

# LA POLÍTICA EUROPEA DE TRANSPORTE MARÍTIMO Y LA FINANCIACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PORTUARIAS

por Andrés Artal Tur

Departamento de Economía  
Universidad Politécnica de Cartagena (Spain)  
E-Mail: [Andres.Artal@upct.es](mailto:Andres.Artal@upct.es)

## Resumen

La instauración del Mercado Común Europeo, el 1º de Enero de 1993, abre una nueva realidad a los intercambios comerciales intracomunitarios, realidad que va a requerir de la conformación de infraestructuras de transporte genuinamente transeuropeas que permitan desarrollar un tránsito creciente de bienes y factores productivos en el seno del nuevo espacio europeo.

Una pieza fundamental en este proceso lo constituye la modernización y adecuación de las infraestructuras portuarias comunitarias, dada la relevancia que el transporte marítimo posee para el transporte de mercancías intra-europeo. No obstante, la multiplicidad de situaciones en que se encuentran las diferentes instalaciones portuarias europeas supone un verdadero reto para la Política Común de Transporte a la hora de determinar criterios de actuación generales en la financiación de las actividades portuarias.

En esta investigación se desarrolla un análisis de la situación asociada a dicho sector a escala europea, así como de las propuestas que se derivan del nuevo impulso relativo a las propuestas que emanan de la propia Política Común de Transportes a este respecto.

Palabras clave: Mercado Único Europeo, Política Común de Transporte, Tarificación portuaria.

## Abstract

The development of European foreign trade requires the modernisation of the transeuropean transport networks, specially those related to the maritime transport, that accounts for the majority of the goods traffic in terms of volume, inside the European market. However, the diversity that characterise European ports ownership and management makes a very hard task for the Common Transport Policy (CTP) to define a set of rules that could inform the financial aspects of the ports activity.

This research summarise the principles developed by the European Commission, through the CTP, following this objective, containing a detailed description of its rationale.

Keywords: European Single Market, Common Transport Policy, Ports financial aspects.

JEL classification: L90, L92, R42, R48.

# **LA POLÍTICA EUROPEA DE TRANSPORTE MARÍTIMO Y LA FINANCIACIÓN DE LAS ACTIVIDADES PORTUARIAS**

## **Introducción**

La instauración del Mercado Único Europeo, el 1º de Enero de 1993, dará lugar a una nueva realidad en el espacio económico de la Comunidad Europea. En concreto surgirá la cuestión de cómo dotar a la economía comunitaria de una creciente eficiencia, buscando desarrollar todo el potencial asociado a la creación del citado Mercado Común Europeo.

En este contexto, las políticas comunes europeas se dirigen hacia el aprovechamiento de las nuevas oportunidades derivadas de este mercado europeo, aspecto que requiere de la conformación de infraestructuras genuinamente transeuropeas que, financiadas por los presupuestos comunitarios y nacionales, permitan establecer un tránsito creciente de bienes y factores productivos en el seno del espacio europeo.

Una pieza fundamental en este proceso lo constituye la modernización y adecuación de las infraestructuras portuarias, dada la relevancia que el transporte marítimo de mercancías posee para el transporte intra-europeo, así como de cara a los intercambios con el resto del mundo. No obstante, la multiplicidad de situaciones en que se encuentran las diferentes instalaciones portuarias europeas supone un verdadero reto para la Política Común de Transportes (PCT) a la hora de determinar criterios de actuación generales en la financiación de las actividades portuarias.

En esta investigación se realiza un esfuerzo de síntesis de la realidad de éste sector a escala europea, así como de las propuestas que se derivan del nuevo impulso asociado a las propuestas que emanan de la propia Política Común de Transportes a este respecto. En un primer apartado, se desarrolla un breve panorama de la evolución de la política común del transporte marítimo, sus etapas de su gestación y la actual realidad ligada a la PCT. A continuación se efectúa el análisis de la realidad asociada a las instalaciones portuarias europeas y su realidad financiera, para pasar a detallar los

principios financieros que han venido informando la financiación de las actividades e infraestructuras portuarias implementada a través de las directivas europeas. Por último, se incluye un detalle de las nuevas directrices definidas por la PCT de cara a un desarrollo más dinámico y eficiente de la política de financiación portuaria, junto a las conclusiones de la investigación.

## **Marco regulador del transporte marítimo en la Unión Europea**

El marco regulador del transporte marítimo europeo se ha desarrollado, básicamente, a nivel de cada estado miembro, distinguiéndose dos líneas de actuación en términos generales. Una de ellas se encuentra orientada hacia el intervencionismo estatal y la otra posee una mayor inclinación hacia la defensa de los mecanismos de mercado como instrumentos reguladores y garantes de la competencia.

Desde el punto de vista teórico, los defensores de la intervención se han articulado en torno a la Teoría del Bienestar que defiende la necesidad de corregir los fallos del mercado a través de la intervención del Estado (Musgrave (1997), Kay y Vickers (1988)), aunque desde otra perspectiva, la Teoría positiva de la Regulación (Stigler (1971)) define la intervención pública como una limitación de la competencia mediante políticas diseñadas en beneficio de determinadas industrias, gracias al poder y a la presión que éstas ejercen y al propio interés de los reguladores cuando éstos persiguen objetivos particulares alejados de la simple maximización de la función de bienestar social.

Con carácter general, puede afirmarse que el sector del transporte y el transporte marítimo en particular “ha estado tradicionalmente sujeto a una estrecha regulación de casi todos los aspectos que configuran la estructura de una industria ([como son la] entrada [en el mercado], el precio y el nivel de calidad [de los productos o servicios ofrecidos])” (De Rus (1992), p.21).

Otra serie de aspectos contemplados por la intervención estatal se refieren a los solapamientos que se producen entre la actividad propia sector del transporte y algunas de sus variables relevantes como son los efectos medioambientales o la existencia de restricciones al desarrollo económico como consecuencia de la congestión y de la carencia de infraestructuras adecuadas.

Tal y como ha señalado la propia Comisión Europea en repetidas ocasiones, los distintos países europeos no han desarrollado un sistema de transporte transeuropeo

eficiente destinado a anticipar las consecuencias y necesidades del sector del transporte en un futuro cercano.

