

EL FUTURO DE LOS PUERTOS

ALVARO RODRÍGUEZ DAPENA

EL FUTURO DE LOS PUERTOS

ALVARO RODRÍGUEZ DAPENA

Resumen: los puertos están implicados directamente en la economía global. En consecuencia, para definir objetivos estratégicos tanto como futuras expansiones de los puertos, resulta muy útil conocer los actuales patrones mundiales del comercio y la logística. Las autoridades públicas y el sector privado necesitan encontrar nuevos modelos colaborativos de gestión y financiación de puertos, en favor de una auténtica integración marítimo-terrestre, de forma que contribuya a una movilidad eficiente y sostenible.

Palabras clave: economía internacional, comercio, logística, transporte, puertos.

Summary: Ports are directly involved in global economy. In consequence, knowledge of current trade and logistic worldwide patterns is very useful for defining strategic objectives as well as future expansions of ports. Public authorities and private sector need to find new collaborative managing and financing port schemes, for a real maritime-land transport integration, in order to contribute to an efficient and sustainable mobility.

Key words: international economy, trade, logistics, transport, ports.

LA DEMANDA

1.1. Economía y comercio

En España, más del 80% de las importaciones y alrededor de un 50% de las exportaciones se canalizan por vía marítima a través del sistema portuario de interés general. Ocurre de forma similar en otros muchos países que tiene la suerte de disfrutar de litoral con puertos. La oferta de transporte marítimo-portuaria se convierte así en un elemento decisivo para el comercio exterior de esos países ribereños, o lo que es lo mismo, en un elemento decisivo para la proyección de sus respectivas economías.

Hoy más que nunca, una buena política económica pasa por facilitar en la medida de lo posible, la entrada de los aprovisionamientos necesarios para sostener la econo-

mía, y también por hacer factible la vocación exportadora de muchos sectores dedicados a fabricar productos. Sin mirar al exterior ya no es posible hacer prosperar el tejido empresarial de un país. Sabemos que ese tejido está formado no solo por unas cuantas multinacionales con sus propias redes internacionales, sino por cientos de miles de pequeñas y medianas empresas luchando por salir adelante. Por mucho que se avance en productividad, o por mucho que se desplieguen medidas de estímulo, sin una eficaz proyección transfronteriza, poco o nada podrá crecer la oferta económica proporcionada por todo ese cúmulo de empresas.

Los puertos son ineludibles en los procesos logísticos de aprovisionamiento y distribución de bienes; máxime en economías tan dependientes del exterior como la española. Se

encargan de integrar los modos de transporte marítimo y terrestres, para dar lugar a cadenas de transporte “puerta a puerta” al servicio del comercio. Además ponen a disposición suelo, infraestructuras y servicios para atraer actividad logística dedicada a la gestión y adaptación de las mercancías que atienden. Todo ello dirigido a satisfacer clientes finales que resultan ser cada año más y más exigentes, en términos tanto de calidad como de precio.

Con este doble enfoque intermodal y logístico, un adecuado diseño de la oferta portuaria esperada a futuro, requiere partir de una visión espacial y temporal, amplia y profunda, orientada a la demanda y situada en un contexto globalizado. Solo así es posible encontrar fórmulas eficaces y a la vez sostenibles de desarrollo de los puertos, y en general del conjunto del sistema de transporte, alineadas con la mejor economía posible. Son fórmulas que conciernen tanto a las infraestructuras como a los servicios. Se busca con ellas optimizar los recursos públicos y privados destinados a generar nueva oferta que asegure la máxima rentabilidad socio-económica a medio y largo plazo. Y se vuelve a reiterar que esos recursos provienen en gran parte de más allá de nuestras fronteras. Luego es ahí fuera donde hay que poner el foco de atención.

Desde esta perspectiva macro-global, cabe decir en primer lugar, que la economía mundial ha crecido en el último medio siglo a un ritmo muy superior al de la propia población. Aunque desgraciadamente no haya manera de lograr un reparto justo o equitativo de la riqueza generada por ese avance económico global, los datos nos señalan que al menos existen bases de desarrollo suficiente como para no perder la esperanza por un mundo mejor. En los últimos 45 años, mientras la población se duplicaba, la economía se ha cuadruplicado. Ello, pese a la crisis sufrida en el año 2009, con un retroceso global inédito desde la segunda guerra mundial. Los perversos efectos provocados por la profunda caída experimentada entonces, siguen todavía latentes sobre todo en sociedades post-industriales como la nuestra, donde la prosperidad cuenta con cierto arraigo. Y sin embargo, no se detectan tampoco en estas mismas sociedades como la nuestra, supuestamente teñida de valores ilustrados, medidas contundentes que corrijan las causas que originaron tal caída. Da la impresión que todavía no se ha aprendido suficientemente la lección. En los países con economías tildadas como avanzadas, el preocupante deterioro de sus extensas clases medias, con lo que ello supone de agravamiento de la desigualdad y de pérdida de estabilidad, no parece ser por ahora el centro de atención de las políticas económicas.

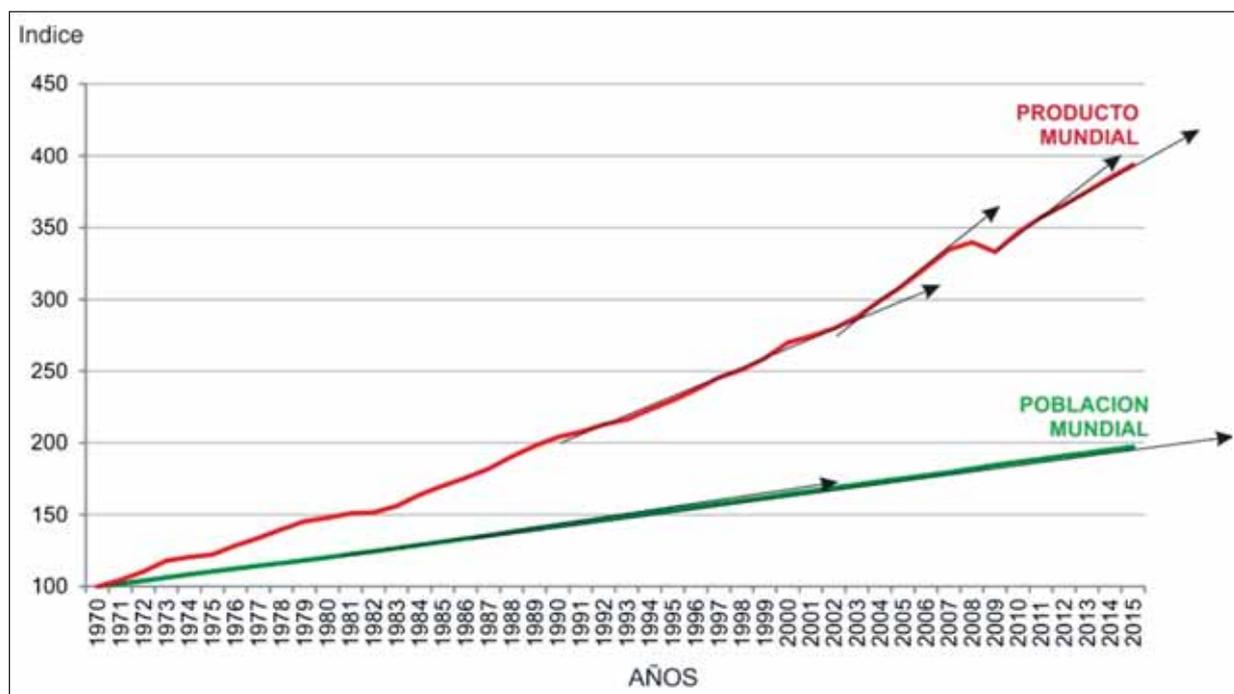


Figura 1. POBLACIÓN Y ECONOMÍA EN LOS ÚLTIMOS 45 AÑOS.

Producto mundial real en dólares del 2010. Exportaciones de mercancías en toneladas. FUENTE: Banco Mundial, FMI.

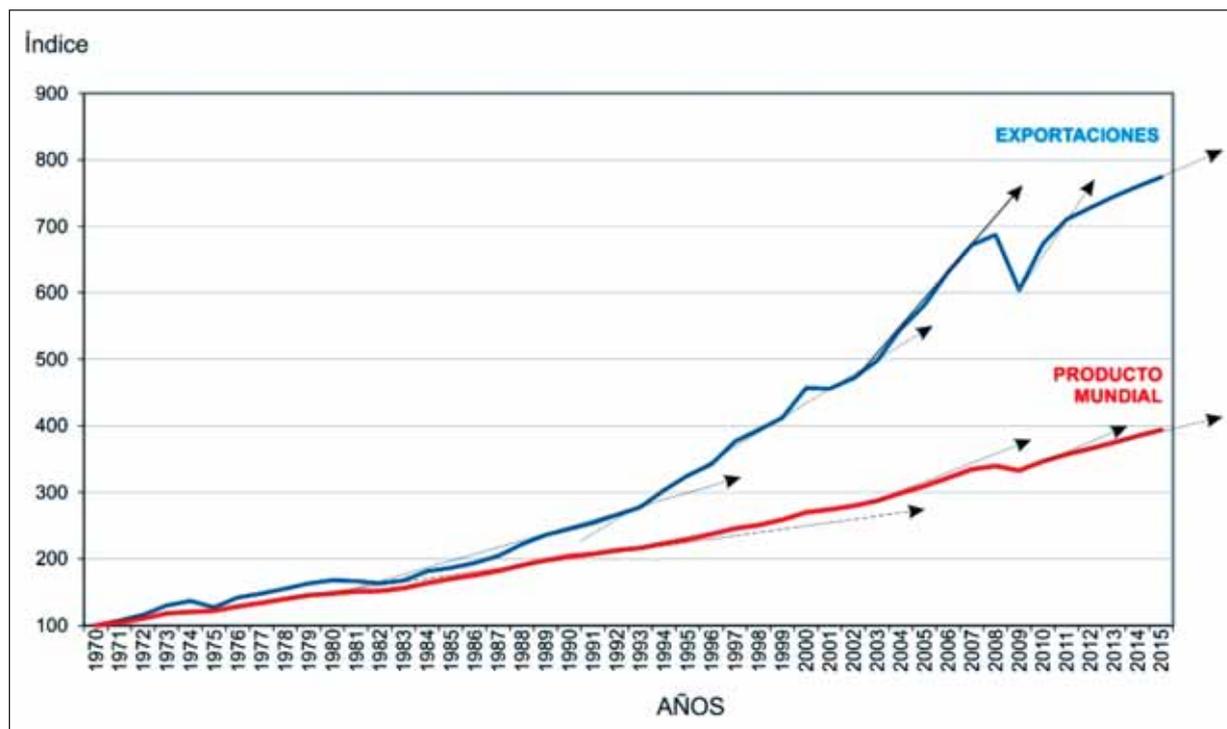


Figura 2. ECONOMÍA Y COMERCIO EN LOS ÚLTIMOS 45 AÑOS. Producto mundial real en dólares del 2010. Exportaciones de mercancías en toneladas. FUENTES FMI Y OMC.

La economía global viene impulsada por el comercio. Por lo general así ha sido desde el principio. Economía lleva a comercio y comercio lleva a su vez a economía. Ocurre también a escala global, y de hecho, en ese mismo periodo 1970-2015 que venimos considerando, mientras la producción mundial se cuadruplicaba – tal y como se ha indicado –, el comercio de mercancías – medido en toneladas – se multiplicó nada menos que por 8. Por tanto, el motor del desarrollo económico actual no es otro que el intercambio de bienes y servicios, sobre todo de bienes, al representar éstos el 80% de lo que se transaccionan los países. Para muchos territorios metidos en sus primeros estadios de desarrollo, las relaciones comerciales resultan ineludibles. Pero también lo son para aquellos otros territorios con economías más avanzadas, pues por mucho que se empeñen en mirarse el ombligo, es difícil sostener en el tiempo estándares de bienestar social con políticas de crecimiento endogámicas.

Para ahondar en los patrones de comportamiento del comercio de mercancías en el mundo es preciso recuperar la perspectiva histórica, aunque sea momentáneamente. A finales del siglo XIX los historiadores recuerdan que se disfrutó

de un periodo de florecimiento de un comercio también de amplio alcance internacional. Por aquel entonces, el valor de los productos que se comerciaban bajo hegemonía inglesa, representaba un 25% del producto mundial bruto. En la primera mitad del siglo XX, cuajada de guerras, este porcentaje quedó reducido a niveles inferiores al 15%. Pero a partir de la segunda mitad, fue recuperándose con altibajos aquella pujanza comercial de antaño hasta volver a alcanzar un porcentaje del 25%, representativo de la actual situación de globalización.

Ahora bien, si se compara el comportamiento del comercio global de las últimas cuatro décadas con el registrado siglos atrás, la noticia es que el tirón del mercantilismo ya no se basa en los trasiegos mercantiles de pura materia prima manejada en forma de “commodity” (grano al principio, granel energético-industrial luego), sino en la compra/venta de manufactura, más variada y compleja. Lo que se compra y se vende a escala intercontinental es también mercancía semi-elaborada o elaborada del todo, y dotada por tanto de un apreciable valor unitario, hecho que ha alterado profundamente los mecanismos que soportan el comercio internacional.

