

«La desregulación en el sector portuario: el informe del Tribunal de Defensa de la Competencia»

El presente trabajo da cuenta, por una parte, de la labor desarrollada por el Tribunal de Defensa de la Competencia en relación con la desregulación en el sector de los servicios y, por otra, de las propuestas concretas realizadas por dicho Organismo en materia de puertos en el año 1995. Con respecto a este último tema, se analizan, en primer lugar, las diversas modalidades de competencia que se dan en el sector portuario: competencia internacional, competencia entre puertos nacionales y competencia en el interior de los puertos entre las diversas empresas que prestan servicios en ellos. En segundo lugar, se pasa revista a la situación actual de los puertos y se exponen las propuestas de liberalización formuladas por el Tribunal de Defensa de la Competencia. Finalmente, el trabajo concluye con una reflexión sobre la nueva función de las Autoridades Portuarias en un contexto liberalizado.

Honako idazlan honek, alde batetik, Lehiaren Defentsarako Auzitegiak zerbitzuen arioaren desregulazioari buruz egin duen lana eta, bestetik, aipatutako erakundeak 1995ean portuei buruz egin dituen proposamen zehatzak jakinarazten ditu. Azken gai honi dagokionez, lehenengo eta behin, portuen arloan gauzatzen diren lehia mota ezberdinak aztertzen dira: nazioarteko lehia, portu nazionalen arteko konkurrentzia eta portuaren barman zerbitzuak ematen dituzten enpresen arteko lehia. Bigarrenez, portuen oraingo egoera azaltzen da eta Lehiaren Defentsarako Auzitegiak formulatu dituen liberalizazio proposamenak aurkezten dira. Azkenean, testuinguru liberalizatu batean portuetako agintariak edukiko dituzten betebeharrak berriei buruzko hausnarketa bat egiten amaitzen da artikulua.

This paper deals firstly with the work the Anti-Trust Court as refers to deregulation of the services sector as a whole and, secondly, with concrete proposals formulated by the mentioned Court with reference to ports in 1995. With respect to this last matter, various modalities of competition observed in the ports sector are analyzed: international competition, competition between national ports and competition within ports between the various companies that offer their services in them. The current situation of the ports is then examined closely and the proposals of liberalization formulated by the Anti-Trust Court are divulged. Finally, the paper concludes with a meditation on the new functions of port authorities within a liberalized context.

- 1. Introducción**
 - 2. Las políticas de liberalización**
 - 3. La regulación de los puertos en España**
 - 4. La liberalización de los servicios portuarios**
- Referencias bibliográficas**

Palabras clave: Sector portuario, regulación, desregulación, competencia.
Nº de clasificación JEL: L43, L51, L92.

1. INTRODUCCIÓN

1.1. La desregulación en España

La regulación de la actividad económica es, a menudo, incompatible con la competencia. En efecto, sólo es posible hablar de libre competencia en aquellos sectores en los que no existe una exhaustiva intervención del Estado que determina las modalidades y condiciones en que debe desarrollarse dicha actividad económica y que, incluso, llega hasta establecer el precio a que deben prestarse los servicios.

Sin embargo, las políticas de liberalización o desregulación, destinadas a reforzar el papel del mercado como mecanismo de asignación de recursos y a reorientar la función del sector público, han tenido una aplicación limitada en España. Dos son las principales razones que, a nuestro juicio, explican este fenómeno: de un lado, la fuerte tradición intervencionista, heredada de épocas pasadas; y, de otro, las escasas

simpatías que, por lo general, despierta la liberalización entre los sectores económicos afectados, la Administración sectorial y la opinión pública.

En los últimos tiempos diversas voces autorizadas (entre las que pueden citarse organismos internacionales como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico o el Fondo Monetario Internacional y entidades nacionales como el Banco de España o la C.E.O.E) han reclamado un mayor énfasis en estas políticas como remedio para atajar uno de los males estructurales que afectan a la economía española, especialmente en el sector de los servicios, cual es la falta de competencia. En esta línea el "Programa de Convergencia de la Economía Española" elaborado por el Gobierno socialista las incluía dentro del bloque de medidas estructurales a adoptar, haciendo mención expresa de la necesidad de desregular el sector de los servicios.

Por otra parte, el citado Programa encomendaba al Tribunal de Defensa de la

Competencia la elaboración de un informe que contuviera propuestas concretas de desregulación en el citado sector de los servicios y que indicara además la Administración sectorial que debería llevarlas a cabo.

La elección del Tribunal de Defensa de la Competencia para esta misión se debe, a nuestro juicio, a las siguientes circunstancias: En primer lugar, a que, a diferencia de lo que sucede en otros países, en España no existe una oficina de desregulación a la que pudiera encomendársele dicha tarea. En segundo lugar, porque, en materia de desregulación subyace la idea de que, para su mayor efectividad, los proyectos de liberalización deben ser impulsados por organismos no sectoriales y, a ser posible, de carácter independiente. En tercer lugar, porque la Ley de Defensa de la Competencia de 1989, además de configurar al citado Tribunal como organismo independiente, le atribuye las facultades de: a) Formular propuestas al Gobierno para que suprima las situaciones de restricción de competencia amparadas en normas legales (Artículo 2.2) y b) Dirigir informes a cualquier poder u órgano del Estado sobre temas de libertad de competencia (Artículo 26). Y, finalmente, por el prestigio alcanzado por dicho Organismo en los últimos tiempos.

1.2. Desregulación, competencia y privatización

Como cuestión preliminar hay que plantear, en este estudio, el sentido que ha de darse a la expresión "desregulación", aunque, precisamente, por su carácter ambiguo, el Tribunal ha preferido utilizar el término "liberalización", quizá más acorde con el objetivo que se persigue que no es otro que introducir competencia allí donde no la hay.