Esto ha provocado faltas de previsión en diversas facetas del transporte internacional, como la prevención de sus efectos nocivos sobre el medioambiente, la elaboración de un marco integrado a nivel europeo sobre responsabilidades en la seguridad y accidentes o la provisión de las necesarias infraestructuras transeuropeas de transporte combinado o intermodal.

La armonización de los diferentes mercados nacionales y sus políticas de transporte es otro tema pendiente dada la significativa segmentación existente, todavía hoy, entre los estados miembros. Dicha situación ha dificultado la cooperación y la mayor competencia entre los distintos modos de transporte en el seno del mercado europeo unificado.

En este contexto se considera necesaria una política de transporte, nacional y comunitaria, que sienta las bases de un marco regulador dotado de suficiencia financiera, orientado, simultáneamente, hacia los objetivos de garantizar un beneficio a corto plazo a las empresas y arbitrar un proceso de planificación a largo plazo de las necesidades presentes y futuras del sector.

De esta manera se deberá dotar al sistema de mecanismos que internalicen las economías externas propias del transporte internacional (positivas como las economías de escala en la producción o negativas como la contaminación y la seguridad en el transporte), que impidan la limitación de la competencia por parte de empresas con posiciones de dominio de mercado e incorporen aspectos relacionados con la equidad, obteniendo así una participación más igualitaria de las empresas europeas en las ganancias de eficiencia asociadas a la formación del mercado único europeo.

## De la CEE al Acta Única: primeras etapas en la política de transporte marítimo comunitaria

La política marítima comunitaria, desde el surgimiento de la CEE, posee dos períodos diferenciados separados en el tiempo por la firma del Acta Única Europea (1993). Como ya es sabido, el Acta Única introduce el marco legal que sienta las bases de la libre circulación de mercancías en el seno del espacio económico comunitario, así como habilita a las empresas para prestar servicios en las mismas condiciones en cada uno de los mercados nacionales comunitarios.

Las primeras disposiciones del Consejo de la entonces Comunidad Económica Europea (CEE) sobre Políticas Marítimas se plasmaron en el denominado “Paquete de Bruselas” de 1977. Estas disposiciones supusieron la adscripción de los estados miembros de la CEE a los Códigos de Conducta de la United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) en lo relativo a las Conferencias Marítimas, aunque arbitraban tal número de salvedades que debilitaron, en la práctica, la eficiencia de dichas regulaciones.

Posteriormente, en 1986, el Consejo aprueba cuatro reglamentaciones, estableciendo un calendario para su aplicación por parte de los estados miembros que finalizaría el 1 de Enero de 1993:

- a) Regulación 4055 que proporcionaba libertad a los estados miembros para ofrecer sus servicios marítimos en el conjunto de la CEE y entre la CEE y el resto de países, anulando además los convenios existentes que entraran en conflicto con esta regulación, lo que en definitiva suponía un mayor proteccionismo para los activos y agentes económicos comunitarios.
  
- b) Regulación 4056 que eximió a la mayoría de las Conferencias Marítimas, en la práctica a todas, de las políticas de competencia de la CEE. Aunque se estableció que deberían de realizarse consultas a los usuarios y, en el caso de las conferencias cerradas, el desarrollar tráficos no incluidos en ellas debería ser una posibilidad abierta a todas las compañías.

- c) Regulación 4057 que supuso la instauración de medidas antidumping que permitían a la CEE intervenir si los operadores comunitarios sufrían algún tipo de competencia basada en bajos precios mediante la concesión de ventajas de tipo no comercial, es decir, mediante el arbitrio de medidas compensatorias.
  
- d) Por último, la Regulación 4058 permitía a los estados miembros coordinar sus acciones diplomáticas y otras medidas de salvaguardia contra la restricción a su comercio por parte de terceros países.

Tras la instauración del Mercado Único en el seno de la Comunidad Europea surge la necesidad de definir una más activa Política Común de Transportes con el fin de armonizar las prácticas en el conjunto de estados miembros y, fundamentalmente, de identificar las necesidades presentes y futuras, así como para impulsar un proyecto de Red Europea de Transportes que permita potenciar la intermodalidad y racionalización del sector en el seno del espacio europeo.

Por tanto, se abre una nueva etapa para que las políticas de transporte comunes tiendan a definirse conjuntamente con el resto de políticas económicas supranacionales, “relacionando las políticas de transporte marítimo con las aplicadas en otras industrias. Esto probablemente facilitará y estimulará la transformación gradual de las políticas de “transporte” (normalmente orientadas hacia el modo específico en consideración) hacia políticas “logísticas” en las que los medios de transporte son sólo un eslabón de la cadena y lo que realmente importa es la eficiencia industrial a escala sectorial considerada en un sentido más amplio.” (de Rus (1992), p. 248).

## La Política Común de Transportes y el sector del Transporte Marítimo

Tal y como señala el *Libro Verde sobre los Puertos y las Infraestructuras Marítimas*, los puertos son esenciales para la Unión Europea (UE) tanto desde el punto de vista del comercio como del transporte. La competitividad de Europa depende cada vez más, en un entorno globalizado de los negocios, de un sistema de transporte portuario eficaz, teniendo en cuenta que más del 90% del comercio extra-UE y , aproximadamente, el 30% del tráfico intracomunitario circula a través de los puertos europeos (European Union Transport in Figures 2001).

La política común de transportes (PCT) se ha ocupado marginalmente de la actividad portuaria en el pasado, mientras ya en la actualidad el desarrollo alcanzado por los puertos en cada estado miembro y el surgimiento de un “mercado europeo marítimo” han venido exigiendo un mayor peso específico del transporte marítimo y la actividad portuaria en el seno de la propia PCT.

Como líneas generales de actuación, la política de transporte marítimo (PTM) persigue la mejora de la eficiencia de los puertos, de las infraestructuras portuarias y de los servicios complementarios, integrando los puertos en la red multimodal transeuropea y garantizando la libre competencia en el sector, objetivos, todos ellos, ya recogidos en la PCT.

