento aceptable do capital investido.

O terceiro reto é o relativo á creación dun marco de igualdade de condicións para os portos europeos no tocante aos servizos portuarios. Salientan dous asuntos aos que se lles presta unha especial atención. Por un lado, a necesidade dunha maior flexibilización na concesión de exencións da práctica obrigatoria no caso dos usuarios frecuentes. Por outro lado, a vixilancia sobre os acordos para a prestación dos servizos de manipulación da mercadoría, co obxecto de que non se utilicen para impedir que determinadas persoas ou empresas, debidamente cualificadas, presten servizos de manutención de carga nin para lles impoñer aos empresarios unha man de obra que non necesitan, xa que estas situacións poderían infrinxir as normas do Tratado.

4. Os desafíos da gobernanza portuaria

Analizamos a gobernanza enfocando a UE como un actor internacional tanto no ámbito da cooperación como na súa dinámica de integración europea. Combinamos, igualmente, a análise estrutural (o que se percibe como clave e permanente) coa conxuntural (que reflicte os feitos que condicionan os propios procesos de elaboración de políticas comúns). Acentuar o rol de actor/axente significa poñer de manifesto o vínculo entre gobernanza, política exterior e cooperación ao desenvolvemento, entendendo a gobernanza como un modo aberto de xestión da interdependencia; isto é, como un dispositivo pluralista que lle permita á comunidade internacional tratar os problemas colectivos aos que se enfronta (Sotillo, 2017). No caso da Política Marítima e do Transporte Marítimo da UE, o Estado deixou de ser o actor monolítico das accións públicas, recoñecéndose cada vez máis a presenza e a influencia doutros actores nas accións de goberno a partir das relacións de interdependencia e das interaccións mutuas entre as institucións públicas e a sociedade. Polo tanto, a elaboración da Política Portuaria da UE non pode ser considerada como unha “maquinaria de certeza” senón de adaptabilidade a un proceso económico en constante mutación.

O desenvolvemento dun porto está asociado a mecanismos moi complexos que se inscriben, pola súa vez, nun sistema integral de transporte e nunha rede de intercambios vinculados a áreas de desenvolvemento económico. No primeiro suposto, os portos desexan inserirse nunha rede articulada de fluxos de circulación de mercadorías en torno á economía globalizada, en tanto que no segundo suposto as súas actuacións fundaméntanse en lóxicas que as relacionan coas economías locais e cos parámetros económicos, sociais, medioambientais, políticos e culturais. Desta forma, os portos aseguran, primeiramente, o interface entre o mar e a terra; en segundo lugar, apóianse moi especialmente sobre unha maior valorización das rendas de situación; e, en terceiro termo, aséntanse sobre a horizon-

talidade das relacións entre os axentes económicos. Tales apuntamentos reflíctense de maneira moi explícita a partir do proceso de *contedorización*, posto que son os propios operadores do transporte os que buscan transformar o porto (que anteriormente era definido como o lugar de intercambio e de ruptura de carga) nunha nova concepción, aquela de simple malla dunha cadea orixe/destino da mercadoría.

As traxectorias dos portos europeos delimitáanse polas súas novas funcións. Ábrense distintas opcións de futuro, desde considerar un modelo *land-lord* avanzado (as infraestruturas son públicas, pero os servizos están externalizados mediante contratos ou concesións) ou o desenvolvemento de portos baixo concesión (porto asignado a unha empresa privada que, pola súa vez, efectúa e se responsabiliza dos futuros investimentos).

Os modelos de gobernanza portuaria actúan sobre as necesidades *upstream* (producción) e *downstream* (comercialización), así como sobre as operacións facilitadoras da cadea loxística. As reformas institucionais dos portos cobren, en consecuencia, varios aspectos: a) a liberalización dos servizos portuarios; b) as reformas nos ámbitos laborais e as dinámicas de especialización; e c) a reestruturación da xestión. En suma, as autoridades portuarias reposiciónanse respecto dos actores do mercado e dos actores externos, dadas as novas contornas e as presións competitivas procedentes doutros portos. Unha gradación deses retos expóna Verhoeven (2009) ao facer explícitas tres funcións para as autoridades portuarias:

- a) Un *rol conservador*, onde as autoridades portuarias se concentran nas infraestruturas portuarias.
- b) Un *rol facilitador*, onde as autoridades portuarias se implican nos investimentos, na interacción co hinterland, en gañar competitividade e en desenvolver unha estratexia comercial.
- c) Un *rol emprendedor*, onde as autoridades portuarias buscan desenvolver funcións loxísticas, industriais e urbanas, xerando valor engadido tanto aos tráxicos como aos desenvolvementos industriais.

