

XXVIII REUNIÓN DE ESTUDIOS REGIONALES

Murcia, 27, 28 y 29 de noviembre de 2002

Comunicación: LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LOS PUERTOS. EL DEBATE SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS.

ÁREA TEMÁTICA: PROVISIÓN EFICIENTE DE SERVICIOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS

AUTORES:

Castillo Manzano, José Ignacio

López Valpuesta, Lourdes

Universidad de Sevilla

A lo largo de la historia, generalmente, salvo raras excepciones, ha existido una tutela de las Administraciones Públicas sobre el sector portuario. Esta intervención se ha justificado por la existencia de ciertos fallos del mercado (rendimientos crecientes, bienes públicos, externalidades o selección adversa entre otros) que impiden que el mercado asigne eficientemente los recursos.

A continuación, analizaremos estos fallos del mercado, insistiendo posteriormente en los modelos de intervención pública que los distintos países han adoptado para solucionarlos.

1. LOS FALLOS DEL MERCADO EN LA ACTIVIDAD PORTUARIA

a) Rendimientos crecientes

Debido a la tendencia en el transporte marítimo a aumentar progresivamente el tamaño de los buques, con objeto de poder obtener así unos costes medios más bajos, los puertos se han visto obligados también a

aumentar su tamaño y su calado para adaptarse a estos buques y materializar estas economías de escala que, de otro modo, quedarían desaprovechadas.

En la actividad portuaria no son éstas las únicas economías de escala que se pueden obtener, sino que existen otras con origen en las modernas tecnologías que se aplican, que tienden a convertir a los puertos en verdaderos monopolios naturales. Estas economías de escala ocasionadas por los adelantos tecnológicos se reflejan en que, por ejemplo, haya pocos puertos que necesiten más de una terminal de contenedores¹, si ésta se encuentra bien equipada. Esto es especialmente relevante en el caso de puertos relativamente pequeños, en el que el tamaño mínimo de un muelle puede superar la demanda efectiva.

El Estado debe intervenir con regulaciones para evitar que la administración de un puerto con importantes tráficos cautivos debido a su carácter de monopolio, fuera a parar a manos de una empresa privada, que podría aprovechar la situación de baja competencia y explotar las rentas del monopolio resultante, lo que afectaría al nivel de eficiencia de la economía en la que esté situado ese puerto.

Sin embargo, la diversidad de actividades portuarias relacionadas con el transporte marítimo hace que no pueda considerarse que un puerto en su conjunto presente las condiciones necesarias para ser un monopolio natural, ya que buena parte de los servicios portuarios pueden ser prestados en régimen de competencia por más de una empresa. El modelo de monopolio natural puede ser útil para describir algunos de los servicios portuarios, especialmente, los muelles, diques, grúas de contenedores y en general aquellas actividades ligadas a la existencia de una infraestructura muy costosa que no tiene sentido duplicar para determinados volúmenes de tráfico.

¹ En la actualidad existe una tendencia en el transporte marítimo mundial a la especialización de los embalajes de las mercancías y de los buques que las transportan. Así, la forma que adquiere esa orientación especializadora en la mercancía general es el contenedor que homogeniza la unidad de carga, facilitando considerables ahorros en tiempo y dinero. La medida estándar de los contenedores es el TEU, que corresponde a contenedores equivalentes a 20 pies.

Pero, incluso en los casos anteriores, la presencia de varios puertos con zonas de influencia comunes podría vaciar de contenido el argumento del monopolio natural aplicado a los puertos, ya que la competencia entre puertos podría producir resultados eficientes sin necesidad de intervención pública. Esto es más factible hoy día, ya que las reducciones de los costes del transporte terrestre y de los tiempos de conexión entre ciudades han generado un entorno más competitivo para los puertos, de forma que un exportador o importador puede optar por puertos más lejanos que el de su ciudad si aquellos le ofrecen tarifas más reducidas o tiempos más cortos.

b) Barreras de entrada y salida

Por lo visto en el apartado anterior, se puede decir que los puertos poseen una tendencia natural a constituirse en monopolios. Sin embargo, la teoría económica moderna sugiere que lo verdaderamente preocupante no es el hecho en sí de la existencia del monopolio, sino la respuesta del mercado en cuestión a la existencia de ese monopolio². Esta respuesta depende de la competencia potencial que haría que el monopolista no se aprovechara de su situación ya que si lo hiciera, la competencia potencial se transformaría en real al entrar nuevas empresas en el sector, que dejaría de ser un monopolio. Este mecanismo de control tiene mayores probabilidades de existir cuanto más fácil sea la entrada y salida del mercado para las empresas que deseen comenzar su actividad o abandonar su producción en el mismo.