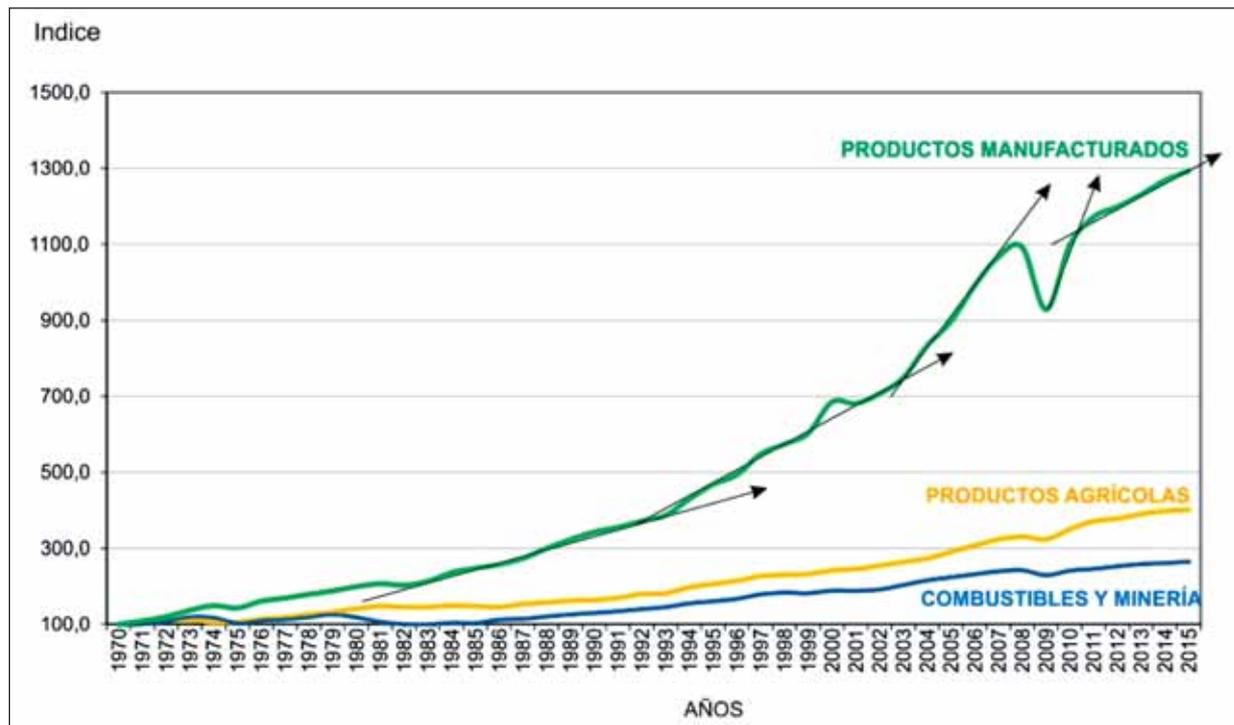


Figura 3. COMERCIO POR TIPO DE MERCANCÍAS EN LOS ÚLTIMOS 45 AÑOS.
Exportaciones por tipo de mercancías en toneladas. FUENTE: OMC.

La causa principal de esa transformación se encuentra en Asia. Gran parte del impulso del comercio exterior del último medio siglo viene motivado por la incorporación de los países asiáticos al mercado del gran capital, ya no solo para dar cabida a actividades extractivas dirigidas a la venta exterior de materia prima – es decir, lo de siempre –, sino para incorporar en sus respectivos territorios soporte industrial suficiente con el que fabricar masivamente todo tipo de bienes y exportarlos al resto del mundo – o en otras palabras, dar el salto hacia la industrialización –.

El comercio internacional no es más que un reflejo de ese renombrado proceso de la globalización, tan conocido como discutido. Este proceso puede ser entendido como la multiplicación de los intercambios de bienes y servicios entre países, fruto de la apertura o del acceso de éstos a los mercados que acogen tales intercambios. Pero en realidad es mucho más. Representa también la consolidación de una red de relaciones internacionales amplia y compleja, a través de la cual no solo se transfieren mercancías o servicios, sino que también circulan el capital y las personas, la tecnología y la cultura y en general todo aquello de la idiosincrasia de cada territorio que es susceptible de ser compartido.

Durante décadas, el capital disponible en el mundo desarrollado, aparecido por mor de su propio crecimiento, se ha ido moviendo con dirección a los países emergentes y en vías de desarrollo, buscando en ellos nuevos procesos productivos en los que lograr aumentar excedentes o rentabilidad. Así fue como parte del capital excedentario de inversores y ahorradores nor-occidentales se transfirió en las últimas décadas a otras latitudes, preferentemente asiáticas. Allá la mano de obra y la fiscalidad son más baratas que en el mundo más avanzado, lo que hace que los negocios sean más rentables. Este flujo con destino a Oriente se acentuó enormemente tras la apertura de China a los mercados internacionales de compra y venta de productos. Se instalaron allí innumerables fábricas en vastos territorios situados en las desembocaduras de los grandes ríos, próximas a los puertos. Se generó una gran cantidad de empleos nuevos en el sector industrial, que fueron cubiertos con personas procedentes del interior rural y agrícola en busca de nuevas oportunidades. Y se aceleró la producción de bienes con destino a los países desarrollados.

Con todo ese movimiento de capital, vino una reordenación de polos económicos a nivel planetario. Las economías más consolidadas y envejecidas muestran signos de estanca-

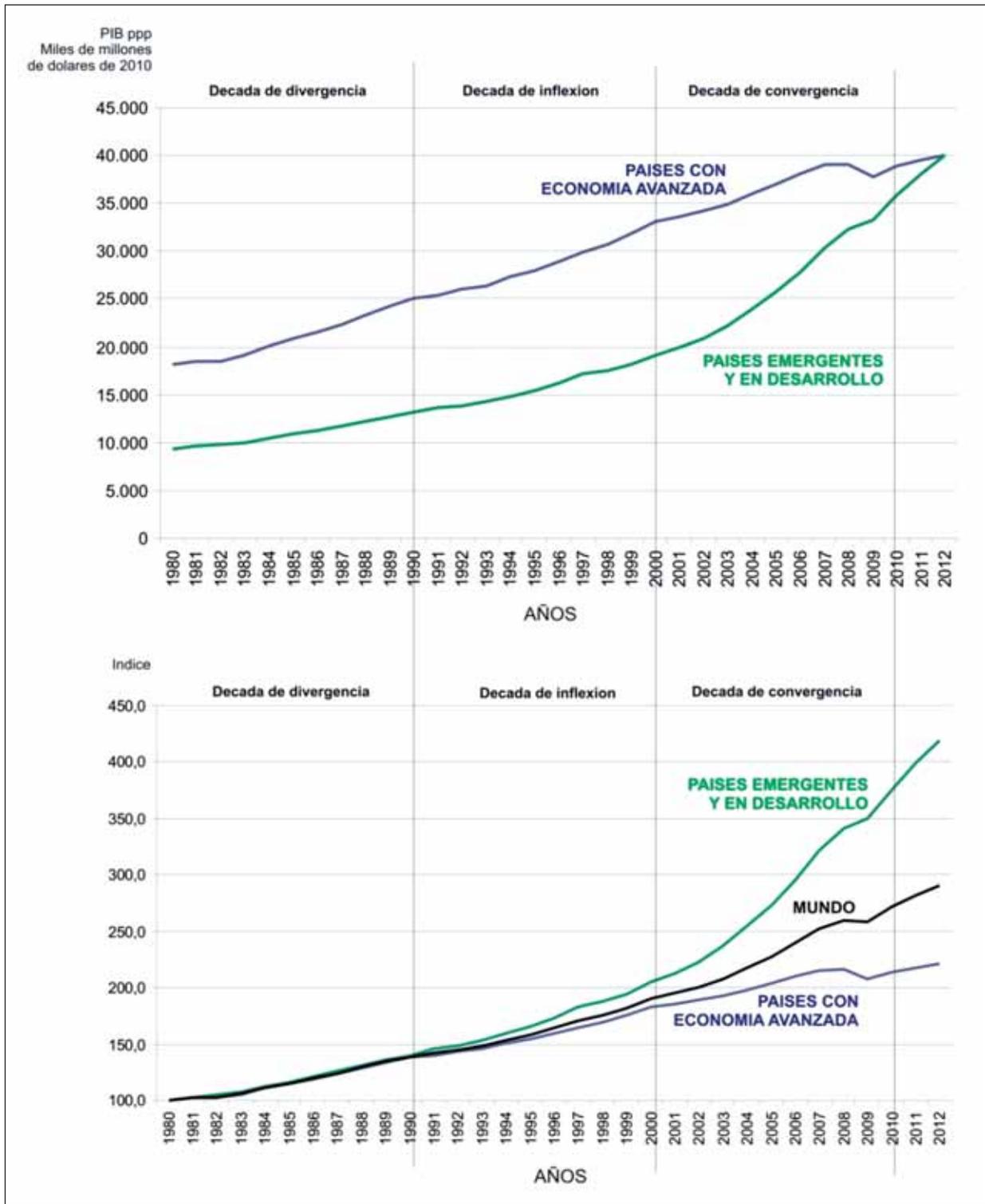


Figura 4. EL ENCUENTRO ENTRE ECONOMÍAS AVANZADAS Y EMERGENTES.

miento mientras van aflorando las conocidas como emergentes, y se va produciendo con el paso de las décadas una basculación desde el bloque nor-occidental al oriental, mucho más populoso. Este proceso va sufriendo sobresaltos, pero la tendencia parece clara, y lleva a un cambio sustancial de los flujos de aprovisionamiento y de distribución asociados a la mayor parte de los sectores de actividad que operan con una lógica mundial. De un comercio orbitando en torno al bloque nor-occidental a otro multipolar que obliga a nuevos reencaminamientos de materia prima y de producto elaborado. Es un cambio que se manifestó especialmente a raíz de la crisis de origen financiero de los años 2008/09, pero que ya venía gestándose décadas atrás.

Primero fue el milagro japonés, apoyado por una fortísima internacionalización de sus compañías, en forma de grandes multinacionales; luego fue el despertar de los tigres asiáticos, y finalmente la voraz irrupción de China. Más que los anunciados BRIC, el relanzamiento definitivo de las economías emergentes lo protagoniza hoy el gigante chino. Su economía no ha parado de crecer con una tasa interanual superior al 7% desde que se abrió a los mercados internacionales bajo el mandato de Deng Xiaoping. La posterior incorporación plena de China a la OMC en 2001 fue el espaldarazo determinante para llevar a su economía a ocupar poco tiempo después el segundo lugar del ranking mundial, por encima de Japón.

No fue hasta fechas recientes en que esa pujante economía china amenazó con frenarse, al menos levemente. La razón de ese aterrizaje pretendidamente suave, se debe a una necesaria reasignación de recursos al refuerzo de la demanda interna del país, al asentamiento de ciertas estructuras institucionales de apoyo social, y al control de episodios de sobrecalentamiento como los registrados por sus bolsas en 2015. Pero aun con todo ese proceso de reforma en plena marcha, la locomotora china sigue tirando de buena parte de la economía mundial.

Fruto de los tirones económicos de grandes países recién aupados al capitalismo como la propia China - paradójicamente comunista -, hace ya más de un lustro que el bloque conocido como emergente ha superado al avanzado en potencia productiva. En 2012 presentaron cada uno un PIB similar, en torno a 40 billones de dólares (constantes del año 2010). Desde entonces, el bloque emergente avanza a mayor ritmo.

A la vista de lo anterior, da la impresión de que la transferencia de rentas entre grandes regiones conlleva una diseminación beneficiosa de riqueza que alcanza confines del mundo hasta ahora insospechados. Pero el camino de la redistribución de la renta hasta las capas más desfavorecidas de la población mundial es muy tortuoso y se encuentra pla-

gado de agentes con enorme capacidad extractiva. La globalización no ha podido impedir la persistencia de una fuerte desigualdad tanto entre regiones, como anidada en cada una de ellas. Asia posee mucha más población que Europa y Norteamérica, casi toda encuadrada todavía en clases rurales o trabajadoras de muy escasa renta, sin apenas derechos o medios para salir adelante. Por consiguiente, la renta per-cápita media asiática es relativamente reducida en comparación con la del “primer mundo”, soportada por una masa social acomodada garante de estabilidad. La diferencia entre unos y otros es de 3 y 6 veces a favor del “primer mundo”. La generación de clases medias chinas, indias o de otras áreas con economías al alza, está resultando ser muy lenta; no así la del estrato superior de personas acaudaladas que crece en tales países, como en el resto de latitudes, a gran ritmo. Por consiguiente, persisten en cada bloque sus específicos problemas de desigualdad, pues allí donde se remansa o se genera riqueza, ésta tiende a ser captada por unos pocos, en un proceso aparentemente sin remedio, lo que eleva todavía más si cabe la brecha social entre los estratos más altos y los más desfavorecidos.

No hay que olvidar tampoco los desequilibrios a que conduce el sostenimiento en el tiempo de intensas corrientes de aproximación comercial entre grandes regiones, en exceso asimétricas. La consolidación de una frenética actividad productiva en grandes potencias como China y de una actividad consumidora de similar fuerza al otro lado del mundo, ha traído también consigo el afloramiento de fuertes tensiones en el plano monetario y financiero. El enorme superávit actual de China, por cuenta de sus ventas masivas, ha tenido su reverso en un déficit de similar magnitud en buena parte del mundo desarrollado, que viene dado por cuenta de sus compras masivas y que le sitúa en el límite de lo sostenible. China vende bienes a cambio de comprar divisas o deuda, al igual que compra materia prima a cambio de inversión. Posee músculo de sobra para ello y de hecho así lo demuestra cada día. Pero su potencia de cara al exterior no le salva de sufrir tensiones financieras internas. Nadie escapa del peligro de formación de burbujas asociadas a episodios de fuerte crecimiento inducido por espirales inflacionistas con base especulativa en lugar de productiva. Del desastre a que conduce la formación y posterior estallido de esas burbujas, podemos dar cuenta los que vivimos en el mundo hipotéticamente “avanzado” y recién azotado por una de esas burbujas; pero también debería ser sobradamente conocido en el mundo emergente, aunque se caiga una y otra vez.