Baixo estes parámetros pódense expoñer as diferentes funcións susceptibles de emprender polo sector público e polo privado no que concirne aos desenvolvementos portuarios (véxanse Cadros 4 e 5).

Cadro 4. Propiedade dos portos europeos

Elementos do porto	Propiedade	Notas
Solo e lámina da auga.	Pública	En Europa adoita ser de natureza pública, a excepción dos portos ingleses.
Infraestruturas básicas: diques de abrigo, dragados, peiraos e atracadoiros. Superestruturas: pantaláns, equipos de carga/descarga, manipulación, material móbil, silos, almacéns, depósitos, naves.	Pública	Gran complexidade para distinguir as infraestruturas das superestruturas. A infraestrutura básica adoita ser de natureza pública, mentres que a superestrutura, de propiedade privada ou mixta.
Servizos xerais, portuarios e comerciais.	Privada	Adoitan estar prestados por empresas mixtas e algúns servizos (practicaxe, remolcadores, amarradores, residuos) a través de concesións ou contratos.

Cadro 5. Funcións dos sectores público e privado no sector portuario

Sector público	Sector privado
<p>REGULADOR É responsable do “interese público”. Exerce o control do “dominio público” e da “sostibilidade”. Ten como obxectivo ser efectivo en función das regras. Debe ser cooperador con outros organismos reguladores. Presta asistencia e actúa no control de medidas. Desenvolve asistencia técnica (<i>expertise</i>) dentro e fóra do porto.</p>	<p>OPERADOR Busca a eficiencia nas operacións portuarias. Xestiona os recursos humanos e materiais. Desenvolve a interoperabilidade funcional con modos de transporte marítimo e terrestre.</p>
<p>PLANIFICADOR Efectúa o desenvolvemento do porto integrado nos plans europeos/nacionais/regionais/locais, baseados en obxectivos comerciais, buscando unha óptima asignación de recursos. Presta asistencia no tocante ao control dos posicionamentos. Mantén a sostibilidade como principio.</p>	<p>PRESTADOR DE SERVICIOS Atende os requirimentos da demanda en torno aos servizos portuarios. Asunción de competencias en calidade e custos. Incide sobre os servizos loxísticos e de valor engadido sobre a mercadoría. Intégrase nas redes de servizos globais.</p>
<p>FACILITADOR É un <i>active real state broker</i>. Baséase nun uso dinámico do solo. Presta servizos xerais. Socio en proxectos de <i>partenariado</i> público/privado. Controla as tarifas/taxas e a relación calidade/custos dos servizos. Aposta pola formación e a promoción da I+D+i.</p>	<p>PROMOTOR Proporciona recursos financeiros asumindo riscos. Implanta tecnoloxía. Contribúe á sostibilidade.</p>

5. Reflexións finais

A UE non só é un actor global senón que ten mandato para a elaboración de políticas comúns. A Comisión Europea ten que asegurar que os portos europeos sexan capaces de atender con eficacia a demanda. As novas revisións céntranse en dous elementos: a transcendencia estratéxica dos portos, por un lado, e o marco de acceso ao mercado de servizos portuarios e a transparencia financeira dos portos, polo outro. Na maioría dos traballos que fan mención á política portuaria europea (Chlomoudis e Pallis, 2002, 2005; Guillaume, 2011; Pallis, 2002, 2007; Petit, Beresford, Marlow e Smith, 2008; Psarftis, 2005; Verhoeven, 2006, 2009, 2015; Verhoeven e Vanoutrive, 2012) insítese nesas formulacións e, ao tempo, recoñécese a gran dificultade de abordalos, xa que o propio sector portuario europeo non é homoxéneo e repousa en varios modelos organizativos privados e públicos diferentes.