Respecto a las barreras de entrada en el sector portuario, sin considerar las de naturaleza legal (es decir, que sólo el Estado, mediante un sistema de autorizaciones, pueda decidir qué empresas son las que pueden ofertar unos determinados bienes o servicios), se pueden citar todas las infraestructuras básicas de un puerto (canales, diques, escolleras, muelles, redes de suministro, etc...) que, al requerir un desembolso importante de capital, pueden

² Por ejemplo la teoría de los mercados contestables de Baumol, Panzar y Willig demuestra que bajo determinadas condiciones, la competencia potencial conlleva que incluso en sectores compuestos por una sola empresa, ésta tenga incentivos para comportarse de forma similar a las empresas de los mercados perfectamente competitivos.

impedir el acceso al mercado de servicios portuarios a gran parte de los competidores potenciales.

Además, cabe considerar que las inversiones en infraestructuras necesarias para los puertos, dado su elevado coste, su largo periodo de vida útil, su especialización (que impide que puedan ser empleadas en otros usos alternativos) y su inamovilidad³, constituyen en realidad una importante barrera de salida próxima al concepto de costes hundidos.⁴

c) Bienes públicos

La convicción de que existen bienes públicos en la actividad portuaria es el principal argumento de los que consideran necesaria la intervención del Estado en el sector, garantizando la oferta gratuita de los mismos y financiándolos a través de impuestos. Esta convicción no es nueva, sino que ya podemos encontrarla en los economistas del siglo XIX que, tomando como base el pensamiento de Adam Smith, confeccionaron listas de bienes públicos que incluían la defensa exterior, la ley y el orden en el interior, la recaudación de impuestos, alguna clase de educación, ayudas a algunas variedades de pobreza, las carreteras, los puentes, los canales y los puertos.

Para el prof Martínez Budría⁵ sólo tendrán este carácter de bienes públicos, los servicios de señales marítimas y faros, siendo este último, además, un ejemplo clásico de bien público utilizado en la literatura económica⁶.

Pero lo cierto es que una parte importante de los servicios ofertados por los puertos no cumplen las tres características inherentes a los bienes públicos puros: consumo conjunto, ausencia de rivalidad en dicho consumo e

³ Aunque existen modelos de puertos trasladables a otros lugares geográficos con costes bajos, constituyen casos excepcionales, mientras que los puertos permanentes son los habituales.

⁴ Con la expresión costes hundidos se hace referencia a las inversiones que realizan las empresas y que serían difíciles de recuperar si cesan en su actividad.

⁵ Martínez Budría, E. (1993).

⁶ Coase, R.H. (1974): "The lighthouse in economics", citado por Seldon A.(1994).

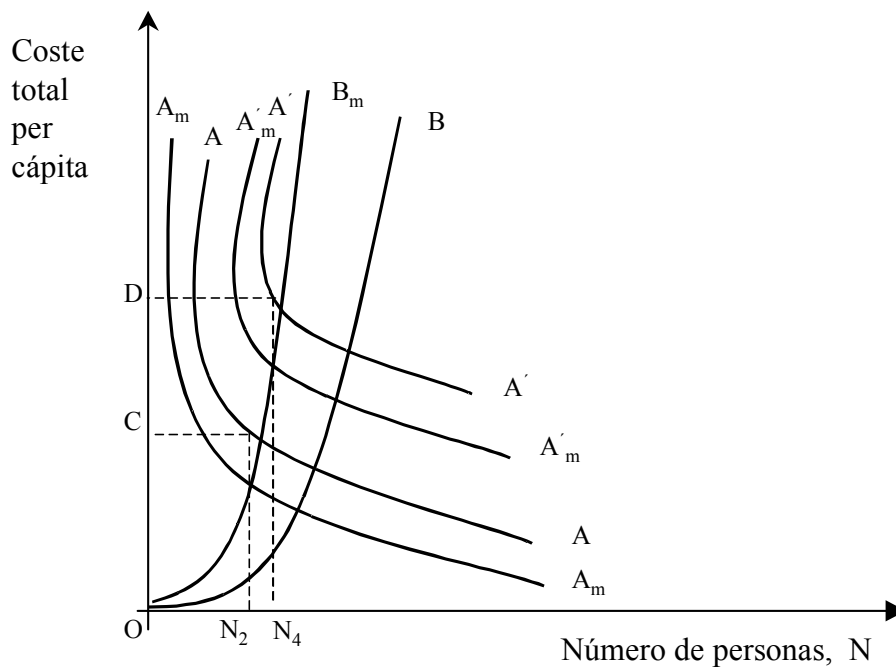
imposibilidad de exclusión. Son bienes públicos impuros, al presentar una rivalidad parcial entre sus consumidores, aunque sean consumidos en cantidades iguales por los mismos. De esta forma, cuantos más usuarios utilicen un bien impuro, mayor será la disminución en la calidad del servicio recibido por la totalidad de los usuarios del mismo. La curva de demanda del bien por la sociedad se obtiene de la suma de las curvas de demanda de los distintos consumidores individuales, pero teniendo en cuenta que el coste marginal de añadir un consumidor adicional ya no es cero. Este concepto estaría más cerca de la postura defendida por Goss⁷, de considerar un mayor número de bienes públicos en la actividad portuaria tanto puros como impuros.