En este contexto la política de liberalización no debe ser confundida con la desregulación, entendida en un sentido amplio, esto es, como política tendente a la eliminación de las normas que ordenan un sector o la desaparición de la intervención del Estado en la economía. La liberalización significa, por el contrario, la limitación o reducción de la intervención normativa del Estado a la que debe ser su verdadera función: la tutela del interés público, que se plasma, de un lado, en la protección de determinados bienes jurídicos tales como, por ejemplo, la seguridad, la salud o el bienestar de los ciudadanos —en este sentido resultan plenamente justificadas las normas de policía administrativa, seguridad, inspección y control técnico, protección del medio ambiente, sanitarias, etc. y nadie propone su derogación—; y, de otro, en la defensa de la existencia de competencia en el mercado, tarea en la que resultan comprometidas todas las Administraciones Públicas y que no debe dejarse en manos de los operadores económicos afectados.

La liberalización que se propugna tampoco implica la desatención, por parte del Estado, de los objetivos sociales, ni la desaparición de la noción de servicio público. Los fines y objetivos sociales, tales como el servicio público universal de telefonía o de suministro de energía eléctrica, la existencia de un transporte público que comunique los diversos núcleos de población, o la extensión del servicio postal son irrenunciables y deben ser mantenidos. Ahora bien, esto no justifica que dichos servicios sean prestados por monopolios y mucho menos que los citados monopolios sean además públicos, ya que existen otras muchas vías para asegurar su prestación, como la concesión administrativa, los contratos-programa con el Estado o la imposición a las empresas privadas de obligaciones de servicio público.

Por último, la liberalización no debe ser confundida con la privatización. Por privatización se entiende el paso a manos privadas de la mayoría o de la totalidad del capital de las empresas públicas, que pierden con ello dicho carácter. Desde la óptica de la libertad de competencia la privatización de las empresas públicas, que operan en un determinado sector, supone tan sólo una mejora de la capacidad concurrencial en dicho mercado sin modificar las reglas de juego existentes en él. Por eso, en opinión del Tribunal de Defensa de la Competencia, la privatización de las empresas públicas no resulta esencial a los efectos de introducir competencia en determinados sectores, siempre que se den las siguientes condiciones: a) Igualdad de trato entre empresas públicas y privadas por parte de la Administración, b) Transparencia financiera en las relaciones del Estado con las empresas públicas. Y c) No intervención de los reguladores en la gestión de las empresas reguladas.

1.3. Los Informes del Tribunal de Defensa de la Competencia

En el marco de la actividad de desregulación el Tribunal ha elaborado tres informes:

En el año 1992 el *"Informe sobre el Libre Ejercicio de las Profesiones"*, en el que el Tribunal pretendía poner de manifiesto la falta de competencia en muchas de las facetas del ejercicio de las profesiones liberales en nuestro país y formular algunas propuestas encaminadas a introducirla, especialmente por lo que respecta a los honorarios o tarifas.

En el año 1993 el primer informe sobre la liberalización de los servicios, titulado *"Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y*

atajar el daño causado por los monopolios", en el que se hacían una serie de recomendaciones para la introducción de competencia en los sectores de las telecomunicaciones, transporte (terrestre, aéreo y marítimo), energía eléctrica, instalación y mantenimiento doméstico e industrial, monopolios locales y suelo.

Y en el año 1995 el segundo informe sobre la liberalización de los servicios, titulado *"La Competencia en España: Balance y Nuevas Propuestas"*, en el que, por una parte, se presentaba un conjunto de reflexiones que componen lo que el Tribunal denomina la dimensión social de la competencia, esto es, que la principal función de las políticas de liberalización y de defensa de la competencia no es otra que la de combatir los privilegios económicos, defender la igualdad de oportunidades y favorecer un crecimiento económico sostenido que permita alcanzar mayores niveles de bienestar; por otra, se realizaba un balance de las propuestas de liberalización formuladas por el Tribunal y las reformas acometidas en la economía española; y, finalmente, se formulaban nuevas recomendaciones sobre los siguientes sectores: banca al por menor, distribución de productos petrolíferos, cinematografía, farmacias y puertos.

Varias son las razones que justificaron el empezar por el sector de los servicios: De un lado, su importancia económica, recordemos que los servicios representan el 60% del PIB. Y, de otro, la necesidad de introducir reformas estructurales en el mismo, dado que la apertura internacional de nuestra economía, que ha permitido la introducción de competencia en la industria, no ha servido para liberalizar los servicios y que persiste una importante inflación estructural. En efecto, la introducción de competencia en este sector va a producir una mejora sensible

de la economía puesto que la falta de competencia encarece los precios, frena el crecimiento y la innovación y reduce la creación de empleo. Así pues, la liberalización, al eliminar esos factores negativos, permitirá aumentar la competitividad de nuestras empresas industriales, cuyos costes se van a ver reducidos en proporciones estimables, y generará un mayor bienestar de los consumidores que, al bajar los precios de los servicios, tendrán una mayor renta real disponible y, además, producirá, como efecto inducido, una disminución de la presión sobre los costes laborales, al reducirse las demandas de aumento salarial.

La selección de los subsectores estudiados se realizó atendiendo a un triple criterio: su influencia en la competitividad de las empresas, la existencia de monopolios o grandes restricciones de la competencia en dichos sectores y el hecho de contar con experiencias positivas de liberalización en otros países de nuestro entorno económico.

2. LAS POLÍTICAS DE LIBERALIZACIÓN

En el "primer informe" del Tribunal de Defensa de la Competencia sobre la liberalización del sector de los servicios titulado *"Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios"* se establecían unos criterios y se formulaban una serie de recomendaciones para abordar con éxito las políticas de liberalización que pasamos a resumir a continuación.