A Comisión Europea presentou a Comunicación *Los puertos motores del crecimiento de los puertos* [COM (2013) 295], na que estima que os portos poden contribuir á recuperación económica e á competitividade da industria europea nos mercados mundiais, achegando ademais valor engadido e postos de traballo nas rexións costeiras. Co fin de estimular eses progresos, propón novas iniciativas: a plena utilización das novas orientacións da RTE-T e os instrumentos financeiros da UE para mellorar as conexións; o control da aplicación directa do dereito da UE aplicable ás concesións e aos portos; a prestación do apoio administrativo e técnico necesario para o diálogo social a escala da Unión; iniciativas para seguir simplificando os procedementos administrativos, en especial os procedementos aduaneiros; e a promoción das tecnoloxías ambientais e do transporte marítimo de curta distancia.

Polo que atinxe ao marco para a prestación de servizos portuarios e normas comúns sobre a transparencia financeira dos portos, a iniciativa comunitaria está recollida no Regulamento 352/2017. Bai-

no este Regulamento especificáanse as distintas categorías de servizos portuarios (subministración de combustible, manipulación de carga, dragado, amarre, servizos de pasaxeiros, instalacións receptoras portuarias, practicaxe e remolque) e as normas e mais o ámbito de aplicación nos portos da Rede Transeuropea de Transportes. Destacan varias consideracións: a) non se impón un modelo específico de xestión dos portos; b) non afecta á competencia dos EE.MM. para prestar, de conformidade co dereito da Unión, servizos non económicos de interese xeral; c) os prestadores de servizos deberán gozar de liberdade para ofrecer os seus servizos; d) non se lle deben poñer limitacións ao organismo xestor ou á autoridade competente á hora de establecer os seus sistemas de cobramentos de taxas, sempre que sexan transparentes, facilmente identificables, non discriminatorias e que contribúan ao mantemento e ao desenvolvemento de infraestruturas e instalacións para a prestación de servizos que sexan necesarios para realizar ou facilitar as operacións de transporte dentro da zonas portuarias ou nas vías navegables que lles dan acceso a eses portos.

Así e todo, e a pesar dos pasos dados, non é fácil articular unha política portuaria común nunha Europa onde existe unha ampla variedade de modelos de titularidade e de xestión portuaria (Brooks, 2004; Brooks e Culliname, 2007; González-Laxe, 2002; González-Laxe et al., 2016; Pallis, 2002). Dunha parte, a aplicación das medidas europeas pode chegar a ter impactos moi dispares entre os EE.MM., e tamén dentro dos mesmos portos. Doutra parte, os exemplos de titularidade estatal concéntranse no sur de Europa (Italia, Francia, España e Portugal). Esa profusión de estratexias nacionais facilita a elaboración dunha nova configuración das funcións do sector público e do privado. Os programas de reformas poden adoptar diferentes formas, aínda que a maior parte destas tenden a que a delegación ou a transferencia das operacións e xestión de activos deriven cara a un enfoque máis comercial, a que as autoridades portuarias posúan máis autonomía institucional, e a que exista un marco legal onde se poidan desenvolver esas competencias (Ng e Pallis, 2010).

Esta análise reflicte a mutación que experimentan as funcións das autoridades portuarias. A dimensión económica céntrase en recoller e incorporar as necesidades dos axentes integrantes da comunidade portuaria, apostando por situacións diferenciadas e evitando os distintos tipos de conxestión. Co fin de preservar a dimensión competitiva dos portos, comprométense a soste e a manter excelentes relacións tanto cos axentes da zona portuaria como cos do hinterland anexo e próximo. Buscan, en consecuencia, optimizar os procesos produtivos e de servizos, e lograr a máxima eficiencia no que atinxe á utilización da infraestrutura, á integración das plataformas loxísticas, á promoción dun sistema de transporte multimodal eficaz e ao desenvolvemento dun marco de relacións estratéxicas co hinterland. En suma, mantense unha dualidade entre o mercado e a sociedade, á que habería que engadir a promoción do progreso social, a aplicación dos principios do desenvolvemento sostible e as políticas medioambientais, de cara a garantir os avances na integración económica en paralelo e en coherencia con outros progresos noutros ámbitos.