Si consideramos que muchos de los servicios portuarios tendrán este carácter, habrá que determinar cuál es la capacidad de las infraestructuras o "tamaño óptimo de la comunidad" para un nivel dado de servicio. Para este cálculo, seguiremos el modelo de Richard A. Musgrave y Peggy B. Musgrave⁸ para bienes locales (ver **Gráfico nº 1**).

Supongamos que hemos realizado obras en infraestructuras portuarias congestionables por valor de Z euros. Supongamos a continuación que cada buque está dispuesto a pagar una tasa por su utilización igual al beneficio marginal recibido, lo que implica que el coste de las obras se divide por igual entre los usuarios.

⁷ Goss, R. (1995).

⁸ Musgrave, R.A. y Musgrave, P.B.(1992).



ELECCIÓN DEL TAMAÑO ÓPTIMO DE LA COMUNIDAD PARA UN NIVEL DADO DE SERVICIO

Curva AA: Coste de servicio per cápita o Z/N

Curva AmAm: Ahorro marginal en el coste del servicio per cápita

Curva OB: Coste de aglomeración per cápita

Curva OBm: Coste marginal de aglomeración per cápita

Fuente: Musgrave, R.A. y Musgrave, P.B. (1.992): Pág. 561

Gráfico nº 1.

La curva AA muestra el coste del servicio per cápita (medido sobre el eje vertical) para diferentes tamaños de la comunidad (medidos sobre el eje horizontal). Este coste disminuye a medida que aumenta el número de usuarios N . Como el coste total de las obras continúa siendo igual a Z en todo momento, la curva AA es una hipérbola rectangular con un coste per cápita igual a Z/N , reflejando un coste per cápita decreciente con un número creciente de

consumidores. La curva $A_m A_m$, que se deriva de la curva AA, muestra el ahorro marginal del coste del servicio per cápita que resulta cuando se aumenta el número del grupo⁹.

Si fuera un bien público puro de consumo no rival, el tamaño óptimo del grupo sería el punto de corte de la curva $A_m A_m$ con el eje de abscisas, es decir hasta que el ahorro derivado de ampliar el tamaño del grupo fuera positivo (condición equivalente a que la curva AA tenga pendiente negativa). La curva OB representa el coste per cápita o desutilidad de la congestión para diferentes tamaños del grupo de usuarios, mientras que OB_m es el coste marginal per cápita de la aglomeración. El tamaño óptimo del grupo de usuarios vendrá determinado entonces por ON_2 , donde OB_m es igual a $A_m A_m$. Más allá del punto N_2 una ampliación posterior del grupo reduciría el bienestar total y por lo tanto no se llevaría a cabo.

d) Selección adversa

Para comprender los problemas de selección adversa en el ámbito portuario se utilizará un ejemplo del profesor Ginés de Rus¹⁰, según el cual, la ley obliga a todo buque que se aproxime a un puerto y que desee realizar las operaciones de fondeo o atraque, a emplear los servicios de un práctico. Podría suponerse que el armador tiene incentivos suficientes para demandar estos servicios, evitando así poner en peligro el buque o la carga por desconocimiento del puerto en el que se realizan las operaciones.