Un aspecto importante contemplado por la Comisión Europea es el relativo al fomento del Transporte marítimo de corta distancia o Shortsea Shipping. La Comisión propone incentivarlo mediante la simplificación de los trámites portuarios, como por ejemplo a través de la mejora de los sistemas de información y gestión o mediante la armonización de las técnicas de transmisión electrónica de datos y otras aplicaciones telemáticas en el conjunto de los estados miembros.

Se da prioridad, igualmente, a los proyectos de transporte marítimo de corta distancia en el marco de las redes transeuropeas y se sigue apoyando iniciativas en esta dirección a través de la I+D comunitaria y el nuevo programa sobre Acciones Piloto para el Transporte Combinado o Pilot Actions for Combined Transport (PACT).

Por otra parte, la Comisión admite que la fijación de precios en el resto de modos de transporte es un factor clave de cara al desarrollo del tráfico marítimo de corta distancia, para lo que se define una nueva comunicación sobre la tarificación de las infraestructuras desde una perspectiva intermodal.

Otro aspecto importante es el relativo a la seguridad en el transporte marítimo. La Comisión Europea llama la atención sobre la necesidad de que cada operación de tráfico marítimo internacional desarrollada en un puerto europeo cumpla debidamente con las normas internacionales sobre seguridad, en particular con las disposiciones de la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) de Naciones Unidas, relativas a la interacción buque-puerto, incluidos los servicios técnico-náuticos y de manipulación de la carga y para proteger a los trabajadores que participan en las operaciones de estiba-desestiba.

Para garantizar soluciones respetuosas con el medio ambiente en el sector portuario y en el mar, la Comisión considera importante mejorar la disponibilidad y calidad de las instalaciones de recepción de residuos en todos los puertos de la UE, así como la necesidad de fomentar las nuevas tecnologías destinadas a esta función y la gestión integrada de las costas, lo que requiere de una evaluación estratégica del impacto que dichas instalaciones poseen sobre el medio ambiente.

La Comisión seguirá patrocinando proyectos relacionados con el transporte marítimo y los puertos en los programas de I+D actuales y futuros. El V Programa Marco sobre iniciativas de I+D lanzado por la Comisión Europea para el período 1999-2004 contempla dos actividades clave relacionadas con la investigación sobre puertos, “Modalidad sostenible e intermodalidad” y “Tecnologías Marinas”.

## **Las instalaciones portuarias en la Unión Europea y su financiación**

### Tipología portuaria

La propiedad, la organización y la administración de los puertos difiere entre los diversos Estados miembros, así como en el interior de los mismos, para cada puerto individual, aspecto que introduce una gran heterogeneidad en el sector portuario europeo.

Mientras determinados puertos poseen titularidad pública, hay otros que son de propiedad privada, de acuerdo a la tradición asociada a cada marco regulador en el ámbito nacional. Existen ciertos puertos que son propiedad del Estado, de las Entidades Regionales y/o Locales, mientras otros pertenecen a empresas privadas. Por lo que respecta a su gestión, ésta depende a menudo de las propias autoridades públicas, estando sometida a diferentes grados de reglamentación y supervisión.

En épocas pasadas se pensaba en los puertos como polos de desarrollo regional o nacional, a través de los cuales el sector público proveía determinados servicios de interés general que debía financiar el contribuyente. En la actualidad, se ha impuesto la visión de los puertos como entidades comerciales que deben financiarse mediante los ingresos generados por su actividad.

No obstante, existen determinadas infraestructuras que todavía se siguen considerando como bienes públicos en la mayoría de los Estados miembros tales como determinadas ayudas a la navegación o los propios diques del recinto portuario, así como determinados servicios portuarios náutico-técnicos, dada su relación con la seguridad portuaria y con la protección del medio ambiente. En este sentido, la función de las Autoridades portuarias se está configurando, crecientemente, como “arrendadora” de las infraestructuras portuarias y destinada a la gestión y financiación de las instalaciones que son fundamentales para la explotación segura y eficiente del puerto en su conjunto.

Por otra parte, se contempla también la posibilidad de que en un futuro no muy lejano algunas Autoridades portuarias asuman un papel comercial más activo, colaborando con socios privados para ofrecer a los clientes una serie de servicios de mayor desarrollo que los actuales.

Así, se puede diferenciar entre los diferentes modelos de gestión existentes en la actualidad, sobre la base de la experiencia acumulada a escala internacional, según sea el grado de participación del sector público en la gestión portuaria (los modelos definidos a continuación se ordenan de mayor a menor grado de intervención pública):

- “Operative Port”: En este modelo, las inversiones, operaciones y prestación de servicios portuarios corren a cargo de la Autoridad Portuaria (AP) que depende del Estado directa o descentralizadamente a través del Gobierno Regional. Supone que tanto la gestión diaria, como la planificación de la actividad presente y futura del puerto están completamente en manos del sector público. Es el modelo del puerto de Singapur y de la mayoría de puertos de Latinoamérica.
- “Tool Port”: La AP provee en este caso las infraestructuras, superestructuras e instalaciones, mientras los servicios pasan a ser desarrollados por empresas privadas. Por tanto, ya existe cierta participación del sector privado en la producción de los servicios portuarios. Es el modelo seguido por algunos puertos españoles y franceses.
- “Landlord Port” o Puertos concesionarios: La AP proporciona la infraestructura básica y la iniciativa privada obtiene en régimen de concesión la construcción, financiación y explotación de las superestructuras e instalaciones básicas. Se definen como infraestructuras básicas aquellas que ostentan la categoría de bienes o servicios públicos, necesarias para el correcto desarrollo de la actividad marítima con unas mínimas garantías de seguridad y éxito. Como ejemplos, podemos citar el puerto de Rotterdam, Amberes, Le Havre, Hamburgo, Valencia o Barcelona, en los que normalmente las terminales se hallan equipadas por la propia empresa concesionaria y la infraestructura básica permanece bajo la responsabilidad del sector público.
- “Private Ports” o Privatización integral: En este caso la transferencia de la propiedad del sector público al privado es completa e irreversible, tanto en lo que

afecta a las tareas de gestión y prestación de servicios como en temas de financiación de las inversiones pertinentes (tanto las que son básicas como las que poseen un carácter complementario). El único caso existente, junto al puerto de Hong-Kong, es el relativo al enfoque sobre propiedad de los puertos del Reino Unido, que avanza hacia su completa privatización, siendo el caso más conocido el del puerto de Bristol, totalmente en manos privadas.