A presión da competencia internacional aumentou considerablemente. A Unión Europea é consciente da necesidade de contar cun programa político adecuado que permita garantir o funcionamento continuo do transporte marítimo da Unión. As políticas deben ter presente que, para que o transporte marítimo e os portos poidan cumprir a súa misión, é necesaria unha infraestrutura perfectamente preparada para dar resposta á demanda, un mellor emprego das instalacións existentes, un incremento da produtividade portuaria e uns servizos de calidade.

Pola súa posición xeoestratéxica, Europa é defensora do tríptico portuario: desenvolvemento cara o interior (hinterland), relacións porto-ciudad e fomento da conectividade marítima (*foreland*). A súa aposta céntrase en abrir os servizos portuarios aos mercados e evitar a presión crecente dos operadores de terminais no que fai referencia aos equipamentos e servizos. Polo tanto, a Unión busca aplicar normativas nas que os servizos queden baixo marcos comunitarios, e que se poida garantir a liberdade de establecemento nos mercados e naqueles portos que mobilicen máis de tres millóns de toneladas ou 500.000 pasaxeiros. Non obstante, a Comisión Europea admitiría aquelas propostas nacionais que fagan mención ás cualificacións profesionais do prestador e ao número de autorizacións por espazos, por capacidade dispoñible de infraestruturas ou por cuestións de seguridade. A filosofía política con-

sistiría en eliminar as distorsións na competencia entre os portos a través da liberalización dos servizos e da transparencia dos custos comerciais, tratando de evitar a confusión existente derivada dos fluxos de financiamento procedentes das axudas públicas ou dos ingresos derivados das prestacións exclusivamente comerciais (Guillaume, 2011).

A Unión Europea persegue reforzar os vínculos entre os territorios costeiros. Non hai que esquecer que os grandes portos contribuíron a desenvolver o crecemento das grandes cidades. A RTE-T desempeña un novo papel para mellorar a interconectividade por medio da definición dos corredores de transportes terrestres e dos eixes fluviais; tamén para reforzar o núcleo económico europeo; para abrir opcións de desenvolvemento aos espazos periféricos; e, por último, para contribuír a descargar os tráxicos nos espazos conxestionados por medio da aposta polas autoestradas do mar e do transporte marítimo de curta distancia. A Unión necesita unha estratexia de futuro que lle permita reforzar o seu importante papel na contorna internacional. As bases están sendo formuladas mediante a combinación de tres submodelos: o económico (que busca a satisfacción e compatibilidade coas aspiracións do cliente); o de xestión (que ten como compromiso a obtención de rendibilidade e o logro de niveis de eficiencia); e o de relación (que se manifesta a través da gobernanza e dos vínculos cos obxectivos de promoción e alianzas). En definitiva, o marco regulador relativo á política portuaria desenvolveuse preferentemente en cada Estado membro sen que ata o momento se dispoña dunha política común completa e integrada, o que pode supoñer unha debilidade.

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 e H. Lawton-Smith (Eds.), *Privatization and deregulation of transports* (pp. 397-412). London, England: McMillan Press.
- Baltazar, R., e 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., e Culliname, K. (2007). Governance models defined. En M. Brooks e K. Culliname (Eds.), *Devolutions, port governance and port performance* (pp. 405-435). London, England: Elsevier.
- Brooks, M., e 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>
- Chlomoudis, C., e Pallis, A. A. (2002). *European port policy: Towards a long-term strategy*. Cheltenham, England: Elgar.
- Chlomoudis, C., e 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., e Song, D. W. (2002). Port privatization policy and practice. *Maritime Policy and Management*, 22(1), 55-75. DOI: <https://doi.org/10.1080/01441640110042138>
- Debrue, J., Gouvernal, E., e 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., e 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., e 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., e 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., e 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., e 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., e 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., e 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., e 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., e 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., e 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., e 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., e 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., e 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 e 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., e 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., e 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 e 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^o 10*. Geneve, Switzerland: UNCTAD. Recuperado de https://unctad.org/en/PublicationsLibrary/dtl2018d1_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., e 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>