Pero si un naviero pudiera decidir de manera autónoma la contratación de los servicios de practicaje, así como el uso o no de remolcadores o su número, intentaría ahorrar costes no contratándolos. De esta manera, podría ofrecer en el mercado precios más bajos que sus competidores. Como los demandantes de los servicios de este naviero difícilmente apreciarán la reducción de seguridad que resulta de su comportamiento irresponsable, el

⁹ Matemáticamente $A_m A_m$ se obtiene de calcular la primera derivada a la curva $AA = Z/N$.
 $d(Z/N) / dN = -Z / N^2$.

¹⁰ De Rus, G. (1995).

resultado sería que su cuota de mercado se vería incrementada, en perjuicio de aquellos otros armadores que actúen de forma correcta.

Estos problemas de selección adversa parecen obligar a un determinado grado de intervención pública en el sector para mejorar la información, con el fin de evitar que los resultados obtenidos se alejen demasiado de lo que sería una asignación eficiente de los recursos.

e) Externalidades

En el desarrollo de su actividad, los puertos presentan externalidades, de las cuales se derivan la mayoría de los posibles enfrentamientos que pueden existir entre la actividad desarrollada en un puerto y la ciudad donde se localiza. Por este motivo, a este fallo del mercado se le prestará una mayor atención en esta comunicación.

Entre las externalidades negativas que puede sufrir una ciudad se pueden considerar las siguientes:

- I. La contaminación, ya que la actividad portuaria, como otras muchas actividades industriales o comerciales, posee un efecto contaminante en su entorno. Esta contaminación se puede concretar en los siguientes aspectos:
 - a) La contaminación de las aguas y playas cercanas.
 - b) Contaminación acústica, producida por las operaciones de movimientos de mercancías.
 - c) Presencia de mercancías peligrosas, almacenadas o en proceso de manipulación. El progresivo crecimiento de las ciudades ha llevado consigo que muchas de las instalaciones de mercancías peligrosas, que en su día fueron situadas fuera de los núcleos urbanos, se encuentren en la actualidad en las cercanías de viviendas.
 - d) Generación de polvo y otras formas de contaminación atmosférica.

- II. Dificulta el disfrute de los espacios costeros por parte de los habitantes de las ciudades portuarias.

- III. La generación de tráfico, sobre todo de vehículos pesados, lo cual ocasiona la congestión en las carreteras de acceso a los puertos que pasan por zonas céntricas de las ciudades que los acogen. Esta externalidad es probablemente una de las más importantes del transporte y que quizás, menos se incluye en los estudios de Economía del Transporte. El tiempo empleado por el usuario de transporte por carretera incluye dos partidas: el coste interno o privado, es decir, el coste del tiempo propio y el coste externo (retrasos o coste del tiempo impuesto sobre otros), por lo que la llegada y salida de camiones de las zonas portuarias aumentan el coste del transporte en los núcleos urbanos.

Existen otros casos de externalidades negativas que no afectan tanto a la ciudad como al resto de usuarios de los servicios portuarios. Por citar un ejemplo, el caso del hundimiento de un buque en las aguas del puerto, que puede bloquear el canal de entrada y ocasionar problemas de congestión por dificultades de acceso o salida de las instalaciones portuarias. En este caso, el accidente aumentaría el coste de los servicios portuarios para los restantes buques, que se verían obligados a esperar a la resolución del problema. En este caso, el coste en el que incurre el naviero o armador es inferior a los daños que la sociedad debería hacer frente como consecuencia del accidente.

A estas externalidades negativas, hay que unir una de carácter positivo, como es la importancia económica de la actividad portuaria para el entorno en el cual se desarrolla. Es necesario apreciar la relevancia del papel que juegan los puertos en el proceso de localización, selección y desarrollo de la actividad económica. Entre las ventajas de acoger a un puerto se pueden citar las siguientes:

- a) Crecimiento del PIB regional.

- b) Facilita la diversificación de las estructuras productivas regionales al poderse llevar a cabo nuevos proyectos empresariales.
- c) Efectos redistributivos de la riqueza: se crean puestos de trabajo mejor retribuidos, se promueve la creación de nuevas empresas (la mayoría vinculadas al sector servicios).
- d) Mayor recaudación de impuestos sobre la renta, sobre el consumo, sobre actividades empresariales...
- e) Incremento de los beneficios empresariales por la disminución de los costes de transporte, debido a las ventajas del transporte marítimo frente al terrestre. El transporte marítimo presenta la ventaja de tener menos costes relativos que el terrestre, ya que éste está limitado en sus dimensiones físicas por la existencia de túneles y puentes y facilidad de movilidad, cosa que no ocurre en el transporte marítimo de mercancías.