2.1. Criterios para diseñar las políticas de liberalización

Como hemos indicado anteriormente, el

Informe dedica un apartado especial a establecer una serie de criterios que han de servir para diseñar futuras políticas de liberalización aplicables a todos los sectores. Estos criterios son:

a) *Estimular el debate.* La política de introducción de competencia no siempre es comprendida por todos. Además los grupos interesados en mantener el "statu quo" en el que ellos detentan una posición privilegiada, prefieren que no se hable del tema. Por ello una de las primeras medidas que deben adoptarse es sacar a la luz los problemas y permitir que se debatan en el seno de la sociedad (un claro ejemplo de la efectividad de este tipo de medidas lo podemos encontrar, en nuestro país, si analizamos lo sucedido con las propuestas de liberalización de las telecomunicaciones o del suelo, en relación con el Informe que comentamos). Junto a esta medida, puede resultar conveniente, en segundo lugar, el mostrar las experiencias extranjeras, especialmente las de los países de nuestro entorno más próximo, y también tratar de explicar a la opinión pública los costes de la no liberalización, tales como el mantenimiento de precios más elevados o la reducción de la inversión y de las posibilidades de crear nuevos empleos al no poder instalarse en nuestro mercado nuevas empresas.

b) *Moderación.* En lugar de cambiar en su totalidad los modelos existentes, procurar que se hagan solamente aquellos cambios que sean imprescindibles y que comporten los menores costes para los afectados. En este sentido, conviene prestar siempre especial atención al mantenimiento de los objetivos sociales y a la no alteración de los equilibrios impositivos. Se trata, en definitiva, de buscar, por una parte, sistemas que permitan el mantenimiento de aquellos servicios de interés general que no resultan rentables

económicamente, sin recurrir al monopolio, y, por otra, de evitar que la liberalización se haga a costa de aumentar los impuestos.

c) *Prudencia*. Lo que significa, en primer lugar, aprovechar las experiencias de liberalización de otros países, o lo que es lo mismo, no innovar con modelos no suficientemente experimentados. En segundo lugar, tratar de llegar a tiempo y situarse convenientemente entre el grupo de países que ya han experimentado con éxito un proceso de liberalización similar al que se propone. En este sentido, el Tribunal considera que no deberíamos ser los últimos pero tampoco los primeros. Esta política, por otra parte, ha de permitir una mejor adaptación de nuestras empresas a la situación de libertad de competencia que devendrá en el futuro.

d) *Cuidar los períodos transitorios*. A la hora de diseñar una política de liberalización hay que tener también en cuenta los costes que se derivan de los procesos de cambio. A este respecto, podemos señalar que, unas veces la implantación de competencia en un determinado sector puede conllevar unos costes mínimos o no comportar ningún coste, en estos casos lo recomendable será acelerar el proceso de liberalización. Sin embargo, otras veces la introducción de competencia puede implicar una reestructuración de las empresas, un reajuste de los salarios y una reducción de los precios pagados a los proveedores; en estos casos en cambio lo aconsejable será no aplazar la liberalización sino realizarla gradualmente. Asimismo, la transición de un régimen de monopolio a una situación de libre competencia debe flexibilizarse al máximo para poder atender de la mejor manera posible todas las vicisitudes que se puedan derivar del cambio. Para ello nada mejor que dotar de una amplia capacidad de maniobra a los departamentos gubernamentales o a

las agencias a las que se les encomiende la tarea de promover la introducción de competencia en el sector.

e) *Crear un marco normativo e institucional que favorezca la introducción de competencia*. La puesta en práctica de las políticas de competencia suele encontrar dos obstáculos principalmente: La interpenetración o simbiosis que se da entre los reguladores y los monopolios existentes en los sectores regulados y el desconocimiento por parte de los ciudadanos de los efectos que producen las restricciones de competencia que tienen que soportar. Para salvar dichos obstáculos se suelen utilizar, por lo que respecta al primero de ellos, medidas tales como la radical separación de reguladores y operadores, la creación de agencias independientes o la privatización; y, en relación con el segundo, la divulgación de la situación privilegiada que tiene el monopolista, de modo que se pueda hacer una comparación entre los objetivos perseguidos y los costes que se derivan del mantenimiento de la situación de restricción de la competencia. De acuerdo con estas ideas, en el Informe se propone mantener la transparencia de los privilegios mientras subsistan, a fin de que todo el mundo, incluida la propia empresa monopolista, cobre conciencia de la especial situación en que se encuentra y se puedan evaluar los efectos de las restricciones de la competencia sobre la renta de los consumidores y usuarios, así como los usos a que se destina la renta de monopolio.

2.2. Recomendaciones generales

En el Informe se contienen asimismo una serie de recomendaciones generales, que presentan las características de servir para todos los sectores en los que se quiera desarrollar una política de

liberalización y, sobre todo, de poder ser implantadas fácil e inmediatamente. Dichas recomendaciones son las siguientes:

a) *Separar los reguladores de los regulados.* Para que la liberalización sea efectiva hay que procurar que las personas que están al frente de la Administración reguladora no formen parte de los órganos de administración y dirección de los monopolios o de las empresas públicas que de ellos dependen. Con esta medida se pretende evitar el fenómeno de la captura del regulador por parte de la empresa regulada.

b) *Adoptar técnicas legislativas que faciliten la liberalización.* Se trata, en definitiva, de endurecer las condiciones necesarias para establecer nuevas restricciones de la competencia y simplificar, en cambio, las requeridas para liberalizar. En esta línea se propone la promulgación de una norma que determine que las restricciones de competencia solamente podrán ser establecidas a través de una ley formal y, al mismo tiempo, habilite al Gobierno para adoptar medidas liberalizadoras por simple Decreto.