- Por último, está el modelo de división de las actividades portuarias, que supone la creación de una compañía de capital público y privado que gestiona y explota el puerto. Este sería el caso de las compañías portuarias de Nueva Zelanda.

Sin embargo, “hay que señalar que la participación privada en los servicios portuarios no implica por sí misma que los puertos se gestionen más eficientemente. A nivel internacional coexisten puertos públicos y privados con alta o total prestación privada de servicios portuarios, con otros en los que el sector público los presta todos. Se pueden encontrar ejemplos de gestión eficiente que soportan cualquier combinación. En definitiva, la combinación de sector público y sector privado depende de las circunstancias de cada país, sin que se pueda caer en la ingenuidad de creer en un modelo único” (Asensio (1995), p. 61).

#### Los principios financieros comunitarios y las actividades portuarias

En este entorno, se definen las normas de actuación propuestas por la Comisión Europea de cara a la financiación y tarificación de los puertos y la infraestructura marítima. Así, y pese a que incumbe a cada Estado miembro decidir sobre los regímenes de propiedad y organización de sus propios puertos, la política de competencia de la Comisión Europea considera como factor clave el seguimiento de los flujos financieros existentes entre las diferentes instancias públicas y entre el sector público y el privado de la economía. Es, por tanto, de particular interés el análisis de la financiación pública dirigida a las Autoridades portuarias, los operadores portuarios y los usuarios de las instalaciones y servicios portuarios.

En este sentido, la Comisión entiende que la fijación de precios de la infraestructura portuaria deberá establecerse de forma que los usuarios soporten los costes reales de los

servicios e instalaciones portuarias que consuman con carácter privativo. No obstante, y de cara a desarrollar un enfoque más homogéneo sobre tarifas portuarias, será necesario incorporar el marco pertinente a una propuesta de Directiva del Consejo, el cual podría basarse en el principio de la recuperación del coste de las nuevas inversiones, costes de explotación y costes externos.

Se persigue, en definitiva, la búsqueda de adecuación entre las nuevas inversiones a realizar y la demanda de inversiones por parte de los usuarios habituales de los servicios portuarios, con el objetivo de no imponer una política pública de financiación de infraestructuras portuarias que sea perjudicial para los intereses del resto de los puertos europeos y que generen trabas a la Política de Competencia dictada por la Comisión Europea.

Así, la Comisión Europea contempla las siguientes acciones en línea con los principios financieros recién expresados:

En primer lugar, se debe elaborar un inventario de la financiación pública asociada a los principales puertos dedicados al tráfico internacional en el ámbito europeo, así como de los sistemas de tarificación que estos puertos están utilizando. Dicha información servirá de base para desarrollar el futuro *Marco Común de Tarificación Portuaria*, de cara a evaluar los posibles efectos de la aplicación de dicho marco sobre los regímenes tarifarios de los puertos, pudiendo determinarse así un período transitorio adecuado para cada puerto, en el proceso de armonización de los marcos portuarios localizados en el conjunto del mercado europeo.

En segundo lugar, la Comisión considera necesario seguir examinando la financiación pública de los activos utilizados por las empresas en el desempeño de su actividad comercial en los puertos. En este sentido, cualquier ayuda pública de la que se beneficie tan sólo una parte de los usuarios de los puertos será considerada como ayuda estatal de conformidad con el Tratado de Tratado de la CE o Tratado de Roma actualizado, aplicándose en su seguimiento las disposiciones contempladas en el Tratado referentes a las ayudas estatales (artículo 92 del Tratado CE). Aquellas inversiones públicas destinadas a la financiación de infraestructuras portuarias que sean accesibles a todos los usuarios, sin discriminación en su uso, no se considerarán ayudas

de Estado según el citado artículo 92, el cual dispone que no existe discriminación en el uso de las infraestructuras cuando, primero, todos los usuarios de la instalación, es decir, expedidores y buques pueden acceder a ella en igualdad de condiciones y segundo, cuando todo operador interesado en su explotación tenga libre acceso al desempeño de esta actividad, a través, por ejemplo, de un proceso de licitación pública.

Por tanto, la aplicación de un enfoque comunitario a la tarificación y financiación portuarias además de ser progresivo, deberá formar parte de una estrategia general de financiación y tarificación arbitrada para el conjunto de los modos de transporte.

Los proyectos de financiación que se soliciten con cargo al programa comunitario de Redes Transeuropeas de Transporte (RTE-T) deberán enmarcarse dentro de las actuaciones destinadas a estudios de viabilidad, sistemas EDI o de Transmisión Electrónica de Datos (en la búsqueda de mejorar los trámites portuarios asociados al comercio internacional) y apoyo al transporte combinado o intermodal, todo ello circunscrito al interior de la zona portuaria. Se dará también preferencia a la mejora de las comunicaciones del puerto y su hinterland o área de influencia, especialmente a través de las redes ferroviarias y vías navegables. Con este destino se podrá solicitar, igualmente, financiación proveniente de los Fondos de Cohesión Comunitarios y del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER).

Al igual que ocurre con la financiación de las infraestructuras portuarias, la financiación de proyectos inscritos en el programa comunitario sobre RTE-T deberá guiarse por la recuperación de los costes de inversión e ir destinadas a la potenciación de los puertos como “puntos de transferencia vitales del sistema europeo de transporte multimodal, teniendo en cuenta , al mismo tiempo, el posible efecto distorsionador de las subvenciones públicas sobre la competencia [interportuaria]” (Libro Verde sobre los Puertos y las Infraestructuras Marítimas, p. 24).