Sin embargo hoy en día, los puertos han perdido gran parte de la relevancia económica que tenían para la ciudad debido, sobre todo, a la mayor diversificación de las actividades industriales y de servicios no vinculadas al tráfico marítimo. Todo ello ha supuesto un desconocimiento social del papel de los puertos, de sus nuevas instalaciones, más alejadas del entorno urbano por motivos medioambientales, y de su incidencia en la vida económica y social de las ciudades.

Una ventaja adicional que presenta la existencia de un puerto es que la ciudad donde se localiza puede beneficiarse de la posibilidad de implantar en las antiguas zonas portuarias¹¹, actividades rentables dedicadas al ocio y esparcimiento de sus residentes tales como zonas comerciales, deportivas o culturales que aumentan el bienestar de la población, a la vez que tienden a dinamizar la economía, creando nuevos puestos de trabajo.

¹¹ Muchas zonas portuarias se han quedado inservibles para usos portuarios debido a que el actual tráfico marítimo, caracterizado por un enorme crecimiento y por la tecnificación de sus instalaciones, exige mayores calados, mayores superficies de maniobra, y mejores y más rápidos accesos sin problemas urbanos.

3. LA INTERVENCIÓN PÚBLICA EN LOS PUERTOS

Si se analizan todos estos fallos de mercado de forma conjunta, se puede entender que la mayoría de los economistas consideran necesario que el Estado deba intervenir, en mayor o menor medida (es aquí donde surgen las discrepancias), en la gestión de los puertos. Pero aún siendo esta intervención algo generalmente aceptado, se pueden encontrar en los diferentes países distintas formas de llevarla a la práctica.

Para el caso de la Unión Europea, se pueden como mínimo utilizar dos clasificaciones distintas a la hora de agrupar los sistemas portuarios de sus Estados miembros. La primera y más sencilla busca agrupar los diversos puertos desde el punto de vista de los objetivos económicos que persigan. De esta forma, las autoridades portuarias podrán ser encuadradas en los dos modelos portuarios siguientes:

a) El modelo continental o macroeconómico, al que pertenecen las autoridades portuarias que no aplican ningún criterio empresarial para su gestión. Es propio de países donde los puertos son considerados como un componente más de su dotación de infraestructuras. Estas autoridades portuarias dejarán en un segundo plano objetivos como la maximización de beneficios o el equilibrio presupuestario, en favor de otros que busquen fomentar el desarrollo económico del espacio geográfico en el que se encuentran.

b) El modelo anglosajón o microeconómico. Estos puertos realizan una gestión orientada por estrictos criterios empresariales, buscando en todo momento la mayor rentabilidad.

De todas formas, resulta difícil encontrar un puerto y no digamos un sistema portuario nacional completo, que se pueda incluir claramente en alguno de estos dos modelos. Lo normal es que los puertos presenten un comportamiento mixto en su gestión, donde los costes se cubren tanto

mediante subvenciones como por los ingresos provenientes de los usuarios de los servicios.

Otra forma de clasificar los sistemas portuarios se puede extraer del primer estudio de la Comisión Europea realizado en 1977, en el que aparecen tres esquemas representativos: el modelo hanseático, el anglosajón y el latino. A continuación se exponen sus principales características.

a) El modelo hanseático. Es el que han adoptado países como Bélgica, Holanda y Alemania. El control final sobre los puertos recae en la Administración Municipal, así como la propiedad de las instalaciones y la competencia para nombrar las personas responsables del organismo rector de cada puerto. En cambio, las decisiones sobre inversiones y su financiación pueden tomarlas tanto el municipio como el gobierno autonómico o nacional.