c) *Mantener los objetivos sociales.* Como ya se ha indicado anteriormente las políticas liberalizadoras no deben tender a eliminar dichos objetivos sino más bien a reafirmarlos y mantenerlos, con la diferencia, frente al resto de las políticas, de que han de procurar que los objetivos sociales se alcancen en régimen de competencia y no de monopolio, sea éste público o privado.

d) *Bajar los impuestos.* Una de las tradicionales justificaciones de los monopolios ha sido la de recaudar ingresos para poder atender a otras necesidades públicas como los denominados servicios universales o el equilibrio regional. Este sistema perjudica una eficiente asignación de recursos y conlleva para el ciudadano una mayor

carga fiscal que la que se derivaría de la utilización de los impuestos para cubrir dichas necesidades. La competencia va a permitir reducir ese mayor esfuerzo fiscal y pasar de una situación de impuestos encubiertos y elevados a una de impuestos más bajos y transparentes.

e) *Aislar los monopolios y dejarlos fuera de los holdings públicos.* Los monopolios deberían quedar vinculados de modo directo a los Presupuestos Generales del Estado. Sólo de esta manera se podrá evitar que las rentas monopólicas se destinen a financiar empresas públicas no rentables, estableciendo así un tipo de ayudas públicas encubiertas que distorsionan la competencia en los sectores donde operan éstas.

f) *Reforzar el control de los precios mientras subsistan las situaciones de dominio del mercado.* En efecto, en todos los países es normal que, cuando existen monopolios, sus precios estén controlados por la Administración. Por el contrario, carece de sentido dicho control de precios cuando hay libre competencia. Ahora bien, en el período transitorio, que media entre la ruptura del monopolio y la completa instauración de la libre competencia, el control de precios continúa siendo necesario para evitar comportamientos anticompetitivos del operador que aún domina el mercado y permitir la entrada e implantación de nuevos operadores económicos. A juicio del Tribunal, dicho control debe encomendarse a la Junta Superior de Precios, como organismo neutral e independiente de los intereses de los sectores.

g) *Someter las nuevas normas a un test de competencia.* La propuesta consiste en obligar a la Administración sectorial que proponga una nueva ley, a elaborar una breve memoria en la que se deberá indicar preceptivamente: 1.º) Si en dicha

disposición se introduce alguna restricción de competencia. 2.º) Si, en ese caso, no hay otra forma de alcanzar los objetivos que se persiguen que no sea a través de la limitación de la libre competencia. Este test permitirá, por una parte, poner claramente de manifiesto al Consejo de Ministros que se está creando un privilegio monopólico y, por otra, servirá para impedir que se introduzcan restricciones a la competencia que no estén justificadas.

h) *No vincular exclusivamente los plazos de la liberalización a los calendarios aprobados por la Unión Europea.* La liberalización supone, por lo general, una mejora en la competitividad de nuestras empresas, que resultará ventajosa cuando se proceda a la apertura del mercado comunitario. En efecto, si en nuestro país se adelantan los plazos de la liberalización a los previstos por la Unión Europea, lograremos que nuestras empresas se acostumbren gradualmente a actuar en un mercado competitivo, de modo que tendrán menos dificultades para adaptarse cuando llegue aquella.

i) *La elaboración de un "Presupuesto de las restricciones a la competencia".* Partiendo de la base de que los monopolios son una especie de impuestos encubiertos puesto que, aunque encarecen el consumo, no figuran como tales en los Presupuestos ni son aprobados por el Parlamento y que, además, los ingresos (renta de monopolio) que generan no siempre se destinan a atender necesidades públicas o intereses generales, el Tribunal propone en su Informe que se elabore un presupuesto anual de las restricciones a la competencia para su presentación y aprobación por el Parlamento para que todos los españoles sean conscientes de lo que nos cuesta el mantenimiento de los monopolios y el destino de las rentas específicas procedentes de esa situación.

3. LA REGULACIÓN DE LOS PUERTOS EN ESPAÑA

Antes de entrar a analizar la liberalización de los servicios portuarios conviene realizar algunas precisiones sobre la regulación legal de los puertos en nuestro país.

3.1. Consideraciones generales

Los puertos marítimos, en su concepción legal, son un conjunto de espacios terrestres, aguas marinas e instalaciones diversas que, situados en la ribera de la mar o de las rías, reúnen un conjunto de condiciones físicas, bien sean naturales o artificiales, y de organización que posibilitan la realización de las operaciones de entrada, salida, atraque, desatraque, estancia y reparación de los buques, y las de transbordo entre éstos y tierra o entre distintos medios de transporte, de mercancías, pesca, avituallamientos y pasajeros, así como el almacenamiento temporal de dichas mercancías en el espacio portuario. En este sentido el puerto comprende: a) Una superficie de aguas adecuada. b) Una zona de fondeo, muelles e instalaciones de atraque. c) Espacios para el depósito de mercancías o enseres. d) Infraestructuras terrestres y accesos que aseguren su enlace con las principales redes de transporte. e) Medios y organización que permitan efectuar las operaciones portuarias con eficacia, rapidez, economía y seguridad.

Desde un punto de vista económico, los puertos son, en cambio, centros intercambiadores de mercancías y pasajeros entre diferentes modos de transporte y de prestación de servicios de carácter muy heterogéneo a los navíos (abrigo, suministros, estacionamiento, carga y descarga, etc.).