Con todo, el contexto económico, herencia de la intrincada y todavía violenta historia moderna, propia de una humanidad todavía adolescente, se está encaminando a una importante transformación. Un reequilibrio espacial de fuer-

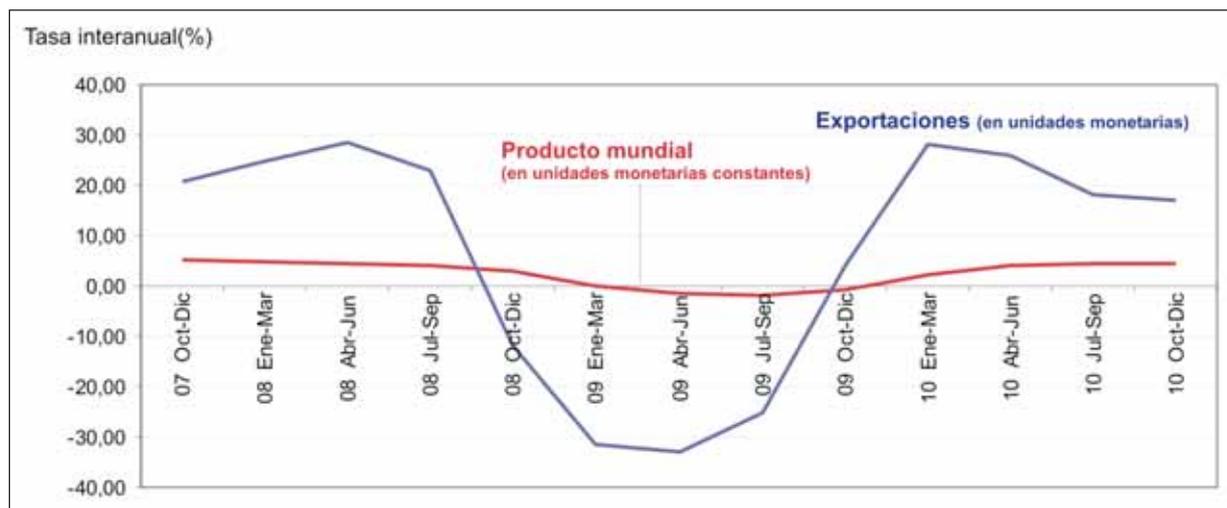


Figura 5. FLUCTUACIÓN DE LA ECONOMÍA Y DEL COMERCIO DURANTE LA ÚLTIMA CRISIS. AÑOS 2008 - 2010. FUENTE: FMI y OMC.

zas económicas, quizá con un marcado carácter bipolar Occidente-Oriente, si se enfoca desde la perspectiva de grandes regiones, o quizá multipolar, si se tienen en cuenta las singularidades de las potencias emergentes diferenciadas entre sí.

Pero el escenario final es cuando menos incierto. No hay pruebas que aseguren que no vayan a sobrevenir nuevos derrumbes económico-financieros como el del 2008/09, ya sean localizados o globales. Y cada vez que se desencadenan lo primero que cae es el comercio y su desplome es mucho más acusado que el de la propia economía. Ocurrió con las dos primeras crisis del petróleo y también años después con las crisis latino-americanas y asiáticas de los años 80 y 90. Cuando la economía crece con tasas del 3 – 5%, las del comercio se elevan por encima del 10%. Pero también ocurre al revés: la crisis desatada en 2008/09 acarrió un descenso del producto mundial en torno al 1-2%, lo que llevó consigo un retroceso del comercio de mercancías del 12% (medido en toneladas) y del 30% (medido en valor).

La volatilidad del comercio viene caracterizada por muchísimos factores, pero uno de ellos enormemente representativo es el exagerado vaivén mostrado por los precios de la materia prima. Solo basta con echar un vistazo a las turbulencias que sufren los precios del petróleo o de cualquier otro tipo de combustible, mineral o grano, para darnos una idea de la falta de estabilidad del comercio mundial. Afecta principalmente a aquellas regiones todavía volcadas en exceso en la exportación de estos productos básicos. Su dependencia con respecto a las ventas de materias primas, convierten a

éstas en toda una maldición. Climatología ocasionalmente adversa, episodios bélicos, medidas proteccionistas, políticas monetarias extremas o una reiterada falta de control de mercados financieros plagados de operaciones especulativas con riesgo capitalizado, son algunos de los factores que explican las enormes turbulencias de los precios. Todos ellos contribuyen a la larga a inestabilizar el comercio mundial de bienes y servicios. Cuando el panorama comercial pierde su equilibrio, lo primero que se rompen son los vínculos entre personas, entre empresas y entre países, lo que afecta directamente a todo el planeta. Y los primeros signos de todo ello los tenemos en los puertos.

1.2. Rasgos generales del transporte marítimo.

Más del 80% del comercio internacional de mercancías medido en toneladas se transporta por vía marítima. Según cifras proporcionadas por UNCTAD, el mar canaliza unas 10 mil millones de toneladas al año, atendidas por una flota de 90.000 buques en activo que superan los 1,7 billones de Toneladas de Peso Muerto (TPM). El recorrido total de todas estas mercancías es de 53 billones de toneladasxmillas. En consecuencia, cada tonelada se desplaza algo más de 5.000 millas en cada viaje.

La evolución del sector del transporte marítimo internacional de mercancías, visto a través de sus macro-cifras más representativas, se ha caracterizado por lo siguiente:

- En términos de demanda, el transporte marítimo acompaña en el tiempo al comercio exterior y, por tanto,

visto desde tiempo atrás, avanza más rápido que la producción mundial, con puntas y valles muy característicos como el de la crisis del 2008/09.

- En términos de oferta (TPM de buques) el ritmo evolutivo del sector se muestra desacoplado del de la demanda por sus dificultades para adaptarse a las rápidas variaciones coyunturales. Como es sabido, el sector naviero es intensivo en capital: requiere grandes cantidades de inversión en buques para poder dar el servicio. En pleno desarrollismo de los años 60 se encargaron grandes buques de enorme coste – sobre todo en el segmento de los tanques de petróleo – que posteriormente, ante la caída de actividad derivada de las crisis del petróleo de los años 70 y 80, se quedaron infrautilizados, provocando la ruina de muchas navieras. Desde entonces el sector fue corrigiendo lentamente este exceso, hecho que explica una evolución de la oferta más lenta que la del propio comercio exterior desde finales de los 80 hasta mediada la primera década del siglo XXI. Las profundas transformaciones registradas en materia de regulación internacional y las estrategias de concentración empresarial, lograron rebajar el exceso de capacidad desde un 10% a principios de la década de los 90 hasta niveles del 1% previo al advenimiento de la crisis del año 2008/09, debido a un uso más intensivo de los buques y a un elevado nivel de desguace registrado durante ese periodo. Esto ha ocurrido además en los grupos de flotas más significativos (tanques, graneleros y portacontenedores). Pero en los últimos años de bonanza económica las navieras volvieron a animarse y encargaron nuevos buques, preferentemente de gran porte, sobre todo en el campo del contenedor. Hoy día, tras una prolongada y fluctuante etapa de post-crisis global, se viene sufriendo de nuevo un problema de sobrecapacidad fruto de un exceso de inversión en buques, aunque mucho menor del registrado en los años 70-80, en términos relativos.

Así pues la flota se convierte en un costoso capital inmovilizado para las compañías navieras cuya amortización exige un denodado esfuerzo por lograr una utilización constante de la misma con un alto grado de ocupación. Las medidas para paliar la sobrecapacidad no se centran solo en reducir flotas, sino en renovar las mismas de cara a su integración en nuevos esquemas de explotación. En estos esquemas se persigue, entre otras cuestiones, un acercamiento entre oferta y demanda en términos de recorridos totales (toneladasxmillas). Se trata de tener cargados los buques el mayor recorrido posible de los mismos.

La lucha por el máximo aprovechamiento de un inmovilizado costoso, en un ambiente de libre mercado como el que rige actualmente en los servicios de transporte marítimo, ha propiciado una gestión de flotas alineada con una gestión de cargas y sujeta a una estrategia empresarial caracterizada por los siguientes hechos:

Se buscan las incontestables “*economías de escala*” del transporte marítimo sobre la base de asignar grandes buques a servicios regulares muy concentrados, de manera que su número y/o velocidad permitan ofrecer altas frecuencias en los puertos que forman parte de tales servicios.

- A nivel organizativo, las empresas navieras están pasando de tener muchas actividades y servicios propios, a aliarse en grupos empresariales a cargo de unidades homogéneas especializadas.
- Además, ya no vale con sujetarse a un determinado tipo de servicio durante largos periodos de tiempo, sino que debe poseerse la suficiente flexibilidad como para crear servicios especializados a satisfacción de necesidades y coyunturas cambiantes. Ello supone asumir más riesgos y sondear nuevos mercados.
- Se pasa del concepto “*puerto a puerto*” al concepto “*puerta a puerta*”, muy orientado a las necesidades de la demanda. El naviero se va adaptando y va participando en las cadenas completas del transporte desde el origen al destino real de la mercancía, ajustándose a horarios y frecuencias preestablecidos con la máxima fiabilidad (“*just in time*”).
- Las principales compañías navieras apuestan por aprovechar factores de producción avanzados como los tecnológicos y los nuevos esquemas avanzados de explotación.

Estas estrategias son clave para el posicionamiento de los puertos frente al mercado de los servicios de transporte marítimo, sobre todo en un marco de libre competencia interportuaria, como el que rige hoy día en todo el mundo.

En términos de alcance geográfico cabe señalar dos tipos de transporte marítimo:

- El transporte marítimo inter-continental o transoceánico (“*deep sea*”), que se encuentra en permanente alza, fruto del proceso descrito de globalización, en especial en lo que concierne a la mercancía general.
- El transporte marítimo de corta distancia (“*short sea*”), que representa una parte sustancial de los tráficos de puertos de tamaño mediano y pequeño, tanto de mercancías como de pasajeros, en todas las regiones del mundo. Este tipo de transporte marítimo recoge varias

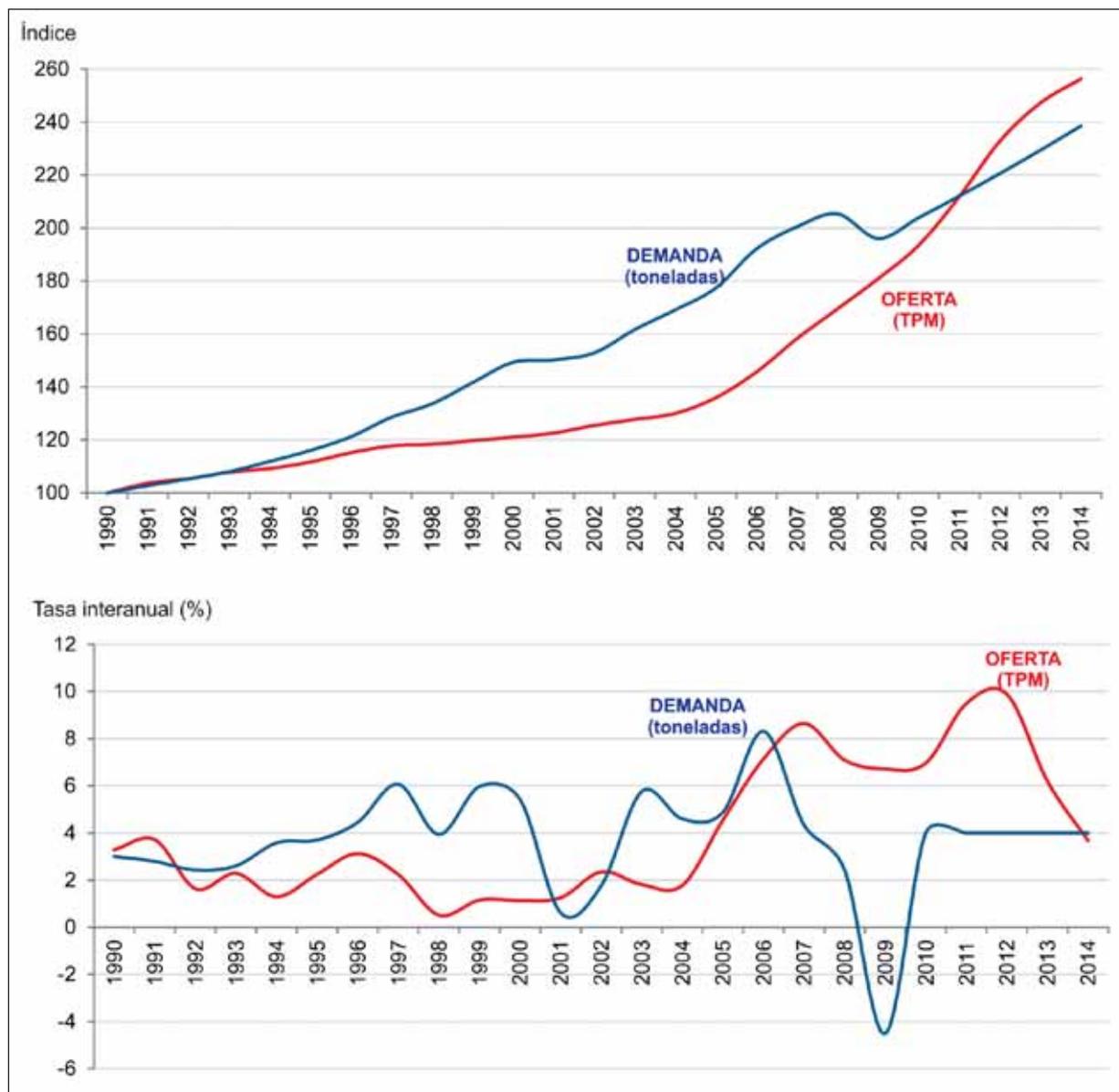


Figura 6. EVOLUCIÓN RECIENTE DEL TRANSPORTE MARÍTIMO INTERNACIONAL.
FUENTE: UNCTAD.

modalidades de servicios, dependiendo del alcance geográfico de la región: de corta distancia entre continentes (Sur de Europa-Norte de África), encajado en un mar determinado (Mar Mediterráneo), enlazando puertos de distintos países en un mismo continente (el transporte marítimo intra-europeo) o puertos dentro de un país (cabotaje).

Con carácter general, un vistazo a las estadísticas de los últimos 20 años, permite apreciar un comportamiento alcista en el segmento de la mercancía a granel, básicamente inducido por el mundo emergente. De hecho, en ese periodo, el transporte marítimo de mercancía líquida a granel (petróleo, gas natural licuado, biodiesel y productos químicos) ha crecido nada menos que un 50%. También ha experimentado un

fuerte empujón los movimientos de graneles sólidos (carbón, mineral de hierro, chatarra, bauxita, cereales, clinker y otros materiales de construcción...), con especial atención al mineral de hierro destinado a las nuevas siderurgias de los países emergentes. Por tanto, al menos de cara a la demanda de transporte marítimo, la materia prima llevada a granel muestra una dinamicidad alta, con una tendencia alcista polarizada también en el área asiática y con fluctuaciones derivadas de la inestabilidad que caracteriza los mercados relacionados con los precios de las materias primas.

Aun así, es la mercancía general la que más ha crecido dentro del segmento del transporte marítimo internacional. Consiste esa mercancía general en productos fraccionados, parcial o totalmente manufacturados, destinados a ser transformados o directamente consumidos en los mercados finales, de enorme variedad y con un valor por unidad de carga sensiblemente mayor que la que viaja a granel. Como ya se ha mencionado, desde el último tercio del siglo XX, el fenómeno de globalización ha acelerado el intercambio entre países y continentes, de productos manufacturados de alto valor unitario, cubierto por una actividad intensa de transporte marítimo.