La financiación pública estatal deberá contar, en todos los casos, con una contabilidad transparente que garantice su equidad y eficiencia. Igualmente, la contabilidad portuaria debe revelar los flujos financieros existentes entre las autoridades públicas y el sector portuario, permitiendo comparaciones entre los diferentes puertos europeos. La Comisión cuenta con la Directiva 80/723 sobre Transparencia de las

relaciones financieras entre los Estados miembros y las empresas públicas, la cual se aplicará a los puertos públicos cuya cifra de negocios anual haya superado los 40 millones de euros durante los dos ejercicios anteriores al año en que recibieron los fondos públicos. Igualmente, la Comisión tratará de introducir modificaciones en la citada directiva, de manera que pueda solicitar información sobre transferencias de fondos en el interior mismo de las empresas, por lo que pueda determinarse la existencia de subvenciones cruzadas.

Otro aspecto contemplado por la Comisión es el relativo a los servicios portuarios, que son considerados como parte integral del sistema de transporte marítimo y suponen una contribución fundamental para la utilización eficiente y segura de los puertos y la infraestructura marítima.

La Comisión ha planteado, además, la necesidad de la liberalización sistemática del mercado de los servicios portuarios, creando el marco necesario para una competencia equitativa entre los principales puertos europeos.

El objetivo de estas medidas sería garantizar el libre acceso al mercado de los servicios portuarios, sobre una base de transparencia y no discriminación, enmarcada en los criterios de tarificación anteriormente expuestos, al tiempo que se establece un marco adecuado para el cumplimiento de las obligaciones de servicio público y las prescripciones de seguridad en el trabajo. Sin embargo, esta vía liberalizadora se va a aplicar progresivamente y teniendo en cuenta las particularidades asociadas a cada puerto.

## **Hacia una nueva orientación: un nuevo marco de financiación y tarificación portuarias de ámbito europeo**

En los últimos años, las tendencias que caracterizan la organización y financiación de los puertos han motivado que distintos sectores pidan una nueva orientación de la política de la Unión Europea (UE). En 1993 el Parlamento Europeo encarga un estudio sobre puertos marítimos llegando a las siguientes conclusiones:

Existen determinados puertos en los que es necesario respetar la existencia de diversos sistemas de financiación por motivos de eficiencia en la gestión, aunque no se aprecian diferencias fundamentales entre las inversiones en infraestructura portuaria y aquellas otras asociadas a complejos industriales, ambas intensivas en capital físico. En consecuencia, el enfoque financiero utilizado debe ser similar para ambos tipos de instalaciones, soportando el coste de dichas inversiones los usuarios directos.

Se aconseja aplicar el enfoque del mercado en las decisiones de inversión, siendo ésta la única manera de evitar excesos de capacidad instalada, posibles distorsiones de los flujos comerciales entre los Estados miembros y en definitiva la ineficiente asignación de los recursos disponibles a escala europea.<sup>1</sup>

Se constata, también, la intensificación de la competencia portuaria en el mercado europeo fruto de la liberalización de los mercados de transporte y del desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte. Por ejemplo, las nuevas superpistas ferroviarias de la red transeuropea que conectan los puertos del norte y del sur de Europa con las zonas industriales del centro del continente, van a suponer el acercamiento de los hinterlands portuarios europeos, incrementando la competencia entre los puertos, especialmente en el tráfico de contenedores.

---

<sup>1</sup> Según el estudio *The European container market-propects to 2008*, elaborado por la Ocean Shipping Consultants (OSC), para seis grandes puertos situados entre Le Havre y Hamburgo, se prevén importantes excesos de capacidad en instalaciones de contenedores, con un incremento previsto para la inversión anual del 6%. En función de las previsiones de crecimiento de la demanda futura de tráfico estimadas por la OSC, en el año 2004 el exceso de capacidad instalada podría oscilar entre el 20% y el 40%.

Dicha intensificación de la competencia en Europa recomienda una revisión de los criterios financieros aplicados hasta la actualidad por la UE. Una cuestión importante es el hecho de que la inversión privada en infraestructuras puede perder su sentido si en otros estados miembros se financian inversiones, que compitan con las anteriores, con fondos públicos, lo que viene ligado a las recomendaciones de sufragar las futuras inversiones con cargo a los ingresos procedentes del uso de las mismas.

Existen diferentes criterios que inspiran el nuevo marco portuario comunitario en materia de financiación y tarificación, los cuales dependen de la zona portuaria donde se vayan a articular las inversiones, así como del tipo de servicios ofrecidos en el recinto portuario:

#### 1- Interior del puerto:

La Comisión estudia introducir un marco común para regular la tarificación portuaria. Este marco se orientaría de manera que el coste de la inversión sea cubierto, al menos en su mayoría, por los ingresos obtenidos de los usuarios del servicio.

Se tomarían en consideración, excepcionalmente, aquellas tarifas fruto de situaciones atípicas, de carácter histórico o que están respondiendo a necesidades de regiones periféricas y escasamente desarrolladas o vinculadas al resto de Europa.

Se elaborarían, por tanto, unas prescripciones mínimas aplicables a los principios de tarificación.

Cabe distinguir tres tipos de pagos en el interior del puerto. Aquellos que se derivan de la entrada en el puerto y que tienen que ver con el amarre, los que se derivan de los servicios y aprovisionamiento recibido por el buque amarrado y los alquileres o tasas pagadas por la utilización de del suelo o los equipos propiedad del puerto (depósitos de contenedores, aduaneros, etc).

Se pueden aplicar diferentes sistemas de tarificación:

- Tarificación mediante los costes medios.
- Tarificación mediante los costes de explotación
- Tarificación mediante los costes marginales.

La tarificación basada en los costes medios supone la recuperación íntegra de la inversión realizada en infraestructuras, lo que unido al actual exceso de capacidad supondría el incremento de las tarifas en un buen número de puertos, especialmente del norte de Europa, pues se deberían recuperar también los costes asociados a anteriores inversiones no amortizadas en la actualidad. Esto generaría importantes ineficiencias, pues no es justificable el exigir que los usuarios sufragan costes ocultos o no recuperables pertenecientes a anteriores ejercicios económicos.