Su importancia desde esta última óptica

radica fundamentalmente en que a través de ellos se desarrolla una parte esencial del comercio exterior de nuestro país. En efecto, según datos del año 1992, resulta que el 86% de nuestras importaciones de mercancías y el 68% de nuestras exportaciones se realizaron por vía marítima. En cambio, el sistema portuario español tiene una menor incidencia en el ámbito comercial interno, pese a que nuestro país tiene una de las mayores extensiones de litoral de Europa, puesto que el transporte marítimo de cabotaje tan sólo representa el 16,98% del total de las mercancías transportadas y el 1 % de los pasajeros. Esta incidencia se acrecienta, sin embargo, en los territorios insulares en los que prácticamente no hay otros sistemas alternativos al transporte marítimo para el movimiento masivo de mercancías entre la península y las diversas islas así como en los tráficos interinsulares.

3.2. Estructura del sistema portuario

3.2.1. Tipos de puertos

En España existen, por una parte, los *puertos de interés general*, que son aquellos en los que se desarrollan actividades comerciales marítimas internacionales o de especial relevancia para la economía nacional, los que su zona de influencia económica afecta a más de una Comunidad Autónoma, los que sirven a industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional, o los que, por sus especiales condiciones técnicas o geográficas constituyen elementos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, especialmente en territorios insulares. La titularidad de los citados puertos de interés general corresponde al Estado (Art. 149.1.20 de la Constitución).

Junto a ellos están los *puertos de refugio*, *puertos pesqueros*, *puertos no*

comerciales y puertos deportivos, cuya titularidad corresponde a sus respectivas Comunidades Autónomas (Art. 148.1.6 de la Constitución).

3.2.2. Características principales del sistema

El sistema portuario español, por lo que a los puertos comerciales se refiere, se caracteriza:

En primer lugar, por su dispersión. En efecto, el número de puertos clasificados como puertos de interés general es bastante elevado y se cifra en 46. En consecuencia, el grado de concentración portuaria en nuestro país es muy escaso. Varias son las razones que explican este fenómeno, destacando entre ellas, fundamentalmente las siguientes: la extensión de nuestras costas, abiertas además a diferentes mares, la importancia del tráfico insular, la incidencia económica de los diferentes puertos sobre sus zonas territoriales más inmediatas (interland) y la falta de una verdadera red de comunicaciones.

En segundo lugar, por la carencia de infraestructuras de transporte complementarias (autopistas, líneas de ferrocarril, transporte fluvial), lo que polariza los tráficos portuarios hacia aquellos tipos que precisan de un transporte interior de escaso radio de acción.

En tercer lugar, por la escasez de suelo necesario para el desarrollo portuario. Esta carencia, que es debida fundamentalmente a la legislación sobre planeamiento y calificación de usos del suelo, ha fomentado la proliferación de puertos, ha imposibilitado la existencia en nuestro país de los llamados puertos industriales (aquellos en los que se instalan grandes empresas de producción) y está dificultando, en estos momentos, las posibilidades de evolución de los puertos, al impedirles a la mayoría

de ellos una expansión territorial que les permita convertirse en auténticas bases logísticas de agrupamiento, ruptura y distribución de cargas, papel que se ven obligados a asumir los denominados "puertos secos" instalados en el interior de los territorios (sirva de ejemplo, el proyectado puerto de Coslada-Madrid).

En cuarto lugar, por encomendar la gestión de los puertos a la Administración del Estado, que la ejerce a través de las Autoridades Portuarias y del Ente Público Puertos del Estado. El sistema de gestión pública es, sin embargo, el más generalizado en el mundo y el mayoritario en Europa en materia portuaria, si bien se presenta con diferentes matices y características en cada uno de los países. En Europa la gestión de los puertos por empresas privadas es excepcional.

Y finalmente, por el establecimiento de un régimen económico-financiero basado en la autosuficiencia de los recursos generados por el propio sistema portuario. En este punto también existe una gran disparidad entre los distintos modelos imperantes en los países europeos, que van desde un sistema de financiación a cargo de los presupuestos públicos, que incorpora subvenciones a las tarifas portuarias, a un sistema de autofinanciación que, como en el caso español, incluye también las inversiones en infraestructuras, pasando por sistemas mixtos en los que los gastos de funcionamiento se cubren con las tarifas y las infraestructuras se financian con cargo a los presupuestos estatales o municipales.

3.2.3. *Regulación legal*

El sistema portuario español, especialmente por lo que se refiere a los puertos de interés general, ha sido regulado por la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina mercante.

3.2.4. *Organización y gestión de los puertos de interés general*

La Ley contempla un único modelo de gestión de los puertos españoles consistente en atribuir dichas facultades de gestión en cada puerto o conjunto de puertos a una Autoridad Portuaria, constituida como entidad de derecho público y dotada, por tanto, de personalidad jurídica y patrimonio propios, a la que se atribuyen mayores facultades que las que ostentaban los puertos autónomos, y que opera siempre bajo la coordinación y control del Ente Público Puertos del Estado. La Autoridad Portuaria está gobernada por un consejo de administración cuyo presidente es nombrado por el Ministro de Fomento y en el que están representados las Comunidades Autónomas, los Ayuntamientos, las Cámaras de Comercio, Industria y Navegación, las organizaciones empresariales y los sindicatos más representativos del sector. De conformidad con este modelo se han constituido en España 27 Autoridades Portuarias para la gestión de los 46 puertos estatales.

Los criterios en los que debe basarse la gestión de las Autoridades Portuarias son los específicamente empresariales y de eficacia. Pese a que la plasmación en la nueva Ley de Puertos de estos criterios supone un importante avance con respecto a la situación anterior, sin embargo, la experiencia de la aplicación de la citada Ley en estos primeros años nos demuestra que todavía persiste en las autoridades portuarias la idea tradicional de la gestión de un servicio público. Por ello sería deseable que en posteriores desarrollos de la Ley se fuera configurando paulatinamente el papel que deben asumir las Autoridades Portuarias en un contexto económico de mayor liberalización de los servicios y que no es tanto el organizar y gestionar el puerto

como si fueran una empresa, sino contribuir a crear las condiciones para que las empresas se organicen en los puertos.