Interesa observar lo que ha venido ocurriendo en el ámbito del transporte marítimo de contenedores de 20 y 40 pies. Desde su invención en 1956, el contenedor marítimo no ha dejado de ser el elemento intermodal de referencia para el transporte de la carga fraccionada que portan los buques – incluso a veces para la mercancía a granel – llegando a captar hasta un 65% de toda la mercancía general movida en la mar. En el año 2015 se transportaron por vía marítima un total aproximado de 1.800 millones de toneladas de mercancías en unos 180 millones de TEUS (“Twenty Equivalent Unit” o

contenedor equivalente de 20 pies). Obviamente, el auge del contenedor tiene también su reflejo del lado de la oferta de buques. Así, aunque los buques tanque y graneleros todavía conservan una cuota de más de la mitad de la flota mundial, en los últimos 35 años ha irrumpido con fuerza el buque portacontenedores, el cual ha pasado de tener una cuota inferior al 2% a otra del 13%.

Hoy día, el tráfico marítimo de contenedores se halla implantado en todo el mundo y ha marcado un esquema de funcionamiento tendente a la concentración de líneas y puertos, así como también de navieras, en virtud de las economías de escala que proporciona el empleo de buques porta-contenedores de gran tamaño.

Un cuarto de los pedidos y casi un tercio de la capacidad total de los buques portacontenedores está en manos de tres compañías europeas: Maersk, MSC y CMA-CGM. Hace poco, estas compañías intentaron crear una alianza – la G-3 –, pero fracasaron ante la negativa de China a ser aceptadas en sus puertos por amenazar con prácticas monopolísticas. Detrás de las compañías europeas, vienen con fuerza otras de origen asiático, entre las que destaca Cosco, de capital mayoritario chino, cuyo avance viene dado por la enorme potencia exportadora de ese país. A raíz de ese afloramiento, se han ido fraguando nuevas alianzas que conducen a una situación de dominio de unas cuantas navieras; dominio muy diligentemente ejercido sobre los propios puertos.

Sorprende observar cómo crecen en tamaño los buques porta-contenedores que encargan esas compañías en la actualidad. Los portes son cada vez mayores, sin que hoy se conozcan los límites esperables. Están en activo buques de 18.000 TEUs y en ejecución otros nuevos de 22.000 TEUs.

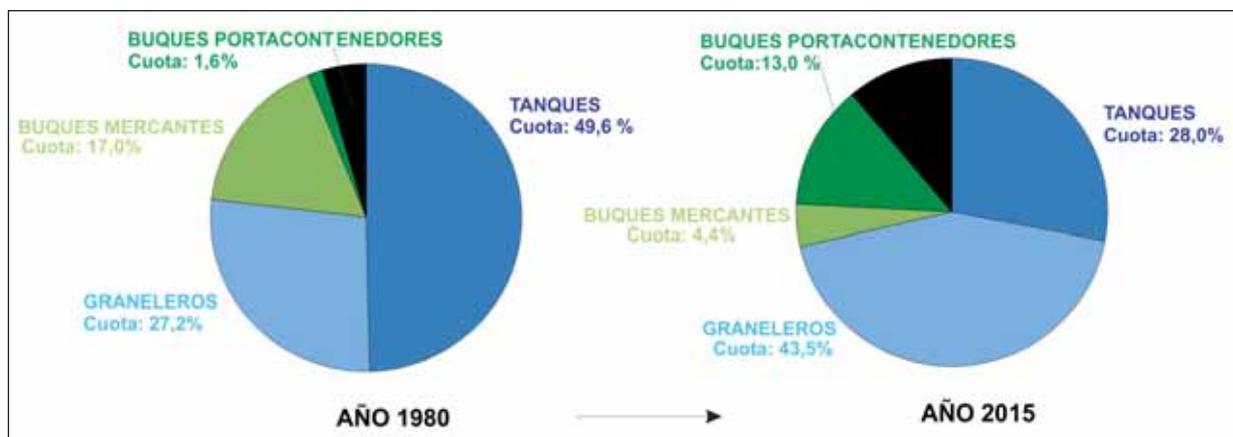


Figura 7. DISTRIBUCIÓN DE LA FLOTA POR TIPOS AÑOS 1980 Y 2015.
Unidades: TPM, Tonelada de Peso Muerto. FUENTE: UNCTAD.

Muchos de estos buques se destinan a un eje horizontal que circunvala el planeta (“round the world”), de dirección horizontal, esto es, Este-Oeste-Este, y que hoy acapara la mayor parte de los flujos de transporte de contenedores. Este

eje actúa como una gran arteria por la que circulan las mercancías que se intercambian los continentes en el mundo. En él se localizan una serie de pasos que constriñen el flujo de transporte de mercancías.

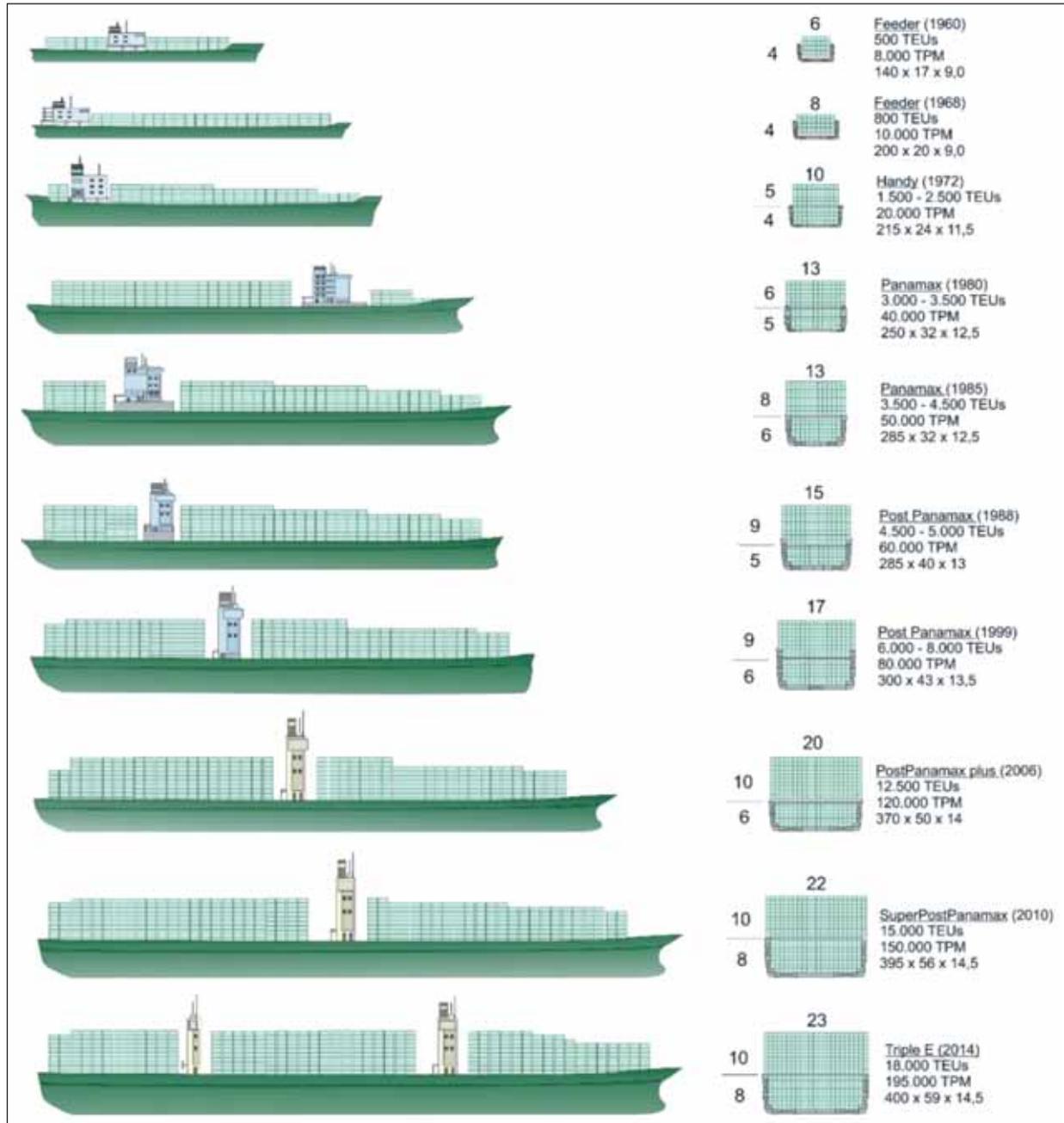


Figura 8. GENERACIONES DE BUQUES PORTA-CONTENEDORES.
FUENTE: Elaboración propia.

El canal de Panamá es dentro de ese eje, el paso más restrictivo en la actualidad, con una limitación de 32.2 m. para la manga de los buques, de forma tal que impide el paso de porta-contenedores de más de 4.500 – 4.800 TEUs. A estos buques se les bautizó como panamax, esto es, de dimensiones máximas limitadas por el canal de Panamá. La función de este canal es dar continuidad a la arteria marítima a través del continente americano. Su relevancia es tal que hoy día está siendo objeto de un proyecto de ampliación, de forma que, en el segmento del contenedor, permita el paso de buques de hasta unos 12.500 TEUs. El otro paso histórico en esta gran arteria mundial es el canal de Suez, que permite unir Asia con Europa, y que hasta el momento, tras las últimas inversiones de ampliación de calado y anchura del mismo, no limita el paso de los buques porta-contenedores – sí el de buques tanque y graneleros -, aunque podría ocurrir en el futuro. En Asia, el estrecho de Malaca también podría ser limitante para los buques porta-contenedores del futuro por el intensísimo tráfico a que da cabida.

En los últimos años, el corredor Asia-Europa se ha posicionado con fuerza como soporte para el transporte “*deep sea*” de contenedores hasta el punto de equipararse con el corredor transpacífico, exhibiendo cada uno de ellos un volumen de unos 22 millones de TEUs. En el corredor

Asia-Europa, renacida desde la milenaria ruta marítima de la seda, el mar Mediterráneo es punto de paso obligado y puerta de entrada a Europa y, ante él, el sistema portuario español de interés general disfruta de una posición privilegiada.

Desde hace ya varios años, los servicios marítimos “*deep sea*” que ofrecen hoy día las navieras en sus líneas regulares, han pasado del clásico itinerario o ruta con muchas escalas intermedias a concentrar progresivamente las escalas en los extremos inicial y final del servicio. Esta re-orientación de las navieras ha venido marcada por la polarización de los flujos comerciales entre continentes y por sus necesidades de optimizar flota. La insistente concentración de actividad en determinados territorios del mundo mutuamente dependientes, ha llevado a las navieras a concentrar las escalas en estas partes del planeta de mayor desarrollo económico, y a eliminar escalas en puntos intermedios del servicio para actividades “*import/export*”.

Junto a los servicios directos entre puertos “*import/export*” o “*gateway*” de dos continentes distintos, muchas navieras han apostado por hacer rotar sus barcos entre puertos o terminales “*hub*”, desde los que luego se distribuye la mercancía también por vía marítima a través de servicios “*feeder*” a otros puertos del área de influencia del “*hub*”. Estas otras estrategias son similares a las llevadas a cabo por las

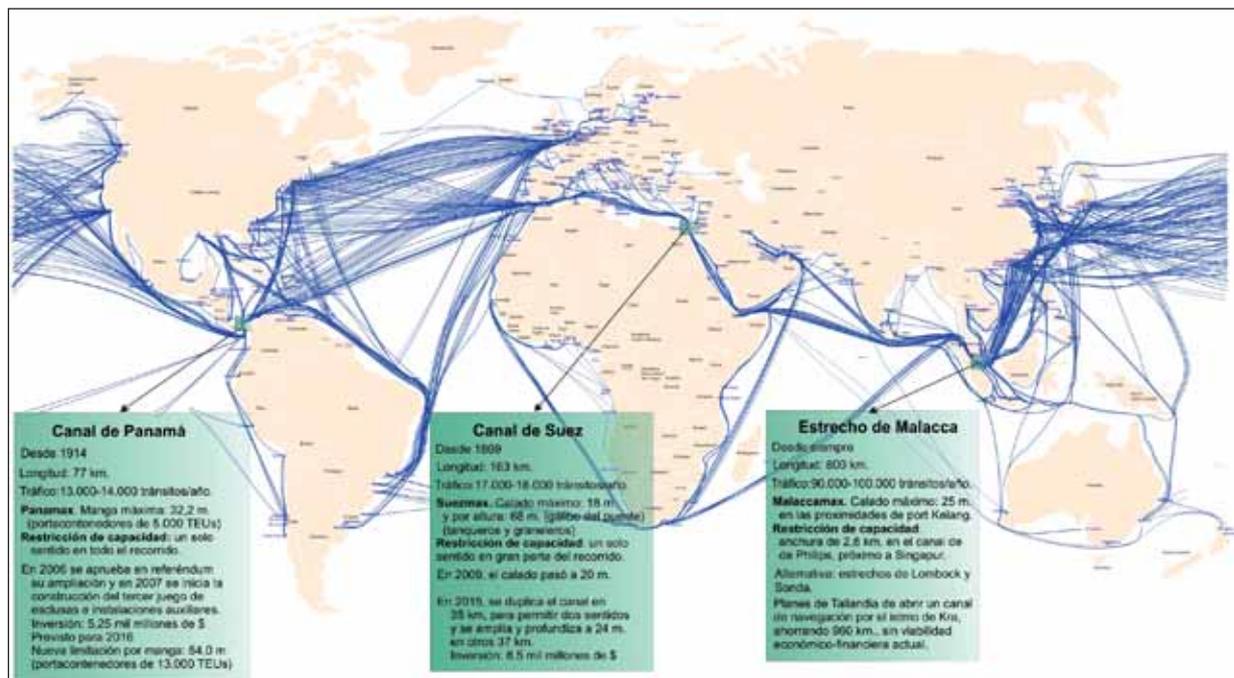


Figura 9. SERVICIOS MARÍTIMO “DEEP SEA” DE TRANSPORTE DE CONTENEDORES. PASOS PRINCIPALES EN LA ARTERIA ESTE-OESTE. FUENTE: Elaboración propia.