La tarificación basada en los costes de explotación, es decir, repercutiendo al usuario tan sólo los costes de uso de las infraestructuras, privaría a los usuarios de verdaderas señales acerca de cual es el coste real de la inversión, no cubriendo con los ingresos obtenidos el coste de la inversión, el cual debería ser cubierto mediante otras vías de financiación. De esta manera, no se llevaría a cabo una tarificación eficiente, el sector portuario seguiría acumulando importantes déficits financieros, no se podría garantizar la competencia leal entre los diferentes puertos europeos y se agravaría el problema de los excesos de capacidad instalada.

El objetivo a largo plazo de la política europea de tarificación de las infraestructuras es, por tanto, la aplicación del criterio basado en los costes marginales sociales, incluidos costes de capital, costes de explotación y costes externos o externalidades. De esta manera el usuario de las infraestructuras sufragaría todos los costes que sus decisiones de transporte suponen para la sociedad.

Esta política maximizaría el bienestar económico y favorecería la eficiencia, en la medida en que se aplicara al resto de mercados conexos al transporte marítimo.

También significaría que el panorama portuario europeo estaría dominado por aquellos puertos con mayor capacidad de atracción de la demanda, desapareciendo progresivamente los puertos que no son capaces de recuperar todos los costes de las inversiones realizadas.

La Comisión propone aplicar este marco financiero en principio al conjunto de puertos que presentan actividad internacional. Aunque para garantizar que este marco financiero no va en contra de la Política de Cohesión de la UE, la Comisión se plantea estudiar la necesidad de arbitrar medidas complementarias destinadas a las Regiones Objetivo 1, es decir, a aquellas regiones con una renta per cápita inferior al 75% de la renta media comunitaria y a las regiones periféricas que dependan en gran medida en sus comunicaciones de las instalaciones portuarias, siempre que tales medidas no contradigan la Política de Competencia de la UE.

Se potenciarán medidas destinadas a permitir un control de los usuarios sobre los costes repercutidos en sus tarifas, de manera que cualquier desviación de los criterios del coste marginal sea fácilmente detectable por los usuarios de las instalaciones portuarias.

La inversión pública en infraestructuras se guiará por lo dispuesto en el artículo 92 del Tratado de la CE y tendrá el mismo tratamiento que el resto de inversiones en infraestructuras realizadas con cargo a los fondos públicos.

## 2-Exterior del puerto:

Otro factor que influye en la competencia entre puertos son los accesos marítimos y las vías de comunicación entre el hinterland y el puerto, así como las tarifas que se aplican al transporte terrestre en lo que se refiere al transporte intermodal, lo que recomienda ampliar el marco de financiación y tarificación propuesto para el transporte marítimo al conjunto de modos de transporte.

Dos campos de actuación se revelan como fundamentales en este epígrafe, los accesos marítimos al puerto y las ayudas a la navegación.

## 2a) Acceso marítimo

Algunos puertos europeos, en particular los del norte de Europa, se encuentran situados en estuarios de ríos o son puertos fluviales sometidos crónicamente a procesos de sedimentación. Un acceso adecuado a dichos puertos supone un ingente esfuerzo financiero e importantes desembolsos anuales destinados al dragado de los puertos, que suele financiarse mediante fondos públicos.

La dificultad de identificar a los usuarios directos de dichos accesos, la consideración de bienes públicos que poseen los accesos en otros países desarrollados, como Japón o los EE.UU de Norteamérica y las diferencias en la necesidad de inversión en accesos existentes entre puertos europeos, debidas a las diferencias geográficas que se dan entre los diferentes puertos, aconseja adecuar el principio de tarificación basado en los costes marginales a la situación particular de cada puerto.

## 2b) Ayudas a la navegación

Se entiende por ayudas a la navegación todos aquellos elementos necesarios para el desarrollo de la navegación marítima con las suficientes garantías de seguridad, es decir, las boyas, faros, balizas y señales, por una parte, y los sistemas de radionavegación (LORAN-C, GNSS), infraestructuras materiales de la Red transeuropea o nacional de gestión e información del tráfico de buques marítimos (VTMISS o VTS) y sistemas de encaminamiento obligatorio y notificación de buques.<sup>2</sup>

Tradicionalmente, el análisis normativo ha considerado las ayudas a la navegación como un ejemplo de bienes públicos, ya que no existe posibilidad de exclusión en el consumo a los agentes que no participan en su financiación y la existencia de un consumidor adicional no repercute en la calidad del bien ofertado.

---

<sup>2</sup> “El proyecto de Observatorio Europeo Permanente de Tráfico (EPTO) pone a disposición de todo puerto, o VTS, de la UE, un instrumento para el análisis sistemático de las condiciones de tráfico local en la zona portuaria y sus posibles ampliaciones. La extensión del EPTO a un mayor número de puertos incrementaría en gran medida el potencial de dicho instrumento.” (Libro Verde, p. 23). La Comisión también está estudiando una serie de medidas armonizadoras de los VTS sobre requisitos mínimos de rendimiento de los equipos (interfaces entre VTS), así como determinados procedimientos de armonización destinados a la mejora de las comunicaciones entre el buque y la costa.

Igualmente existen determinados servicios de ayuda a la navegación de ámbito supranacional, como el mismo EPTO, que indican la necesidad de arbitrar un proceso de financiación compartido entre los Estados miembros beneficiarios, existiendo también la necesidad de incluir en su financiación a aquellos Estados miembros no costeros que son el destino final del tráfico de mercancías que entra por los países costeros.

Por otra parte, aquellos buques no dedicados al tráfico comercial, como por ejemplo los buques de pesca, pero que se benefician directamente de los instrumentos de ayuda a la navegación, también debieran participar, aunque de un modo más parcial, en su financiación.

Respecto de la financiación de las ayudas a la navegación, la Comisión elaboró una comunicación sobre “Una política común de seguridad marítima” donde se indicaba “la necesidad de elaborar una propuesta de la Comisión que estableciese , por una parte, los principios que deben regir los sistemas de tarificación , encaminados a recuperar los costes de desarrollo e inversión de tales ayudas y, por otra, un mecanismo de reparto equitativo de la carga económica entre los usuarios” (*Una política común de seguridad marítima*, COM (93) 66 final 24.2.1993, puntos 101 a 114).

Respecto de las ayudas locales a la navegación y siendo los usuarios locales sus principales beneficiarios, la Comisión estima que deberá recuperarse su coste a través de los derechos portuarios, sin menoscabo de situaciones atípicas en regiones periféricas que serán estudiadas por la Comisión.