Desde el punto de vista económico-financiero el sistema comprende: En primer lugar, el establecimiento de un modelo de financiación del Ente Público Puertos del Estado a través de los recursos generados por el conjunto del sistema portuario. Y, en segundo lugar, la creación de un fondo de compensación con la finalidad de sufragar las inversiones del conjunto del sistema portuario, de modo que se logre la autofinanciación y se reduzca la necesidad de acudir constantemente a subvenciones o transferencias de los Presupuestos Generales del Estado.

Los ingresos de las Autoridades Portuarias deberán responder, como hemos indicado anteriormente, al objetivo de lograr la rentabilidad global del conjunto del sistema portuario y de cada uno de los puertos. A estos efectos deberán cubrir, al menos, los siguientes costes: los de explotación, conservación y administración de las entidades portuarias; las cargas fiscales y los intereses de los empréstitos; la depreciación de sus bienes e instalaciones; y un rendimiento razonable de la inversión neta en activos fijos para el conjunto del sistema portuario. Los citados ingresos proceden fundamentalmente del cobro de *Cánones*, que son los precios que se cobran por la ocupación o utilización del dominio público (tienen el carácter de precios públicos), y *Tarifas*, que son los precios establecidos para los servicios portuarios que presten las propias Autoridades Portuarias (tienen el carácter de precios privados).

3.2.5. *Servicios Portuarios*

A los efectos de este estudio, interesa

destacar que dicha Ley establece que las Autoridades Portuarias deberán garantizar en cada puerto la prestación de los siguientes servicios: la entrada y salida de los buques; el practica; el remolque; el atraque o fondeo; el amarre y desamarre; la carga, descarga y transbordo; la estiba y desestiba; la puesta a disposición de espacios, almacenes, edificios e instalaciones para la manipulación y estacionamiento de la mercancía y vehículos y para el tránsito de éstos y de pasajeros en el puerto; la puesta a disposición de medios mecánicos terrestres o flotantes para la manipulación de las mercancías en el puerto; el suministro a los buques de agua y energía eléctrica y de hielo a los pesqueros; la recogida de basuras y residuos sólidos y líquidos contaminantes; los servicios contra incendios, vigilancia, seguridad y protección civil; y los servicios de señalización marítima.

Aunque en la Ley de Puertos no están previstos con carácter de obligatorios, pueden comprenderse también en la citada enumeración los servicios de reparaciones y de suministro de carburantes.

La prestación de estos servicios podrá realizarse directamente por la Autoridad Portuaria o bien por empresarios particulares mediante el sistema de gestión indirecta (concesión o autorización administrativa).

En todo caso, las actividades y servicios prestados por las Autoridades Portuarias se regirán por las normas del Derecho privado. Asimismo, los contratos que celebre la Autoridad Portuaria para la prestación de los servicios portuarios por gestión indirecta estarán sujetos al Derecho privado, excepto en lo que se refiere a la aplicación de los principios de publicidad y concurrencia en la preparación y adjudicación de los concursos y el otorgamiento de las autorizaciones.

4. LA LIBERALIZACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS

Como anteriormente se ha indicado, el Tribunal de Defensa de la Competencia ha analizado el sector portuario en su "segundo informe" sobre la liberalización de los servicios, publicado en 1995. A continuación se sintetizan las líneas generales del Informe en esta materia.

4.1. La competencia en el sector portuario

La competencia en este sector se da en varios niveles que conviene diferenciar: Por una parte, podemos hablar de competencia entre distintos puertos, que, a su vez, puede subdividirse en competencia internacional, esto es, entre puertos de un país y puertos extranjeros de una misma zona geográfica (por ejemplo, el Mediterráneo occidental) y competencia nacional, que se daría entre los distintos puertos de un mismo país (por ejemplo, entre Barcelona y Valencia). Y, por otra, de competencia interna entre las distintas empresas que prestan servicios en cada puerto (por ejemplo, en el caso del remolque o de la carga y descarga).

4.1.1. *Competencia internacional entre puertos*

Como hemos visto, este tipo de competencia se da entre distintos puertos de diversos países que están situados en una misma área geográfica, como por ejemplo, el puerto de Algeciras con respecto a los de Gibraltar o Tánger, el puerto de La Luz y de Las Palmas con respecto al de Agadir, el puerto de Barcelona con respecto a los de Sète, Marsella o Génova, etc. En el informe del Tribunal no se aborda directamente esta modalidad de competencia que hace más

bien referencia a la competitividad de los puertos españoles, aunque dicho objetivo va a estar muy presente en el mismo, dado que la mayoría de las propuestas que se formulan apuntan en esa dirección. En efecto, una de las finalidades de las políticas liberalizadoras es la de hacer más competitivo a nuestro sistema portuario en un contexto internacional. En este sentido, si a través de la introducción de competencia en los servicios portuarios se logra una mayor calidad en la prestación de los mismos y unos sustanciales ahorros de tiempo y coste, estaremos en mejores condiciones para atraer nuevos tráficos, lo que, unido a un aprovechamiento inteligente de las políticas comunitarias tendentes a lograr un mayor equilibrio en las relaciones comerciales norte/sur y a desarrollar una serie de redes integradas de transporte que cubran Europa, contribuirá, sin lugar a dudas, a potenciar el sistema portuario español.

4.1.2. *Competencia entre puertos nacionales*

El desarrollo de este tipo de competencia resulta más complejo en nuestro país por las especiales características de la estructura de nuestro sistema portuario que no genera demasiados estímulos para que se incentive más allá de los estrechos límites en que está permitida.