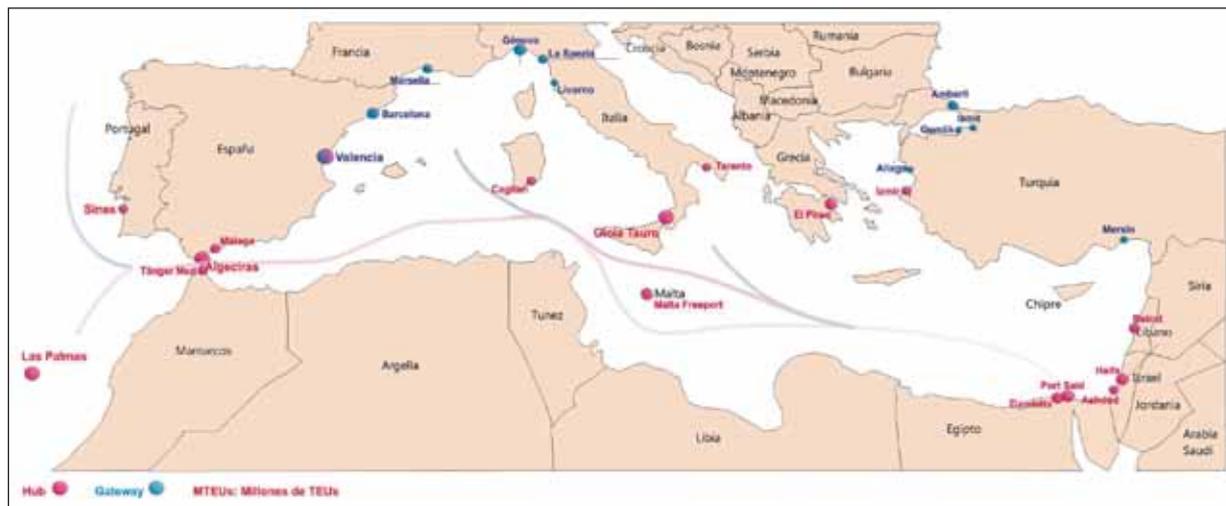


Figura 10. PRINCIPALES PUERTOS DE CONTENEDORES EN EL MEDITERRÁNEO. ESPECIALIZACIÓN.
FUENTE: Elaboración propia

compañías de transporte aéreo de viajeros a escala mundial. Se trata de asignar los grandes buques a servicios articulados en torno a centros de transporte “hub”, que son los que conectan los continentes, y los que a su vez canalizan el acceso y la dispersión por vía marítima dentro de cada continente o gran región del mundo.

El tránsito que se realiza en las terminales “hub” responde a tres tipos de actividad logística marítima:

- “hub&feeder”: se enlaza en el puerto/terminal “hub” un servicio marítimo inter-continental con buques de gran capacidad con otro servicio marítimo de corta distancia denominado “feeder” con buques de pequeña capacidad.
- “interliner”: se enlaza en el puerto/terminal “hub” dos servicios marítimos inter-continentales que cubren un mismo corredor marítimo, aunque con diferentes escalas y ambos con buques de gran capacidad.
- “hub&relay”: se enlaza en el puerto/terminal “hub” un servicio marítimo inter-continental con buques de gran capacidad con otro servicio marítimo del tipo “relay”, generalmente de itinerario Norte-Sur con buques de menor capacidad, aunque también podría ser otro servicio inter-continental, con buques de gran porte. Un aspecto que caracteriza a estos servicios es que ambos suelen estar operados o bien por la misma compañía o bien por compañías aliadas.

Hoy día el panorama portuario internacional se caracteriza por una convivencia no pacífica – la competencia conti-

núa siendo fuerte - entre puertos o terminales típicamente “gateway”, con dedicación mayoritaria a la importación/exportación, y puertos o terminales “hub”, cuya actividad predominante es la del tránsito en cualquiera de las versiones citadas. Un ejemplo lo tenemos en el Mediterráneo donde se ha producido una especialización de terminales portuarias, según los tipos descritos.

1.3. Enfoque portuario del transporte terrestre

Como nodos clave de las redes de transporte, los puertos han de enfocar su atención no solo al ámbito marítimo, sino a su conectividad terrestre. De la forma en que resuelven la conexión mar-tierra depende su propia competitividad, algo que hoy está plenamente interiorizado en las estrategias y desarrollos portuarios. Por tanto, no basta con observar lo que pasa en el lado marítimo, sino que es preciso que los puertos trabajen, conjuntamente con el resto de los agentes públicos y privados, para mejorar la accesibilidad terrestre. Y ello atañe a tres modos de transporte, que se analizan a continuación de forma breve:

- **Vías navegables:** las posibilidades de potenciar el uso de las vías y canales de navegación están circunscritas a la localización en el territorio de las redes fluviales en las que se apoyan. Esta es su mayor rigidez. Así, las vías y canales de navegación que se emplean en la actualidad son las que se apoyan en las principales redes hidrográficas del mundo, que son las situadas en Europa Central, Rusia, Estados Unidos, India y China y, en menor medida, en América del Sur. En Europa los puertos del arco Atlántico Norte disfrutaban de

la posibilidad de ofrecer servicios regulares en barcazas de mercancías hacia el interior de Europa. Se trata de servicios apoyados en vías navegables que llevan preferentemente mercancía general. Por su parte, el tramo central de Estados Unidos, aprovecha las cuencas de Mississippi/Missouri de Sur a Norte hasta los Grandes Lagos para el transporte fundamentalmente de mercancía a granel. Las desembocaduras de los ríos Yangtsé y Perla, en cuyas márgenes se hallan hoy día grandes complejos fabriles, albergan servicios de transporte en barcaza de mercancía general con destino a una terminal “hub” desde donde se distribuye luego al resto del mundo. Desafortunadamente, dejando atrás los intentos de Felipe II de hacer navegable el Tajo desde Toledo a Lisboa en la segunda mitad del siglo XVI (con la ayuda del ingeniero Juanelo Turriano), España solamente posee en la actualidad el río Guadalquivir como vía navegable hasta el puerto de Sevilla, reconocida como tal en la Red Trans-europea de Transporte (RTE-T).

- **Ferrocarril:** desde su invención a principios del siglo XIX hasta la primera mitad del siglo XX, el ferrocarril ha sido el modo de transporte más desarrollado y empleado en el ámbito interurbano. Aparte del transporte de viajeros, un segmento originario del ferrocarril fue el transporte de materia prima desde las bocaminas donde se extraía hasta los puertos más cercanos para su exportación. Durante décadas fue ampliando su alcance geográfico y ofreciendo la posibilidad de cubrir largas distancias para el desplazamiento de mercancías. También en este caso la conexión ferroviaria con los puertos se consideró vital. Pero su reinado en el campo del transporte de mercancías se fue eclipsando con la popularización del vehículo automotor, particularmente el coche y el camión. En muchos continentes, desde mediados del siglo XX, el ferrocarril ha sufrido, al igual que las vías navegables, una pérdida paulatina de cuota en el mercado del transporte de mercancías.

En el ámbito del transporte de personas, las acciones para su revitalización en los países más avanzados se han orientado a dar un salto de calidad en la prestación de servicios. Se trata de apostar por un servicio que compita en tiempo y en comodidad dirigido a estratos de población con suficiente renta como para estar dispuestos a pagar un precio situado entre el precio del tren tradicional de corte más popular y el del moderno avión doméstico. Para dar este servicio, se creó el concepto de ferrocarril de alta velocidad, con una fuerte exigencia tecnológica en el material móvil y en la vía que lo soporta. Japón primero, Francia después y luego Alemania, Italia y España se han apuntado a este tipo de tren de alta velocidad.

En España, la nueva línea Madrid-Sevilla de ancho UIC o internacional fue la primera construida con características de alta velocidad. Esta línea fue inaugurada en 1992 coinci-

diendo con la Exposición Universal (EXPO) de Sevilla. Desde entonces y hasta ahora a la línea anterior se ha añadido un tramo a Málaga y se han puesto en servicio las líneas Madrid-Barcelona-Frontera, Madrid-Valladolid y Madrid-Valencia, las cuales, junto a los proyectos en marcha ponen a España en la cabeza mundial de red ferroviaria de alta velocidad. Estos desarrollos han permitido recuperar el ferrocarril para viajes de larga distancia, aunque sea dirigido a un público objetivo de mayor renta, compitiendo en gran medida con el avión.

Sin embargo, ¿qué ocurre con el clásico tren de mercancías? ¿Qué posibilidades tiene de revitalización, si es que de verdad se considera de interés para el futuro?

Por de pronto, conviene irse a Estados Unidos para aprender de su experiencia. En el ámbito del transporte de mercancía a granel como el carbón o el cereal, siempre se ha logrado mantener buenos servicios ferroviarios especializados en Estados Unidos. Pero además, desde los años 80, se ha venido promoviendo una serie de servicios ferroviarios destinados a atender el transporte de contenedores desde los puertos marítimos hasta distintos puntos del interior del territorio, e incluso entre puertos de las costas Este y Oeste norteamericanas. Las conexiones ferroviarias entre las dos costas forman un puente de tierra (“land bridge”), con una función para Estados Unidos equivalente al transporte por vía marítima a través del canal de Panamá. Los trenes circulan a través de una red ferroviaria relativamente homogénea, con longitudes de más de 1.000 m. y plataformas en las que se apilan los contenedores en dos alturas hasta el punto de ofrecer más de 500 TEUs de capacidad por servicio. Con todo ello, hoy día en Estados Unidos, el ferrocarril tiene una significativa presencia en el movimiento de mercancías (1,5 billones de toneladasxmillas) y su cuota ronda el 30% (descontando la tubería), mientras que en Europa se sitúa por debajo del 10%.

En el Continente europeo la situación del ferrocarril es distinta a la de Estados Unidos, con una pérdida paulatina de demanda tanto en términos absolutos como relativos o de cuota, salvo excepciones como la alemana. Su recuperación parte de unas condiciones iniciales mucho más duras que en Estados Unidos. Para empezar, la red ferroviaria de alcance europeo no está cohesionada, ni es homogénea. Sufre problemas de interconexión e interoperabilidad entre países. Si se recorre cualquier itinerario de larga distancia en la red ferroviaria europea, se puede observar una variada casuística de vías e instalaciones de toda índole. Se detectan acusadas diferencias de geometría: distintos anchos de vía, longitudes de apartaderos, gálibos y puentes, etc. La energía que se emplea es también muy variada: tramos sin electrificar en los que se emplean locomotoras de tracción diésel y tra-

mos electrificados con corriente continua o alterna, con sus propias gamas de potencias. Todavía no está implantada un control de la circulación y señalización homogénea en Europa, conviviendo líneas con bloqueo telefónico, sin ASFA ni tren tierra, con otras dotadas del más avanzado estándar ERTMS. Demasiadas diferencias como para ser optimistas con respecto a la posibilidad de ofrecer a corto plazo un conjunto amplio y homogéneo de servicios ferroviarios de alta relación calidad/precio.

Además, en toda Europa los criterios de asignación de surcos, huecos, “slots” o derechos de paso en la red ferroviaria tampoco son propicios a la mercancía. Se le da prioridad a los trenes de viajeros, con o sin argumento económico detrás. Las cercanías y la alta velocidad suelen ser los servicios prioritarios, seguidos del largo recorrido diurno o nocturno y el regional. El último lugar en la lista suele ser tristemente el tren de mercancías, relegado en muchas ocasiones a horarios nocturnos, buscándose un hueco entre las labores de mantenimiento de la vía, y sometido a la obligación de esperar en estaciones y apartaderos, caso de producirse retrasos, incidentes o dificultades en la programación de las marchas de los trenes de viajeros. Y sin embargo, se recuerda que muchas veces la mercancía no puede esperar, e igual que el pasajero, necesita llegar a tiempo a las fábricas y a los mercados para ser transformada o consumida.

Aun así, estas dificultades no deben llevar a renunciar al ferrocarril para el transporte de mercancías de larga distancia en Europa. El impulso del ferrocarril para el transporte de mercancías en Europa es una cuestión necesaria y posible, y actuar ya aunque los resultados esperables sean a medio y largo plazo.

Hoy día, el transporte de mercancías por ferrocarril en Europa, hasta hace poco en manos de compañías públicas monopolísticas, está en fase de privatización y liberalización. Coexisten empresas ferroviarias con las debidas licencias, que operan en régimen de competencia que utilizan la red ferroviaria administrada por un agente encargado de su mantenimiento y puesta a disposición, a cambio del pago de un canon o una tasa por el uso de la misma. Con esta tendencia se espera una revitalización del ferrocarril, al menos en aquellos segmentos del mercado del que se pueda extraer la debida rentabilidad.

Para ello, ha de existir posibilidades de atraer al ferrocarril suficiente demanda. Esta potencialidad se mide tanto en volumen como en distancia, o, en su reflejo más sintético para las mercancías, en toneladasxkilómetro. Los puertos juegan un papel importante en la recuperación del ferrocarril para las mercancías en la medida en que concentran volumen que puede, a su vez, estar destinado en gran cantidad a uno o varios destinos alejados dotados a su vez de accesibilidad ferroviaria. En España aproximadamente dos tercios de las

mercancías que mueve el ferrocarril tiene su origen o destino en algún puerto. Recientemente, ante la falta de disponibilidad de recursos con cargo a la fiscalidad general del país, se ha creado un fondo financiero de accesos terrestres a los puertos, dotado con recursos procedentes de las Autoridades Portuarias, que tiene por fin contribuir a mejorar la red ferroviaria de interés general de cara a facilitar el paso de trenes de mercancías con origen o destino en los puertos.

- **Carretera:** los servicios de transporte por carretera ostentan una privilegiada posición en el mercado del transporte interurbano de mercancías. Allá donde se extiende a lo largo y ancho de un territorio intra-continental amplio (país, región o continente), es la preferida por la demanda de transporte. Año tras año, hay que reconocer que las nuevas cargas que van contratándose entre las distintas zonas que estructuran los territorios, son canalizadas a través de servicios de transporte por carretera. Su masificación es hoy día evidente.