En este modelo, al considerar las instalaciones portuarias como bienes públicos, la forma más común de financiar el total de la inversión en diques exteriores, esclusas y dragado de canales de acceso es a fondo perdido. También la Administración Local competente asume parte de los costes de mantenimiento de dichos canales. Por su parte, los costes variables de explotación y de manipulación de la carga se intentan recuperar mediante los ingresos procedentes de las tarifas portuarias.

b) El modelo anglosajón. Es el empleado en Dinamarca y el Reino Unido. No es tan homogéneo como el anterior, sino que dentro de él se pueden distinguir cuatro variantes, dependiendo de cuál sea el organismo que ejerza el control final sobre el puerto: el de propiedad municipal (los menos importantes); el de propiedad privada (Felistowe, Manchester); el dirigido por una Autoridad Pública independiente (Londres, Liverpool, Glasgow, Belfast, Copenhague); y los que son propiedad del Estado (Esberg). Los puertos gestionados por una Autoridad Pública independiente se encuentran bajo el control de un Consejo elegido por el Ministerio de Transportes, previa consulta a los municipios y a los representantes de los intereses económicos directamente implicados.

Respecto a la financiación, todos los puertos deben plantearse como objetivo la autosuficiencia, y aunque pueden recurrir a préstamos públicos para la realización de determinadas obras, se les aplica el tipo de interés de mercado.

c) El modelo latino. Es el que está presente en países como Grecia, Francia, Italia, Portugal e Irlanda. Es también el que ha prevalecido en España hasta la vigente ley de puertos.¹²

Dentro de este modelo se encuentran, a su vez, dos formas de gestión distintas. Por un lado, están los puertos de cuya administración se encarga el Estado, y por otro, los que son gestionados por organismos autónomos. Estos dos sistemas conviven dentro de la mayor parte de los países, salvo en España, donde todos los puertos de interés general, a pesar de permanecer bajo la tutela del Estado, son considerados como puertos autónomos; y en Grecia, donde todos los puertos son administrados por el Estado.

En lo que se refiere a los puertos gestionados por el Estado exclusivamente, hay que decir que están dirigidos por un órgano periférico de la Administración Central, y que en su actuación, se encuentran sujetos al régimen jurídico administrativo público. En cuanto a los puertos gestionados por organismos autónomos, presentan un carácter dual en lo referente a la legislación aplicable a su actividad, ya que están sometidos al derecho privado en su gestión corriente, y a normas de derecho público cuando actúan en nombre del Estado. La financiación puede recaer en parte sobre el Estado (Francia), o bien haciendo que el usuario asuma la totalidad de los costes.

El sistema portuario español, tras la modificación legislativa que supuso la Ley 62/1997, no se adscribe con claridad a ninguno de los tres modelos analizados (hanseático, anglosajón y latino). En ninguno de esos tres esquemas puede encajar un sistema portuario en el que la administración con

¹² La Ley 62/1997, de 26 de Diciembre, de modificación de la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (BOE número 312, 30 de diciembre de 1997).

competencia para nombrar los dirigentes de los puertos es una Comunidad Autónoma o administración equivalente, o en el que las Autoridades Portuarias, aún siendo entidades públicas, gozan de una autonomía casi absoluta en su gestión, como se establece actualmente en las españolas, con libertad para decidir sus propias tarifas o sus necesidades de personal.

Las tarifas que libremente decidan aplicar las Autoridades Portuarias sólo deberán cumplir los siguientes requisitos: que garanticen una tasa de rentabilidad positiva (es decir, que permitan la autofinanciación del puerto), que no sean abusivas en cuanto a la posición de poder que tienen los gestores de un puerto respecto de sus tráficos cautivos, y que no sean discriminatorias de unos tráficos o buques respecto a otros. Evidentemente, esta norma jurídica nos proporciona un nuevo entorno de competencia interportuaria. Ya no se busca la autofinanciación del sistema portuario en su conjunto, sino la de cada Autoridad Portuaria, de forma individual.

Previsiblemente los puertos naturales que necesiten de pocas inversiones, y que por tanto presenten una estructura de costes más reducida, hubieran podido ofrecer en un futuro próximo importantes descuentos en sus tarifas. Con ello, se hubiera podido romper aún más la integración de nuestro sistema portuario, aumentando el grado de concentración de los tráficos en esos puertos.

Con esta reforma legislativa, no sólo ha aumentado la autonomía las Autoridades Portuarias en relación al Ente Público Puertos del Estado (que es el organismo público encargado del control de las Autoridades Portuarias), sino que también el Ente Público Puertos del Estado, gana autonomía respecto del Ministerio de Fomento. Así por ejemplo, los objetivos generales que aquél fije como guía para los programas de actuación de las Autoridades Portuarias, ya no tienen por qué estar de acuerdo con la política de transportes definida por el Ministerio de Fomento. Como consecuencia de éstas y otras características, es posible afirmar que la Ley 62/1997, crea un nuevo modelo de gestión portuaria: el modelo español.