En efecto, los servicios portuarios de entrada, salida y atraque de buques y tránsito de mercancías y pasajeros son prestados directamente por la Autoridad Portuaria con arreglo a unas tarifas cuyos máximos y mínimos son fijados por el Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Medio Ambiente, permitiéndose tan solo descuentos sobre los máximos que pueden llegar a alcanzar un porcentaje de hasta un 20% en función de la rentabilidad de los puertos. Estas tarifas

representan entre un 10 y un 40% del coste total de las tarifas portuarias y un promedio del 20% del coste total del transporte de mercancías vehículo a vehículo en el transporte nacional de línea regular. A este respecto hay que tener también en cuenta que, en la determinación de estas tarifas por la Administración no sólo se toma en consideración el coste del servicio que se presta, sino también, y de un modo sustancial, la contribución a la financiación del conjunto de las infraestructuras del sistema portuario nacional (las inversiones en infraestructura representan un 40% de los ingresos totales de los puertos por cánones y tarifas).

Por otra parte, el resto de los servicios, principalmente el practicaaje, amarre, remolque, suministros de agua y carburantes, estiba y desestiba son prestados en régimen de gestión indirecta por empresas particulares que, sin embargo, operan como monopolios en cada uno de los puertos en virtud del sistema de concesiones exclusivas. Este hecho motiva también el encarecimiento de los precios de estos servicios o su alineación con las tarifas máximas, cuando éstas son fijadas por la Autoridad Portuaria.

Así pues, las posibilidades de introducción de competencia en este punto pasan, por lo que respecta a los servicios prestados en régimen de gestión directa por la Autoridad Portuaria, bien por el cambio del modelo diseñado por la Ley de Puertos, con respecto a la gestión y al sistema económico-financiero o bien por dotar de una mayor autonomía a los puertos, especialmente en materia tarifaria, aunque vinculando, en alguna medida, los proyectos de inversión con las expectativas de rentabilidad de cada puerto.

En cuanto a los servicios portuarios prestados por empresas privadas la única dificultad que puede presentarse para la

introducción de una amplia competencia en la oferta de los mismos se encuentra en los volúmenes de tráfico o en las limitaciones de espacio físico que muchas veces existen en los puertos.

4.1.3. Competencia entre empresas que prestan servicios en el mismo puerto

En la mayoría de los puertos españoles existe una multiplicidad de servicios portuarios que se prestan en régimen de gestión indirecta a través de empresas privadas. El sistema imperante de concesión en exclusiva o de autorización administrativa restringida a unos pocos operadores, ha conducido a situaciones de monopolio u oligopolio en las que raras veces se da una auténtica competencia en precios. Esta ausencia de competencia se ve además favorecida por la intervención de la Administración en la fijación de tarifas máximas que prácticamente se convierten en tarifas únicas y homogéneas para todas las empresas del sector que operan en el puerto. Así pues, éste resulta ser el campo más propicio para formular propuestas de introducción de competencia en estos momentos. Por ello le dedicamos una especial atención en la siguiente rúbrica.

4.2. Situación actual y propuestas de liberalización

Como anteriormente hemos indicado, al haber encomendado la Ley de Puertos la gestión de los de interés general a las Autoridades Portuarias, son éstas las encargadas de prestar los diferentes servicios portuarios. Sin embargo, en España las citadas autoridades sólo prestan directamente un reducido número de estos servicios, tales como la señalización marítima, la entrada y salida de los buques, el atraque y el tránsito de mercancías y pasajeros. El resto, por

lo general, se presta por empresas particulares en régimen de concesión administrativa o a través de contratos de explotación.

4.2.1. **Servicios gestionados directamente por la Autoridad Portuaria**

Suelen ser los relacionados de un modo más estrecho con la utilización de la infraestructura portuaria. Entre ellos destacan: 1) *Ayuda a la navegación* que comprende todo el sistema de faros, balizas y señales marítimas. Por la utilización de estas ayudas se paga la tarifa T-0 en función del tonelaje de los buques. 2) *Entrada o salida y estancia del buque en puerto*, que comprende la utilización de las aguas del puerto, los canales de acceso, las obras de abrigo y las zonas de fondeo. Por este servicio los buques pagan la tarifa T-1 en función de su arqueo, el tipo de navegación realizada, el período de estancia y la zona del puerto utilizada. 3) *Atraque*, que comprende el uso de las pertinentes instalaciones (muelles, diques, dársenas, etc.) y los elementos de amarre. La cuantía de la tarifa de amarre (T-2) se fija en función de la profundidad del muelle, la eslora del buque y los días de estancia en el puerto. 4) *Embarque y desembarque de mercancías y pasajeros*, que comprende la utilización por dichas mercancías y pasajeros de las aguas del puerto, dársenas, accesos terrestres, vías de circulación, estacionamiento, zonas de manipulación, estaciones o terminales marítimas y servicios generales de policía. Por este tipo de operaciones se paga la tarifa T-3 en función del tipo de navegación y del valor de la mercancía o categoría del pasaje. Existen tarifas especiales para los buques pesqueros y para el transbordo de la pesca fresca (T-4), la cual presenta la singular característica de que la tarifa se repercute obligatoriamente sobre el primer

comprador de dicha pesca, así como para las embarcaciones deportivas y de recreo (T-5).

Además las Autoridades Portuarias pueden prestar otros servicios, sometidos a sus correspondientes tarifas, tales como el de grúas de pórtico (tarifa T-6), el de suministro de agua o energía eléctrica (tarifa T-8) o el de almacenaje (tarifa T-7).