En general, la carretera permite configurar cadenas unimodales de transporte en las que los servicios son directamente “puerta a puerta”, sin necesidad de intercambio de la mercancía entre distintos modos de transporte. Por otro lado, su capacidad de reacción frente a un transporte no masivo, heterogéneo y fragmentado es inalcanzable. Cuando surge la necesidad puntual de transporte de mercancía general, la respuesta del camión es cuasi-inmediata. Además, es enormemente versátil y flexible. Su oferta se adapta de inmediato a los cambios inesperados que puedan surgir sobre la marcha. Su precio es también relativamente reducido. Con todo, la opción de la cadena de transporte basada exclusivamente en los servicios de transporte por carretera, ha convertido esta opción en la preferida por los cargadores.

Ahora bien, los ecos de su potencialidad han provocado a lo largo de la segunda mitad del siglo XX un poderoso efecto llamada, fundamentalmente en aquellos territorios sujetos a las reglas de un mercado abierto a la competencia operadores de transporte por carretera, como es el caso europeo. Basta con cumplir unos requisitos mínimos de capacitación profesional y garantías legales para poder acceder a este mercado con la oferta de servicios que se sea capaz de proporcionar en cada momento. Con el tiempo, a este sector han acudido gran número de personas procedentes de otros sectores en declive, en busca de un nuevo empleo, generando una oferta superabundante y muy atomizada, que compite fuertemente en precios, hasta el punto de fijarse tarifas por debajo del coste real del servicio (en ocasiones, no se tiene en cuenta por ejemplo la amortización del vehículo). En estas condiciones de sobre-exposición, una subida de los costes de combustible significa la inmediata ruina de muchos de estos transportistas, acostumbrados a operar por encima del límite de sus posibilidades.

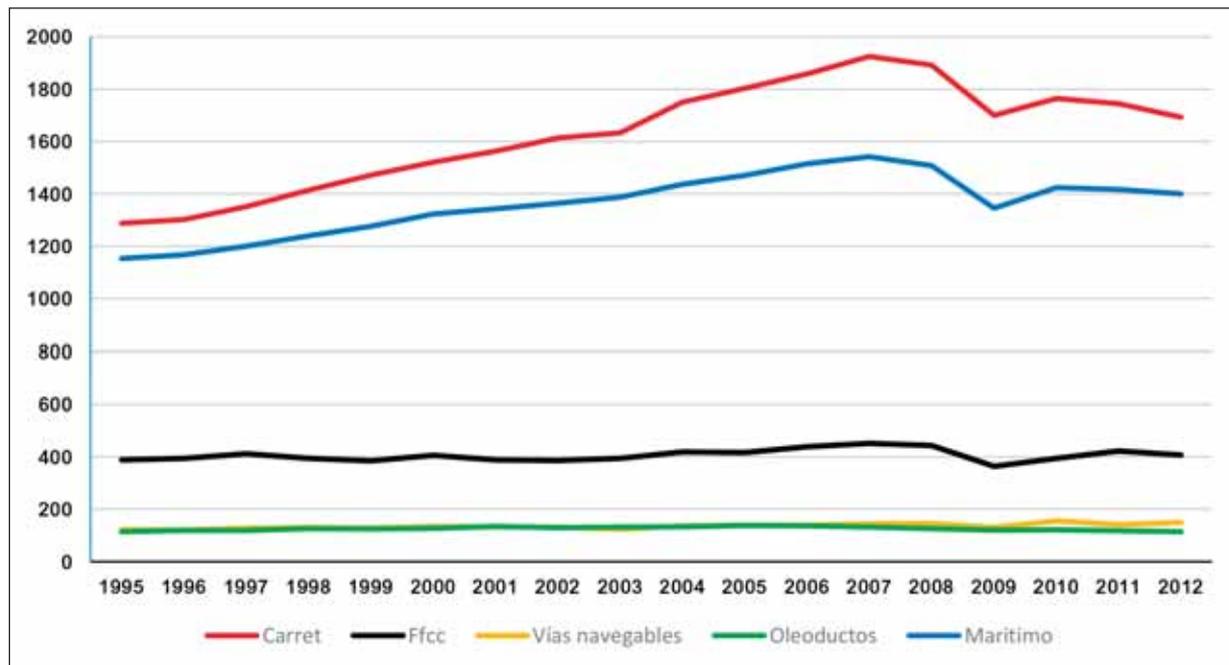


Figura 11. TRANSPORTE INTERIOR DE MERCANCÍAS EN LA UNIÓN EUROPEA. (Miles de millones de toneladasxkilómetro). Fuente: Eurostat. Comisión Europea. DG Move.

Otro problema que afecta a la salud de la carretera es la congestión. El empleo masivo de la carretera, como soporte para el transporte de mercancías a escala continental, ha llevado con el tiempo a una elevación en exceso de las cargas de tráfico de vehículos pesados en muchos tramos de la red. Los volúmenes de tráfico se sitúan próximos a la capacidad de algunos tramos de carreteras, sobre todo en las proximidades de grandes núcleos urbanos, con grados de utilización que se elevan hasta la saturación. El resultado es una pérdida del nivel de servicio de las carreteras para todos sus usuarios.

Los efectos principales de la congestión en las carreteras se miden en términos de elevación de los costes del transporte, entendidos éstos en sentido amplio, tanto los que sufren los usuarios de las carreteras (costes “internos”), como los que padece el resto de la sociedad (costes “externos”).

En cualquier caso, los servicios de transporte por carretera constituyen un sustrato básico de la movilidad de las mercancías, tanto para un alto número de relaciones origen-destino uni-modales como para permitir culminar el “puerta a puerta” cuando se utilizan otros modos de transporte. Desde este punto de vista, es el modo de transporte predominante en los puertos, hecho que obliga a prestar la

devida atención al mismo, tanto desde el ámbito infraestructural (accesos) como en lo que se refiere a los servicios de transporte.

LA OFERTA PORTUARIA

2.1. Tendencias en la administración, gestión y financiación de puertos.

La larga trayectoria histórica de los puertos ha derivado en una infinidad de modelos organizativos y regulatorios en el mundo. Coexisten puertos de titularidad puramente privada con otros que son públicos casi en su integridad, aunque cada vez es más frecuente encontrar modelos mixtos de titularidad público-privada, dependiendo del elemento portuario de que se trate.

En Europa esa diversidad de modelos es más que patente y se convierte en una de las razones por las que es difícil establecer, desde las instituciones europeas, un régimen de organización común para los puertos. Por poner un ejemplo, en el Reino Unido muchos de sus puertos comerciales son totalmente privados, mientras que en Francia mantienen una fuerte presencia pública, aunque desde el año 2008 se encuentran en pleno proceso de privatización.

Para delimitar los diferentes modelos de organización y de regulación en los puertos comerciales, conviene agrupar los elementos de que se componen en los siguientes:

- Suelo.
- Infraestructura básica y genérica.
- Super-estructura e instalaciones.
- Servicios.

Cuando se alude al carácter totalmente privado de los puertos ingleses, se está afirmando que poseen tal carácter los cuatro elementos citados, empezando por el suelo. En el Reino Unido se permite que una porción de litoral se privatice para que un agente privado se instale y desarrolle una actividad o un negocio particular, interpretándose que como tal al propio puerto, siempre que respeten determinadas condiciones ambientales, de seguridad o de interés estratégico. En el resto del Continente europeo no ocurre así y existe algún tipo de normativa por la que se determina algún tipo de titularidad o propiedad pública para la franja de litoral.

A excepción de los puertos privados ingleses y de algunos desarrollos muy localizados en el Continente europeo, las infraestructuras básicas y genéricas son también, en su mayoría, de titularidad pública al ser ejecutadas y administradas por agentes públicos. Se entienden como tales los diques y contradiques que permiten abrigar las aguas en puertos exteriores y los dragados que generan los calados exigidos por los buques tanto en puertos exteriores como sobre todo, los situados en el interior de estuarios, rías o bahías. Además, cabe considerar como infraestructura básica ciertos muelles y atraques de uso público, así como los rellenos que permiten ganar espacio al mar en zona abrigada y constituir las diversas terminales. También se encuadran aquí las redes viarias y ferroviarias del puerto así como los espacios comunes que sirven de interconexión de todas las áreas portuarias.

Al ponerse estas infraestructuras básicas y genéricas a disposición de todos los agentes que usan el puerto (usuarios), o que lo demandan (clientes), cabe interpretar que se trata de elementos destinados a un uso abierto y público, y desde esa óptica, tiene fundamento el hecho de estar al cargo de la Administración Pública, junto con el suelo donde se asientan.

Por su parte, la superestructura e instalaciones portuarias suelen pasar en muchos puertos, a manos privadas. Se entienden como tales, la pavimentación, los equipos de manipulación de la mercancía, las instalaciones al servicio del pasajero, así como las áreas pavimentadas para el depósito de las mercancías y las naves, silos, almacenes, depósitos y demás construcciones para el almacenamiento de la mercancía.

La razón por la que la superestructura adquiere titularidad privada se debe al hecho de que en muchos casos responde a una determinada actividad desarrollada por una empresa concreta, radicada en el puerto. Esta superestructura formaría parte en tal caso de los recursos materiales que la propia empresa aporta para realizar una actividad privada. Es habitual entonces que sea la empresa privada la titular de la superestructura desarrollada a su cargo, y que la explote con el objetivo de rentabilizar la inversión tomando como base los ingresos derivados de las actividades relacionadas con dicha inversión.

Por último, en este recorrido a través de los cuatro elementos portuarios, encontramos hoy día muchos puertos en los que los servicios que se prestan son por lo general de naturaleza privada y, por tanto, están también a cargo de empresas privadas. Hay que recordar que los servicios más tradicionales que se prestan en los puertos son los de atención al buque, a la mercancía y al pasajero, aunque es preciso incorporar también aquellos otros destinados a facilitar el transporte terrestre, servicios de intermediación y servicios logísticos de valor añadido. En un régimen normal de libre mercado, con los ingresos percibidos por la prestación de tales servicios, las empresas especializadas en los mismos han de cubrir no solamente sus propios gastos de explotación, sino las inversiones que realizan en la superestructura que tienen a su cargo, tal y como se indicó anteriormente.

Pese a lo anterior, en muchos puertos se dan casos de reserva de titularidad pública con relación a ciertos servicios que requieren un ejercicio de autoridad por parte de los poderes públicos encomendados a tal efecto, o con respecto a algunos servicios directamente relacionados con la seguridad y la protección en el puerto.

Con esta tendencia por la cual el suelo e infraestructura básica o genérica conservan su titularidad pública, mientras que el resto de instalaciones y servicios poseen carácter privado, las competencias y funciones de los agentes públicos y privados encargados de administrar y gestionar el puerto suelen terminar diferenciándose muy claramente. El sector público termina por reservarse para sí su tradicional condición de regulador, supervisor, planificador y facilitador, mientras que los agentes privados intervienen como operador, prestador de servicios y en numerosas ocasiones, como promotor de nuevas ampliaciones.

Ahora bien, no siempre la naturaleza pública o privada responde a lo descrito hasta ahora. Como se ha dicho al principio, algunos puertos del Reino Unido son totalmente privados, mientras que en otros países de la Europa Continental todavía permanecen algunos puertos bajo una tutela o una presencia predominante del sector público en sus actividades más comerciales.

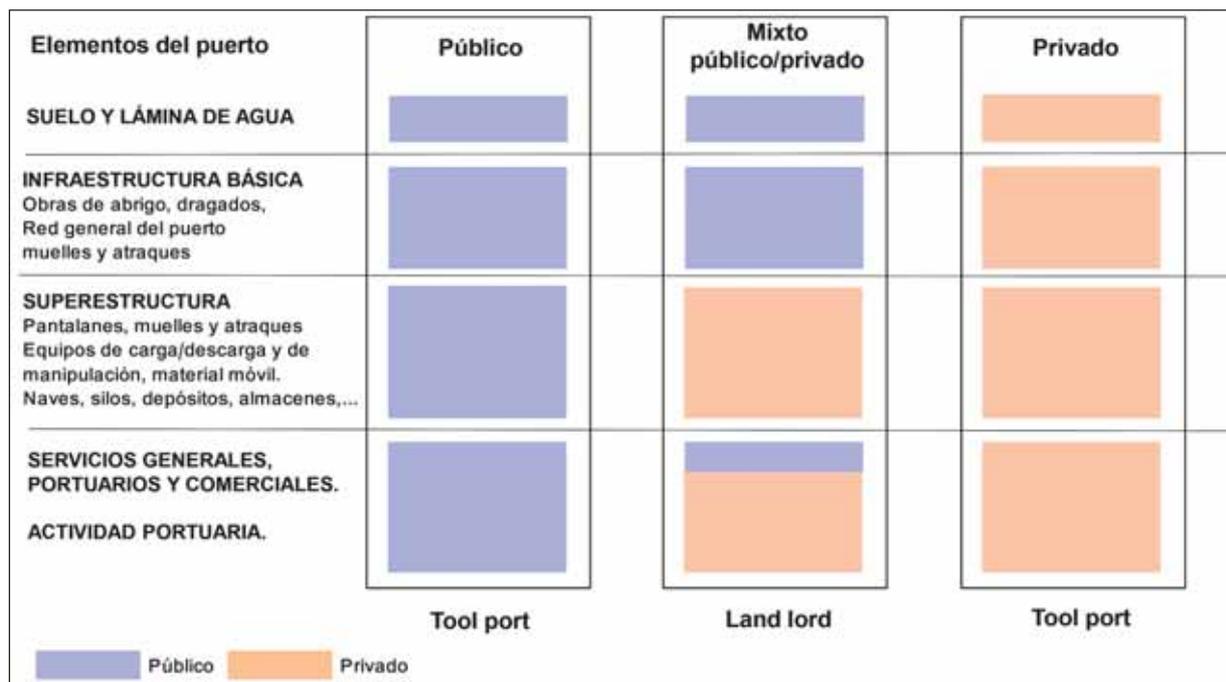


Figura 13. MODELOS DE GESTIÓN DE PUERTOS.

El modelo “land lord” da lugar a una comunidad portuaria amplia, diversa y compleja, en la que confluyen multitud de agentes, cada uno con objetivos distintos, y no siempre concordantes, sino que a veces resultan contrapuestos. La necesidad de alinear fuerzas en una misma dirección, resolviendo posibles situaciones de conflicto interno, lleva a resaltar la figura de una Autoridad Portuaria proactiva, que lidere la oferta integral del puerto.

Desde el punto de vista de la financiación, hay que indicar que los recursos con que cuentan los puertos pueden provenir de muy diversos orígenes.