Finalmente, la Comisión considera que la línea presupuestaria de la RTE-T no está destinada a financiar las inversiones en el interior de los puertos excepción hecha de las inversiones en sistemas EDI, infraestructuras destinadas a la mejora de las redes ferroviarias, de las vías navegables, de apoyo al transporte marítimo de corta distancia (shortsea shipping), existiendo prioridad financiera para aquellos proyectos destinados a dinamizar las comunicaciones en el interior del hinterland de cada puerto, especialmente a través del ferrocarril y de las vías navegables. Los criterios medioambientales serán parte decisiva en las decisiones de financiación de la UE, en relación con las inversiones portuarias.

### 3- Tarifificación e infraestructuras de los servicios portuarios

Dentro de los servicios que ofrece un puerto podemos distinguir aquellos que corresponden al buque (practicaje, remolque y amarre) y los relacionados con la carga (manipulación y almacenamiento). El puerto asimismo ofrece otros servicios complementarios, como el servicio antiincendios, suministros de combustible y agua o recepción y reciclaje de residuos.

Estos servicios portuarios han sido, tradicionalmente, un mercado protegido con características de monopolio público o privado, aunque en la actualidad ya no se justifica la concesión de este tipo de derechos exclusivos en la manipulación de la carga. Por tanto han ido desapareciendo, progresivamente, las restricciones del mercado de los servicios de carga, los cuales han adquirido una dimensión más comercial, con una participación creciente en la provisión de dichos servicios por parte del sector privado, mientras que el mercado de los servicios al buque continua presentando un mercado carácter monopolístico.

#### 3a) Servicios de manipulación y almacenamiento de la carga:

El auge de la contenedorización y el incremento de la competencia interportuaria a escala europea han redoblado la presión sobre la productividad laboral de los operadores portuarios, así como sobre su eficiencia operativa. En su esfuerzo por adaptarse a las nuevas necesidades de la demanda, el sector portuario ha acometido elevadas inversiones en complejos equipos de manipulación de la carga, transformándose en un sector intensivo en capital físico.

Este tipo de servicios se caracterizan por la concentración de capital, la especialización y la integración vertical. Su organización depende estrechamente de la estructura del puerto y del marco regulador del empleo en la zona portuaria. La entrada del sector privado en la provisión de estos servicios está suponiendo una reestructuración de la prestación de los mismos, así como la generación de nuevos puestos de trabajo en las actividades de llenado y vaciado de contenedores y en la distribución física, almacenamiento y empaquetado de las mercancías.

El desarrollo de estos servicios vendrá aparejado a mayores requerimientos tecnológicos y de redes de datos de alta capacidad, así como de trabajo cualificado. Sin embargo, el sector sigue estando caracterizado por la rigidez del empleo, derivada de los sistemas de registro y de reservas de trabajadores portuarios mediante listas de posibles candidatos a empleados. Estas listas de trabajadores “en reserva” se remontan a la época en que el trabajo portuario se caracterizaba por una gran irregularidad y “picos” de actividad, dada la imprevisibilidad del tráfico portuario, constituyendo, las actuales listas, un puente entre la eventualidad pasada de una producción intensiva en mano de obra y las condiciones de trabajo fijo, con una producción intensiva en capital físico y capital humano, que predominan en la actualidad.

En la actualidad cada puerto mantiene un cupo de trabajadores en reserva. Además en algunos Estados miembros se sigue privilegiando el trabajo de determinados empleados registrados, de acuerdo con el Convenio 137 sobre trabajo portuario de la Organización Internacional de Trabajadores (OIT) que data de 1973. Estas disposiciones no plantean problemas en la medida en que sean no discriminatorias, necesarias y proporcionadas, aunque la imposición de listas de trabajadores de reserva supone, en algunos casos, una limitación de hecho del acceso al mercado de trabajo portuario.

### 3b) Servicios al buque

Las necesidades de seguridad del buque, de la carga, del pasaje o de la comunidad portuaria han estado atendidas tradicionalmente por las autoridades públicas, que garantizaban la cualificación del personal responsable. Los servicios técnico-náuticos, como el practicaaje, suelen ser contemplados en términos de servicios públicos, estableciendo las tarifas pertinentes el sector público, aunque también hay puertos europeos en los que este servicio de practicaaje es prestado por colectivos de trabajadores por cuenta propia, reunidos en colectivos autónomos desde un punto de vista operativo y financiero. Incluso en estos casos el papel del sector público sigue siendo determinante, especialmente en la concesión de licencias, determinación de las tarifas, formación de los trabajadores y regulación de la normativa de calidad en la prestación del servicio.

Respecto de los servicios de amarre y remolque, existen en Europa variedad de situaciones organizativas, pudiendo desempeñarlos tanto el sector público como el privado, con carácter obligatorio o voluntario y en régimen de exclusividad o competencia.

El servicio de remolque, cuando está en manos del sector público, es desempeñado por la correspondiente Autoridad portuaria (AP) o por aquellos operadores provistos de licencia, en el marco de un sistema de derechos exclusivos y tarifas fijadas y supervisadas por la AP. Si el servicio lo prestan operadores privados, no existen restricciones concretas en materia de acceso al mercado y el sector público se limita a vigilar el cumplimiento de las normas de seguridad y protección del medio ambiente, teniendo que negociar con los clientes las correspondientes tarifas.

El servicio de amarre es prestado por la AP o por empresas cooperativas con licencia, que gozan de derechos exclusivos, estando las tarifas fijadas y supervisadas por la AP.

En principio, los Estados miembros tienen libertad para decidir sobre el conjunto de servicios portuarios que se deben prestar en sus puertos, de acuerdo a sus características geográficas, administrativas, sociales, técnicas e históricas. Sin embargo, el Tratado de la CE prescribe que las empresas portuarias deberán competir en igualdad de condiciones cuando ofrecen servicios portuarios de carácter comercial, además de respetar las normas establecidas por el Tribunal de la Competencia de la CE y las relativas al respeto de las libertades de establecimiento de nuevas empresas y la libre circulación de trabajadores, bienes y servicios.