Sin embargo, la próxima aparición de una nueva ley posiblemente desmontará este modelo. El resultado previsible es que nuestro sistema portuario se aproximará al modelo aeroportuario de AENA, por lo que el Ente Público Puertos del Estado aumentará sus competencias en detrimento de las Autoridades Portuarias.

4. SOBRE LA DESCENTRALIZACIÓN

El debate sobre la intervención del sector público en los puertos ha derivado en la última década hacia una mayor descentralización del control de los mismos por las Autoridades Portuarias. El estudio de los subsistemas portuarios regionales cobra vigencia desde la nueva ley de puertos, la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, que modifica la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Los dos aspectos fundamentales que introduce esta nueva ley en la actividad portuaria son, como ya se ha comentado, un aumento de la participación de las Comunidades Autónomas en las decisiones de las Autoridades Portuarias, y una mayor autonomía de éstas en su gestión. Respecto al primero de ellos, la ley concede una mayor participación a las Comunidades Autónomas donde estén ubicados los puertos, tanto en su estructura de cargos como en su gestión, a través de la designación de los miembros de sus órganos de gobierno. Se garantiza que en el Consejo de Administración estén también representadas las Administraciones Municipal y Central, la Cámara de Comercio, Industria y Navegación, y las organizaciones empresariales y sindicales de los sectores económicos más relacionados con el comercio marítimo.

Si acudimos a la Constitución, el art. 149.1.20 de la misma establece claramente que los puertos de interés general son competencia exclusiva del Estado, mientras que a las Comunidades Autónomas se les encomiendan, en el art. 148.1.6, las competencias sobre los puertos deportivos, de refugio y, en general, de los que no desarrollen actividades comerciales. Por ello, y siguiendo a Osorio Páramo¹³, se puede apreciar que en materia portuaria, la

¹³ Osorio Páramo, F.J.(1998).

Constitución no realiza una distribución de competencias según el esquema vertical que rige otros temas, a partir del cual al Estado le correspondería la legislación básica, cediendo a las Comunidades Autónomas la regulación de la gestión. El modelo de reparto establecido para el caso de los puertos, en cambio, está basado en la atribución al Estado de la legislación y gestión de aquellos considerados de interés general, mientras que la legislación y gestión de determinados puertos menores, recae sobre las Comunidades Autónomas.

Para no contradecir el criterio constitucional de distribución vertical y el principio de unidad de gestión, la incorporación de las Comunidades Autónomas en la gestión de los puertos de interés general se ha orientado hacia su participación en el nombramiento de los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias. Sin embargo dado el carácter extraterritorial que presentan la mayoría de los puertos de interés general, pues sus zonas económicas de influencia abarcan normalmente territorios de varias Comunidades Autónomas, se considera necesario que exista un control centralizado y unos objetivos comunes de coordinación. Estos requisitos quedan garantizados por las competencias que la Ley otorga al Ente Público Puertos del Estado y al Ministerio de Fomento.

Como defensor de la descentralización en el sector portuario, se puede citar al prof. Barragán Muñoz que se manifiesta a favor de una mayor participación de la Administración Autonómica en la gestión de los puertos de interés general y a favor de la búsqueda de una Ordenación del Territorio Integral. Esta ordenación sólo puede alcanzarse mediante una buena coordinación entre las Corporaciones Locales, Comunidades Autónomas y Administración Central.

La postura del prof. Barragán Muñoz se basa en los siguientes razonamientos:

1. Los partidarios de que se mantenga el control único del Estado defienden la idea de que la política regional que las Comunidades Autónomas aplicarían sobre los puertos bajo su jurisdicción, podría discriminar a los usuarios que no fueran originarios de la citada Comunidad Autónoma, lo que

“plantearía un desarrollo portuario excesivamente regionalista”¹⁴. El prof. Barragán considera a este respecto que la experiencia en otras fachadas marítimas demuestra lo contrario, puesto que el gobierno autónomo es el primer interesado en que sus puertos sean rentables. Con este planteamiento, las Comunidades Autónomas diseñarán una política competitiva muy alejada de los comportamientos antes descritos.