La mayor parte de recursos vienen de la aplicación del precio correspondiente a la puesta a disposición de una oferta, ya sea infraestructural como de servicios. En un modelo “land lord” como el español, es frecuente observar una facturación total del puerto repartida en un 80% correspondiente a las empresas que prestan los distintos servicios y un 20% la recaudación propia del agente público a cargo de la administración del puerto, normalmente Autoridad portuaria.

Las empresas privadas concurren en el puerto prestando servicios mediante la correspondiente licencia o autorización, para lo cual, muchas de ellas requerirán hacer uso de una porción del suelo portuario, cuya titularidad hemos visto que, al menos en la Europa continental, es pública. La solución más

frecuente para resolver el aterrizaje en los puertos de empresas privadas prestadoras de servicios, es la de la autorización si la inversión privada requerida se amortiza en plazos cortos (en España, 3 años) o la de la concesión si requiere plazos más largos. Con ello, la concesión se convierte en la opción por excelencia para compatibilizar presencia pública y privada en el puerto y condiciona, entre otras cuestiones, las fórmulas de financiación conjunta que puedan articularse ante nuevas expansiones. La concesión puede referirse al conjunto del puerto o a partes del mismo, usualmente terminales portuarias, vistas como unidades especializadas del puerto que conservan un régimen funcional propio identificable dentro de la cadena de transporte. En Europa son las terminales las que normalmente se someten a procesos de concesión. Financieramente hablando, la forma en que se regula la titularidad del suelo tiene una gran influencia sobre el tipo de participación público-privada que pueda plantearse a la hora de poner en marcha una terminal. En algunos países como el español, el suelo portuario forma parte de lo que se conoce como dominio público, el cual no es vendible si no es a través de un proceso de desafectación previo. Esta particularidad genera la figura de la concesión demanial, distinta a la de la obra pública, según la cual la empresa privada acude al puerto a riesgo y ventura, con escasas coberturas de riesgo por parte del sector público.

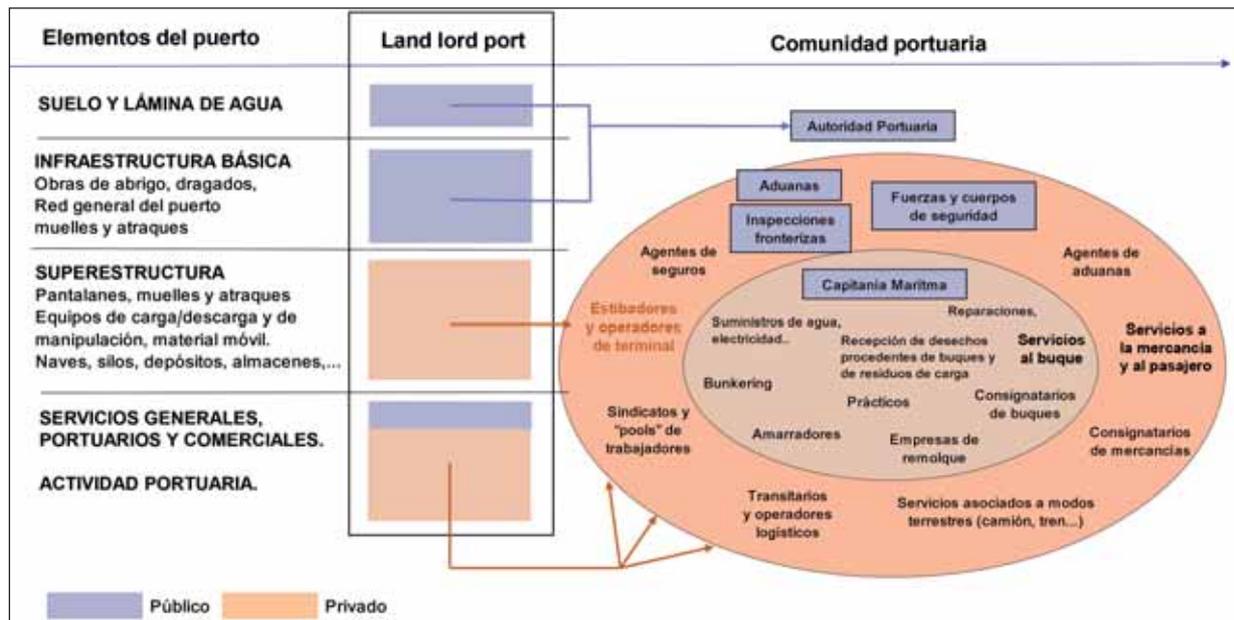


Figura 14. LA COMUNIDAD PORTUARIA.

Por su parte, la Autoridad portuaria suele contar dos fuentes de financiación principales:

- Consignaciones presupuestarias a cargo del nivel o niveles de la Administración pública implicada en los elementos públicos del puerto, generalmente destinadas a acometer alguna inversión en infraestructura básica.
- Ingresos por aplicación de lo que viene a llamarse con carácter general cargas portuarias, esto es, precios, tarifas o tasas que aplica la Autoridad Portuaria a los agentes que emplean el puerto. Como se ha indicado, estas cargas portuarias tienen forma de tasas en España y representan en muchos puertos el 20% de su facturación total. Por lo general, los ingresos procedentes de las cargas portuarias se constituyen en el grueso de la financiación pública, permitiéndose contra ellas, dentro de ciertos límites, plantearse diversos modelos de endeudamiento o de participación público-privada con el fin de adelantar los recursos necesarios para acometer las inversiones que sean pertinentes.

En general, existe en Europa un cierto control por parte de las instituciones europeas acerca del régimen económico-financiero de los puertos, que tiene como primer objetivo aparente restringir la posibilidad de financiar con cargo a la fiscalidad general del Estado (la primera de las fuentes señaladas) los elementos portuarios que, según el prototípico modelo “land lord”, deben estar en manos de las empresas

privadas, es decir la superestructura y los equipos asociados a la prestación de servicios. La aportación de fondos públicos a estos elementos es considerada en ciertas instancias como ayuda de Estado, en cuyo caso para poder materializarse debería obtener autorización previa de la Comisión Europea, salvo que se acoja a las excepciones del Tratado de la Unión, en relación con obligaciones de servicio público.

Lo que sí se suele permitir es la financiación con recursos procedentes de la fiscalidad general de las llamadas aquí infraestructuras básicas. De hecho, un buen número de puertos europeos reciben a tal efecto fondos enmarcados en los presupuestos generales de algún nivel de la Administración del Estado. Países como Francia e Italia destinan consignaciones presupuestarias de la caja única del Estado para el desarrollo de infraestructuras de este tipo en sus puertos. Pese a ser municipal, el puerto de Rotterdam también percibe fondos de presupuestos generales del Estado holandés para afrontar su ampliación en marcha. Bastó con constituir una sociedad mixta de gestión del puerto con participación del Estado central holandés. Los puertos belgas también perciben aportaciones públicas, en virtud de un Decreto del año 1999, que contempla la posibilidad de alcanzar una serie de acuerdos entre el Gobierno flamenco y las autoridades portuarias, mayoritariamente conformadas como sociedades públicas municipales. El Gobierno federal alemán, junto con los länder, asignan igualmente consignaciones presupuestarias para los dragados, esclusas y otros desarrollos de sus puertos.

Pero también existen otros puertos en Europa en los que el régimen económico-financiero de la Autoridad Portuaria está basado en la capacidad que tiene para generar por sí misma todos los recursos que necesita, con base en la aplicación de unos precios, tarifas o tasas propias. Como mucho, tales puertos podrán percibir ciertos fondos estructurales europeos para co-financiar determinadas infraestructuras básicas dependiendo de la región donde se halle el puerto, cuestión que obedece a supuestos que trascienden el régimen de competencia inter-portuario. En cualquier caso, el modelo responde al principio de **autosuficiencia económico-financiera**. Bajo este principio, la Autoridad Portuaria debe cubrir en su totalidad tanto sus gastos de explotación como sus gastos generales y los que se derivan de las inversiones (la amortización de los activos generados por las mismas), utilizando solo los recursos que pueda percibir como consecuencia principalmente de la aplicación de sus cargas portuarias.

Es el caso de España, donde rige desde el año 1992 el principio de autosuficiencia económica para sus puertos de interés general, habiéndose mantenido incólume hasta la

actualidad. En el artículo 156 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, se establece que los ingresos por las actividades ordinarias del sistema portuario de interés general, y de cada una de las Autoridades Portuarias, deberán cubrir al menos los gastos de explotación, los gastos financieros y otros necesarios para el cumplimiento de sus funciones, las cargas fiscales, la depreciación de sus bienes e instalaciones, y un rendimiento razonable sobre el activo no corriente neto medio del ejercicio.

Así pues, conviven en Europa puertos que son parcialmente financiados con aportaciones públicas procedentes de la fiscalidad general - ya sea estatal, regional o municipal, según los países -, con otros desprovistos de esta posibilidad. Los primeros cuentan con la ventaja competitiva de poder trasladar al mercado tarifas más bajas que los segundos. Se trata de una situación desigual que atenta contra el ejercicio de una sana competencia inter-portuaria pan-europea, y que será preciso resolver, con carácter previo a cualquier pretensión de establecer de manera obligatoria un régimen de libertad tarifaria, pues, de lo contrario, el resultado sería un



Figura 15. SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL DE INTERÉS GENERAL.

agravamiento de la situación de discriminación de todos aquellos puertos que no disfrutaban de financiación pública regular con cargo a la fiscalidad general.

En este sentido, lo ideal además, como ya se ha apuntado, es que esta necesaria homogeneización previa de las reglas de financiación de los puertos, gravite en torno al principio de autosuficiencia económica aplicado puerto a puerto, pues, solo de esta manera se garantiza un acceso al mercado en condiciones igualitarias, con base en las propias capacidades de cada cual para generar los recursos suficientes con los que competir libremente.

2.2. Características del modelo portuario español.

El sistema portuario español de interés general está configurado en la actualidad por 28 Autoridades Portuarias que gestionan en régimen de avanzada autonomía 46 puertos de interés general, y que se hallan sujetas a la coordinación, control y apoyo del Organismo Público Puertos del Estado, adscrito al Ministerio de Fomento. Desde un punto de vista cronológico, los tráficos españoles han ido acompañando a la evolución de los patrones de comercio exterior de todo el mundo. Se recuerda que estos patrones se caracterizan por un repunte espectacular de los intercambios de mercancía general en todo el planeta. De hecho, a mediados de los 90 este segmento de tráfico superó al del granel sólido y en el año 2003 también hizo lo propio con respecto al granel líquido. En el periodo 1997-2007, el ritmo de crecimiento del tráfico portuario total se aceleró todavía más, ya no solo por cuestiones relacionadas con nuestro comercio exterior, sino por apuntalarse en España tráficos de tránsito marítimo internacional, sobre todo en puertos con una fuerte componente “hub” como los de Algeciras, Valencia, Barcelona y Las Palmas.

Estos tráficos aguantaron el desplome económico inducido por la crisis financiera. No así los relacionados con nuestras importaciones y exportaciones. La recesión económica provocó una súbita caída del tráfico import/export que empezó en los últimos meses del año 2008 y que dejó un año 2009 con un valor acumulado de tan solo 413 millones de toneladas. Si la caída del PIB fue del 3,3%, la de los tráficos portuarios superaba el 12%. El segmento más afectado por la crisis fue el de la mercancía seca a granel, cuya componente vinculada al sector de la construcción (clinker y cemento, mineral de hierro y chatarra) nunca recuperó el dinamismo previo a la crisis.

No obstante, en los años 2010 y 2011 se volvió a registrar una tendencia positiva hacia la recuperación que avanzó a un ritmo moderado hasta llegar en 2015, año en que se alcanzan los niveles pre-crisis con un volumen movido total próximo a las 500 millones de toneladas.

El marco legal por el que se regula el sistema portuario español de interés general se halla actualmente contenido en el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante aprobado en el Real Decreto Legislativo 2/2011.

El Texto Refundido integra una serie de normas, en concreto las leyes 27/92, 62/97, 48/2003 y 33/2010, además de otras disposiciones contenidas en otras Leyes.

Con base en la antigua Ley de Puertos del año 1880, durante más de un siglo los puertos españoles desarrollaron su actividad bajo los principios generales de un solo referente legal relativamente homogéneo. Sin embargo, desde la aprobación de la Ley 27/92 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en un periodo de poco más de 10 años, el marco legal sufrió dos modificaciones de hondo calado, concretamente la Ley 62/97 de modificación de la anterior y la Ley 48/2003 de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general. Aun reconociéndose los incuestionables avances de todas estas leyes, no cabe duda de que han exigido un constante esfuerzo de adaptación del sector portuario en breves periodos de tiempo.

La Ley 27/92 supuso una profunda transformación de la legislación marítima nacional, que posibilitó el tránsito desde un modelo anterior intervencionista a otro de mayor autonomía de gestión en cuanto a la ordenación de competencias, pero incorporando los mecanismos necesarios para garantizar el interés general.

En esta Ley se interpretó el concepto de interés general que la Constitución Española de 1978 establece para los puertos que son de competencia estatal (art. 149.1.20ª). En concreto, los puertos de interés general son aquellos que reúnen alguna de las siguientes circunstancias:

- Que se efectúen en ellos actividades comerciales internacionales.
- Que su zona de influencia comercial que afecte de forma relevante a más de una Comunidad Autónoma.
- Que sirvan a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional.
- Que el volumen anual y las características de sus actividades comerciales marítimas alcancen niveles suficientemente relevantes o respondan a necesidades esenciales de la actividad económica general del Estado.
- Que por sus especiales condiciones técnicas o geográficas sean esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares.