Finalmente, la Comisión va a establecer las bases de un marco regulador destinado a introducir mayor competencia en la prestación de los servicios portuarios. Este marco regulador se orientará hacia la enumeración de los requisitos básicos que deberán cumplir los servicios portuarios y las características relativas a la cualificación de los trabajadores que los presten. Establecerá normas comunes de acceso al mercado de servicios portuarios, en función de las características del mismo y definirá a los

principios generales de un sistema de tarificación de los servicios, siguiendo las directrices de que la tarifa refleje el coste de las instalaciones y servicios utilizados.

## Conclusiones

El marco regulador del transporte marítimo europeo se ha desarrollado, básicamente, a nivel de cada estado miembro. Tal y como ha señalado la propia Comisión Europea en repetidas ocasiones, los distintos países europeos no habían venido desarrollando un sistema de transporte transeuropeo eficiente destinado a anticipar las consecuencias y necesidades del sector en un futuro cercano, lo que presenta debilidades para el bloque europeo tanto desde el punto de vista de la dinamización del comercio interior como de la competitividad en el comercio extra-comunitario.

En este sentido, el sector del transporte marítimo adquiere una relevancia significativa, siendo el que vehiculiza la gran mayoría de los intercambios comerciales exteriores de los países de la Unión Europea (UE), además del medio de transporte predominante, junto al transporte terrestre, en los intercambios intra-europeos.

La presente investigación se ha destinado, por tanto, a analizar las propuestas derivadas de la propia Política Común de Transporte (PCT) ante el objetivo de mejorar el funcionamiento de las actividades de transporte marítimo en el seno del mercado europeo. Así, se ha podido observar que la propia Política Común de Transporte apuesta por la modernización y la adecuación de las infraestructuras portuarias a las nuevas necesidades mediante la determinación de los criterios de actuación generales por parte de los estados miembros en la financiación de las actividades portuarias.

Asimismo, la propia Comisión Europea ha venido a señalar que la fijación de precios de la infraestructura portuaria deberá establecerse de forma que los usuarios soporten los costes reales de los servicios e instalaciones portuarias que consuman con carácter privativo, no obstante, también se señala la necesidad de introducir tarifas que reflejen el principio de la recuperación del coste de las nuevas inversiones, así como de los costes de explotación y de los denominados costes externos.

Este nuevo criterio tarifario definido para las actividades portuarias persigue, en definitiva, la búsqueda de una más estrecha adecuación entre las nuevas inversiones a

realizar en los recintos portuarios y la demanda de inversiones por parte de los usuarios habituales de estos servicios, con el objetivo de no imponer una política pública de financiación de las infraestructuras portuarias que sea perjudicial para los intereses del resto de los puertos europeos y que, a su vez, contradiga los principios que rigen la propia Política de Competencia de la Unión Europea.

Igualmente, se ha podido observar que la aplicación de un enfoque comunitario a la tarificación y financiación portuarias, además de ser progresivo, deberá formar parte de una estrategia general arbitrada para el conjunto de los modos de transporte en el seno del espacio comunitario.

Finalmente, y en línea con el análisis desarrollado de las nuevas directrices de la política de tarificación portuaria de la UE, se contempla que el entorno portuario europeo cuenta, también, con dos realidades bien diferenciadas, como son la asociada a los puertos del norte y aquella propia de los puertos del sur de la Unión. Así, mientras los puertos del norte concentran el grueso de la capacidad de carga europea, los puertos del sur se encuentran inmersos en un proceso de crecimiento más vivo que sus homólogos del sur del continente, en especial por el menor tamaño relativo que les caracteriza y por su incorporación más tardía a los grandes flujos transnacionales del negocio portuario.

No obstante, el elevado tamaño de los puertos del norte europeo unido a las más recientes proyecciones de crecimiento de los intercambios comerciales marítimos a escala mundial llevan a predecir la existencia de un exceso de capacidad en las instalaciones de dichos puertos norteños, aspecto que puede agravarse en el conjunto del continente ante las significativas inversiones proyectadas por los puertos sureuropeos, los cuales no van a renunciar a poseer un creciente peso en el negocio del transporte marítimo europeo.

En este contexto y con el objetivo de evitar estos posibles y costosos excesos de capacidad en el entorno portuario europeo, la propia PCT ha desarrollado unas directrices inversoras a una escala más detallada, las cuales contemplan todas aquellas actuaciones destinadas tanto a la mejora de las instalaciones interiores y exteriores de los puertos, como los aspectos relacionados con la tarificación de los servicios

portuarios prestados. El análisis de estos nuevos aspectos de la política comunitaria del transporte marítimo lleva a concluir la presente investigación.

## Bibliografía

- Asensio Carmona, J. (1995): “La financiación de infraestructuras portuarias: retos para el cambio en la gestión de los puertos” en Cuadernos ICO, *Jornadas de financiación de infraestructuras de transporte-Cuarto Cuaderno: Transporte urbano: puertos y aeropuertos*, pp. 55-65, Madrid, MOPTMA-ICO.
- De Rus, G (1992), *Economía y Política de Transporte: España y Europa*, Madrid, Civitas.
- European Union Transport in Figures-Statistical Pocket Book 2001*, European Commission DG VII, Eurostat.
- Intermodalidad y Transporte intermodal de mercancías en la Unión Europea*, Documento COM (97) 243 final, 29.05.1997, Bruselas, Comisión Europea.
- Kay, J.A y Vickers, J. (1988), “Regulatory Reform in Britain”, *Economic Policy*, Vol. 23, pp. 285-351.
- Libro Verde sobre los Puertos y las Infraestructuras Marítimas*, Documento COM (97) 678 final, 10.12.1997, Bruselas, Comisión Europea.
- Musgrave, R y P. (1992), *Hacienda Pública: Teoría y Práctica*, New York, Mc Graw-Hill.
- Stigler, G. (1971), “The Theory of Economic Regulation”, *Bell Journal of Economics*, vol. 2, pp. 3-21.
- Una política común de seguridad marítima*, Documento COM (93) 66 final 24.2.1993, Bruselas, Comisión Europea.