Además, según el prof. Barragán, no es posible que un puerto discrimine entre sus tráficos en favor de los que procedan de su “*hinterland*”, dado que normalmente las Autoridades Portuarias tienen un conocimiento aproximado, pero nunca preciso, de su “*hinterland*”.

2. La segunda razón aportada por el autor para apoyar la descentralización es que con ella se eliminaría cualquier situación de falta de coordinación que pudiera plantearse entre las distintas políticas sectoriales y territoriales, con lo cual, se lograría una política portuaria más ágil y específica.

Para el caso específico del litoral andaluz, entre los argumentos que justificarían la necesidad de que la Comunidad Autónoma andaluza aumentara sus competencias en materia portuaria, destacan los siguientes:

1. El fuerte impacto de los puertos en la región andaluza, dado que los “*hinterlands*” de los puertos andaluces son mayoritariamente de carácter regional.
2. El carácter articulador de las obras portuarias. Además, con mayores competencias en materia portuaria se ayudaría a solventar alguno de los numerosos contenciosos que se establecen entre los diferentes Planes Generales de Ordenación Urbana de las ciudades andaluzas y las Autoridades Portuarias situadas en las mismas.
3. Mejoraría la operatividad de la política económica diseñada por el gobierno andaluz.

¹⁴ Barragán Muñoz, J.M. (1987).

4. Se obtendría una "nueva valoración de algunas funciones portuarias para los entes andaluces en relación con su especial localización geográfica"¹⁵. En este sentido y en una clara referencia al puerto Bahía de Algeciras, el autor plantea la necesidad de estudiar cuáles son realmente las compañías y las regiones que se benefician de las inversiones en infraestructuras para el transbordo de contenedores. Obviamente, sean cuales fueren estas regiones, no cabe duda que también se verá beneficiada aquella en la que se encuentre la terminal de contenedores. Ello explicaría que prácticamente todos los puertos deseen albergar una entre sus instalaciones.

Por último, la pretensión de participar activamente en la gestión de sus puertos es una demanda común en numerosas administraciones regionales del Mediterráneo europeo.

Una vez tengamos datos suficientes¹⁶, la siguiente pregunta que debemos intentar responder es como ha afectado esta decisión política hacia la descentralización autonómica sobre la evolución de nuestros puertos. Abriéndose aquí una nueva línea de investigación dentro de la Economía Portuaria, cuyos resultados esperamos presentar en el XXIX Congreso de la ACER.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ Debido a que la Ley es de 26 de diciembre de 1997 y que los cambios en las diferentes Autonomías para adaptarse a la Ley se fueron realizando durante toda la primera mitad de 1998, no creemos que se puedan analizar sus efectos económicos hasta, como muy pronto, mediados de 2003, fecha en la que dispondremos de un horizonte temporal adecuado.

BIBLIOGRAFÍA

Barragán Muñoz, J. M.: "Aportación al estudio de la Región Portuaria andaluza". *Revista de Estudios Andaluces*, Nº 6, 1986, págs. 75-96.

- "Puertos, ordenación del territorio y gestión en Andalucía". *Revista de Estudios Andaluces*. Nº 9, 1987, págs. 149-170.

De Rus, G. et al: La competitividad de los puertos españoles. Informe realizado para el Tribunal de Defensa de la Competencia, Madrid, 1995.

Goss, R.: "¿Una política para los puertos europeos?". *Boletín Económico del ICE*, Nº2460-2461, 1995, págs. 5-14.

Lebón Fernández, C.; Castillo Manzano, J. I.; López Valpuesta, L.: El impacto económico del puerto de Sevilla sobre la economía andaluza. Editorial Civitas, Madrid, 1998.

López Valpuesta, L.; Castillo Manzano, J.I.: Análisis de la actividad económica del puerto de Sevilla y su influencia provincial. Servicio de Publicaciones de la Universidad de Sevilla, Sevilla, 2001.

Martínez Budrúa, E.: Un análisis económico de los puertos. El sistema portuario español. Tesis Doctoral, Universidad de La Laguna, 1993.

Musgrave, R.A. y Musgrave, P.B.: Hacienda Pública. Teoría y Práctica, Editorial Mc. Graw-Hil, Aravaca (Madrid), 1992.

Osorio Páramo, F.J.: "El Nuevo Marco Legal: principales objetivos de la Modificación a la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante". *Boletín de Puertos del Estado*, Nº50, 1998, págs. 9-15.

Seldon, A.: Capitalismo. Unión Editorial, Madrid, 1994.