Con arreglo a estos criterios, la citada Ley 27/92 estableció una lista de puertos en un anexo de la misma, que, a efec-

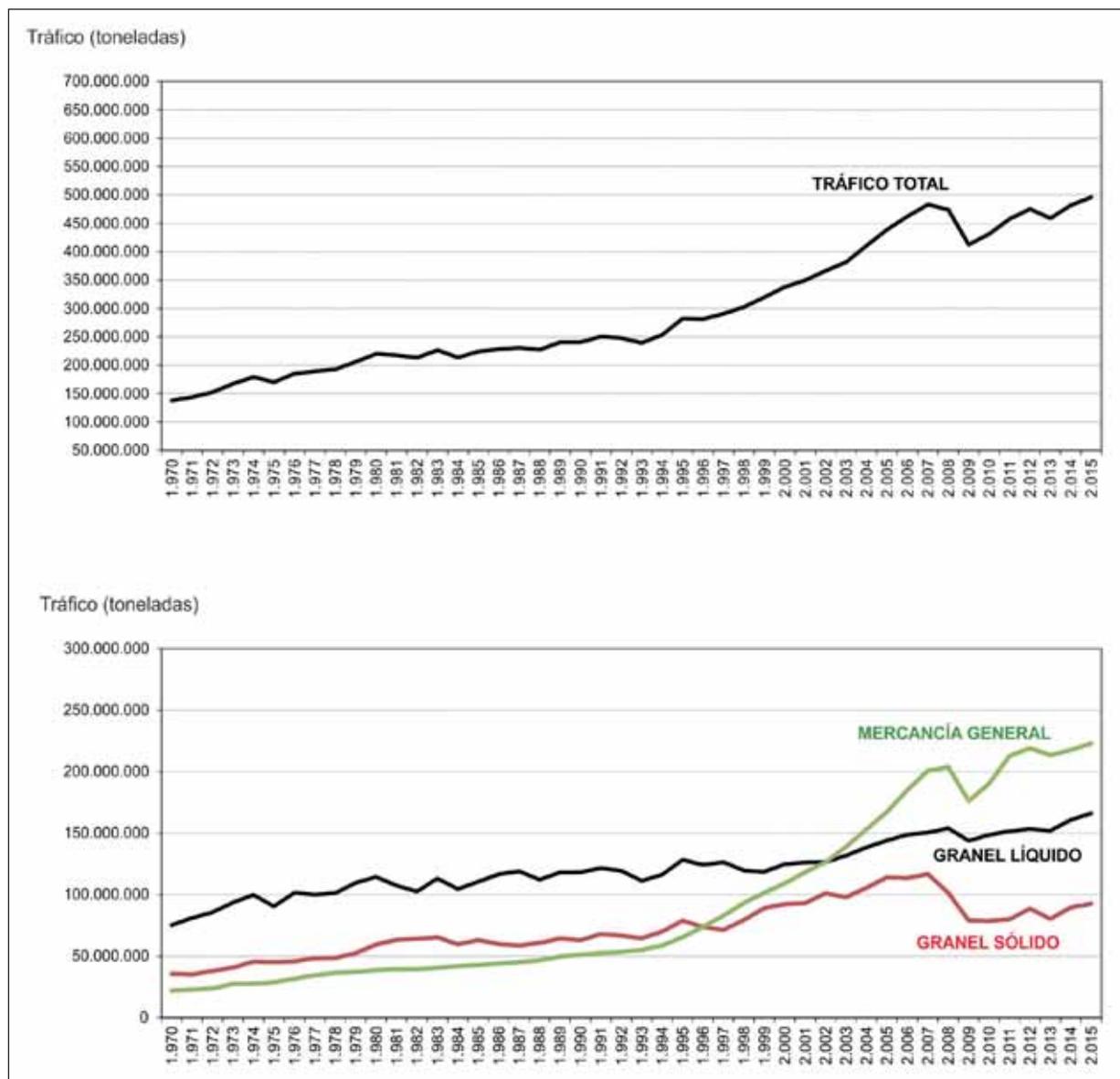


Figura 16. TRÁFICO ANUAL REGISTRADO POR LOS PUERTOS ESPAÑOLES DE INTERÉS GENERAL.
Fuente: Puertos del Estado.

tos legales, identifica los puertos de interés general y además, permite separar la atribución de puerto de la de dársena o instalación portuaria. Posteriormente, en sucesivas leyes, se ha ido modificando la denominación de algunos puertos, o añadiendo alguno nuevo.

Como en tantos otros países del mundo, corresponde a las Autoridades Portuarias la gestión de los puertos de interés

general de su competencia, en régimen de avanzada autonomía de gestión. A nivel organizativo, la singularidad española más relevante consiste en la existencia de un organismo central denominado Puertos del Estado, encargado de la coordinación y control de la eficacia del sistema portuario de interés general.

Puertos del Estado es un organismo público, adscrito al

Ministerio de Fomento, con personalidad jurídica y patrimonio propio con una serie de competencias en materia de control, coordinación y apoyo a un desarrollo equilibrado y sostenible del sistema portuario de titularidad estatal.

Por su parte, las Autoridades Portuarias son también entidades con personalidad jurídica y patrimonio propios, independientes de los del Estado. La legislación española le asigna una larga lista de competencias y funciones.

La reforma legislativa del año 1997, plasmada en la Ley 62/97 de modificación de la Ley 27/92 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, supuso un cambio organizativo en España de gran relevancia, al darse cabida a las Comunidades Autónomas en el modelo de administración y de gestión de los puertos españoles de interés general.

Como se ha indicado ya, la Constitución Española de 1978 atribuye al Estado la competencia de los puertos de interés general (art. 149.1.20ª), la cual se ejerce a partir del año 1992 con el nuevo modelo de organización sustentado en la figura de la Autoridad Portuaria, como órgano público gestor del puerto, con una avanzada autonomía de gestión respecto a la Administración titular de la competencia.

Pues bien, tras la reforma legal del año 1997, el Presidente de la Autoridad Portuaria y el colectivo más numeroso de su Consejo de Administración son designados por la Comunidad Autónoma. Se establece así un régimen de nombramientos en los dos órganos de Gobierno de las Autoridades Portuarias (Presidente y Consejo de Administración) que supone, en la práctica, una delegación de hecho en las Comunidades Autónomas de determinadas funciones de ejecución de la política portuaria del Estado.

En consecuencia, coexisten los niveles central y autonómico en el modelo de organización de los puertos de interés general, sin que ello menoscabe el protagonismo de la Autoridad Portuaria como elemento central catalizador del desarrollo integral del puerto.

Por último, la Ley 48/2003 trajo consigo dos modificaciones relevantes: una en materia económico-financiera y la otra en lo que se refiere a los servicios portuarios.

Ya se ha comentado que desde el año 1992 en España rige un modelo de autosuficiencia económico-financiera para las Autoridades Portuarias. Cada una de ellas debe subsistir por sí misma, con independencia de los Presupuestos Generales del Estado. Con los ingresos que se perciben por la aplicación en España de unas tasas portuarias, junto con otros ingresos extra posibles, de mucha menor cuantía o regularidad – se debe cubrir los gastos y la depreciación de los activos.

Antes del año 1992, las antiguas Juntas de Obras perci-

bían una cantidad procedente de Presupuestos Generales del Estado para el desarrollo portuario, a través de la Dirección General de Puertos y Costas o simplemente la Dirección General de Puertos, integrada en el equivalente entonces al actual Ministerio de Fomento. Desde el año 1992, las Autoridades Portuarias deben gestionar los recursos que son capaces de generar para cubrir adecuadamente los gastos y las inversiones, con criterios de rentabilidad semejantes a los que puede tener una empresa.

Se trata de un modelo conocido como “users pay” por el cual es el cliente o usuario del puerto quien paga todos sus elementos, tanto los de naturaleza pública a cargo de la Autoridad Portuaria, como los privados en manos de las empresas. La propia Autoridad Portuaria le aplica hoy día una tasa, mientras que las empresas le cobran a su vez su correspondiente tarifa.

Hay que recordar que en España, el artículo 70 de la Ley 27/1992 otorgaba a las tarifas el carácter de precios privados. Sin embargo, las Sentencias del Tribunal Constitucional nº 102 y 121 de 20 de abril y 12 de mayo de 2005 declararon este artículo inconstitucional. En estas Sentencias se concluía que las tarifas portuarias son verdaderas prestaciones patrimoniales de carácter público y como tales han de ser compensadas con la aplicación de un precio público. Lo importante en esta conclusión es la naturaleza de la prestación y no quién es el prestador.

Adelantándose a esta Sentencia, la Ley 48/2003 cambió la naturaleza jurídica de las tarifas portuarias, pasando a ser de carácter fiscal. Esto es, lo que cobran las Autoridades Portuarias por poner a disposición el dominio público portuario son tributos o más concretamente **tasas**.

Por su parte, en España rige un modelo de gestión del tipo “landlord”, según el cual, los servicios portuarios son prestados por operadores privados especializados que, cumpliendo con las prescripciones técnicas que establece la Autoridad Portuaria, adquieren el derecho de obtener una licencia.

Independientemente de su dimensión, cada puerto español de interés general se configura hoy como una oferta compleja en la que se encadenan una serie de servicios prestados a los mismos clientes finales, y sobre los que concurren varias entidades que deben estar plenamente coordinadas en espacio y tiempo. La multiplicidad de agentes que conforman la comunidad portuaria, a veces con intereses contrapuestos, hace conveniente reforzar el papel de liderazgo de la Autoridad Portuaria, siendo éste un aspecto clave de las directrices a seguir para la mejora de la organización, gestión y financiación de los puertos españoles.

En España, el grado de intervención del sector privado

en la prestación de servicios se ha vuelto muy elevado. Las empresas se hacen cargo de la prestación de los llamados servicios portuarios (practicaje, remolque, amarre, manipulación de mercancías, pasaje, recogida de desechos procedentes de los buques) y de los comerciales relacionados con todo tipo de actividades industriales o de servicios realizadas en el dominio público portuario.

Salvo excepciones muy puntuales, la totalidad de las grúas y equipos de carga y descarga, así como el personal laboral, están en manos de empresas estibadoras. Como ya se ha dicho, la parte privada representa un 80% de los ingresos totales de muchos puertos. Además, ocupan en régimen concesional, un 40% del dominio público portuario terrestre, principalmente terminales y otras áreas logísticas, en las que la inversión privada es cada vez más relevante.

Siguiendo el espíritu de la fallida Directiva de servicios portuarios, el marco legal español tiene como objetivo consolidar el proceso de privatización de los servicios portuarios y avanzar en la puesta en práctica del modelo existente de libre acceso reglado a la prestación de estos servicios, basado en un régimen de licencias.

Este modelo tiene por objetivo garantizar que cualquier agente privado interesado puede adquirir la condición de prestador de un servicio portuario siempre y cuando cumpla todos los requisitos exigidos en la Ley y en el correspondiente Pliego de Prescripciones Particulares. Este Pliego es elaborado y aprobado por la Autoridad Portuaria aunque deberá contar con informe vinculante de Puertos del Estado. Tanto en la Ley como en el propio Pliego se determinan como requisitos un plazo máximo de validez de la licencia para cada servicio y una amplia colección de condiciones técnicas y económicas.

Caso de que una empresa cumpla estas condiciones del Pliego, la Autoridad Portuaria deberá otorgar la oportuna licencia. Solamente cuando no exista iniciativa privada suficiente para atender las necesidades de los clientes del puerto, entonces la Autoridad Portuaria deberá prestar a su cargo los servicios portuarios, ya sea de forma directa o indirecta. En tal caso, el regulador es Puertos del Estado.

En España se busca garantizar hasta donde sea posible las condiciones de mercado, para lo cual, se obliga a que los medios mínimos que se establezcan en los referidos Pliegos sean realmente los que permiten prestar el servicio en condiciones normales y no se eleven artificialmente de forma que se conviertan en una barrera de entrada al mercado.

También hay que indicar con carácter general que para fomentar la libre competencia en materia de servicios portuarios, se ha creado un observatorio permanente del mercado de los servicios portuarios, cuya composición es establecida

por Puertos del Estado, con la presencia de las organizaciones más representativas de los prestadores, trabajadores y usuarios de los servicios portuarios. Con base en los trabajos de este observatorio, Puertos del Estado está emitiendo informes anuales de competitividad que recogen una serie de indicadores de precio y de calidad de cada servicio.

El régimen de prestación de los servicios comerciales es similar al de los portuarios, esto es, sujeto a un libre acceso reglado, aunque en este caso, el Pliego de condiciones no requiere informe vinculante de Puertos del Estado y la figura administrativa que vincula la Autoridad Portuaria con el prestador es una autorización.

En definitiva, en lo que se refiere a la prestación de servicios en los puertos, el modelo “*land lord*” está dando paso a un concepto más avanzado de “*mainport manager*” según la terminología acuñada por el puerto de Rotterdam, por el que la Autoridad Portuaria asume una función reguladora y de control relevante y ejerce un liderazgo sobre una oferta portuaria compleja, caracterizada por una pluralidad de agentes públicos y privados, en unos casos con intereses contrapuestos que es preciso conciliar y en otros con tendencia a la concentración empresarial excesiva, hecho que debe ser dificultado.

En este contexto, los puertos deben contar con Autoridades Portuarias sólidas y fuertes con plena capacidad para liderar procesos de toma de decisiones en materia de desarrollo portuario.

En la actualidad, el marco legal actual y previsto favorece diseñar líneas estratégicas y objetivos para las Autoridades Portuarias que tengan en cuenta por un lado una visión de conjunto del sistema portuario nacional y, por otro, las especificidades propias de cada puerto. Por tanto, la diversidad portuaria no está reñida con la necesidad de Autoridades Portuarias sólidas con una fuerte capacidad y autonomía de gestión que desempeñen labores orientadas a sus propios objetivos y a objetivos generales del sistema.

El futuro pasa precisamente por reforzar el liderazgo de las Autoridades Portuarias en su labor de promover el desarrollo de los puertos, tanto desde el punto de vista físico como funcional. Para ello, es preciso impulsar un cambio de cultura organizativa, sobre todo en lo que respecta a equipos humanos, por la cual se deje atrás la tradicional función administrativista y desarrollista, sustituyéndola por otra más flexible frente al cambio, de impulso del rendimiento y de la productividad, de gestión por competencias y de alineamiento constante con las líneas estratégicas y objetivos del puerto.

En síntesis, los puertos de interés general han de regirse en un marco de libre y leal competencia, tanto desde el punto

de vista intra-portuario como inter-portuario, de manera que se garantice un papel de liderazgo de la Autoridad Portuaria en la provisión de las infraestructuras y en la prestación por parte de las empresas privadas, de servicios portuarios privados, de forma que permita promover la competitividad del puerto aunando intereses de agentes de la comunidad portuaria que a veces son contrapuestos.

Se trata de fijar las reglas de juego en un sector tan importante para la economía española y que además garantice a los ciudadanos españoles, cualquiera que sea la zona donde vivan, costera o no, que el sistema portuario no se desvíe de su auténtica misión instrumental y no endogámica, coadyuvando al desarrollo económico y social de las zonas a las que sirven y de España en su conjunto.