Como ya hemos indicado con anterioridad, por su relación con la utilización de la infraestructura portuaria resulta de una enorme complejidad introducir competencia en la prestación de estos servicios. Sin embargo, se considera conveniente, de un lado, promover la competencia entre puertos, dejando mayor libertad a las Autoridades Portuarias para desarrollar una política autónoma de descuentos en cada puerto y, de otro, dado que el tiempo es un factor capital de la operativa portuaria, introducir algunos incentivos para acelerar dicha operativa, tales como la reducción de las tarifas T-1 y T-2 en función de la demora sufrida por el buque o el establecimiento de una tarifa diferente para los días en los que el buque está realmente operando y para los que se encuentra a la espera de que se le preste algún servicio.

4.2.2. **Servicios prestados en régimen de gestión indirecta**

Son los que se prestan por empresas particulares bajo la supervisión y el control de la Autoridad Portuaria. Entre ellos destacan:

1) *Practicaje*, que consiste en el auxilio para el gobierno del buque prestado por un técnico, experto conocedor del puerto, para conducirlo desde la entrada del puerto a un fondeadero o lugar de amarre en el interior del puerto o desde éstos a su salida.

En España este servicio es prestado por la Corporación de Prácticos, que es un colegio profesional al que obligatoriamente

deben pertenecer todos los capitanes de buque que quieran desarrollar las funciones de práctico en un puerto. La actividad de practicaje aparece regulada por Decreto de 4 de julio de 1958. El número de plazas existentes en cada corporación, así como las tarifas a cobrar por el servicio de practicaje se fijan por la Administración.

Dado que en los momentos actuales una actuación corporativa en régimen de numerus clausus carece de sentido, el Tribunal considera factible su liberalización, de modo que el servicio de practicaje pueda ser prestado sin limitación alguna por todas aquellas personas que, teniendo la titulación correspondiente, sean habilitados por la Dirección General de la Marina Mercante para el ejercicio del practicaje en un puerto.

Asimismo se propone eximir de la obligación de utilización de este servicio a aquellos buques de línea regular cuyos capitanes estén habilitados expresamente por la Dirección General de la Marina Mercante.

2) *Remolque*, que comprende las operaciones náuticas de ayuda al movimiento de un buque para su maniobra en puerto, mediante su enganche a otro que le proporciona fuerza motriz.

Este servicio es prestado en los puertos españoles por una o varias empresas que acceden al mismo por la vía de la concesión.

Con respecto a este servicio la propuesta del Tribunal es también de liberalización en aquellos puertos en los que por su volumen de tráfico sea factible. En los puertos que no alcancen dicho requisito se mantendría el régimen de concesión administrativa para la prestación del servicio, teniendo en cuenta los siguientes criterios: libertad de acceso al concurso, eliminando privilegios y derechos de preferencia; criterios

objetivos de adjudicación, teniendo especialmente en cuenta la repercusión de los precios sobre los usuarios; plazo máximo de tiempo por el que se otorga la concesión limitado a tres años, para facilitar la movilidad; y posibilidad de fraccionar la concesión según los tipos de remolcadores requeridos.

3) *Amarre*, que comprende las operaciones de situar las amarras de los buques en los puntos previstos para ellos en los muelles, cambiarlas de un lugar a otro, o largarlas cuando se procede a la salida del buque.

En los puertos españoles este servicio suele prestarse en régimen de cooperativa por una sociedad que reúne a todos los amarradores del puerto. También es frecuente que el servicio sea prestado por sociedades dependientes de las corporaciones de prácticos. Por lo general existe una única empresa de amarre en cada puerto.

En relación con este servicio parece factible también su total liberalización para que pueda ser prestado por cualquier empresa, incluso aquellas que desarrollan otras actividades y servicios portuarios.

4) *Carga y descarga, estiba y desestiba*. Bajo esta rúbrica se comprenden una serie de operaciones que van desde el depósito de la mercancía a transportar en el recinto portuario hasta su elevación por encima de la borda del buque y su acomodo en condiciones de seguridad para la estabilidad del buque en cubierta o en bodega, así como las inversas.

Estas operaciones se realizan en nuestros puertos por una serie de empresas que actúan en régimen de concesión administrativa.

Los avances de la técnica tanto en lo que se refiere a la construcción de buques, como en cuanto a los medios utilizados para su carga y descarga, han motivado que para la realización de

este tipo de operaciones cada vez se requiera un menor número de hombres que prestan su fuerza física y, en cambio, se exija poca mano de obra pero muy cualificada. En definitiva, ha cambiado el modelo imperante durante siglos y hoy las empresas de estiba aparecen caracterizadas por un uso intensivo de capital y por contar con un personal altamente especializado en el uso y mantenimiento de máquinas cada vez más complejas. La especialización, por otra parte, trae como consecuencia una reducción del tiempo de estancia de los buques en puerto, de modo que este servicio alcanza la condición de factor capital en la competitividad de un puerto.

Esta evolución ha provocado una importante crisis en el sector que se ha visto abocado a su reconversión. En España este proceso se inicia en el año 1986 con la aparición del Real Decreto Ley 2/1986, de 23 de mayo, sobre servicio público de estiba y desestiba (desarrollado posteriormente por el Real Decreto 371/1987), que se articula sobre las siguientes bases: a) Se define el servicio como servicio público esencial de titularidad estatal. b) Se crean para la prestación del servicio, allí donde sean necesarias, y en sustitución de la Organización de Trabajos Portuarios, las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba, que son unas sociedades de capital mixto (el 51% en manos de la Autoridad Portuaria y el 49% en manos de las empresas privadas del sector) que desarrollarán su actividad en los puertos facilitando a las empresas privadas los trabajadores que necesiten. c) Se desplazan los costes laborales y sociales (desempleo) al pasar los trabajadores a depender directamente de las sociedades estatales en lugar de hacerlo de la Administración. d) Las tarifas a percibir por la prestación del servicio las fija la Administración portuaria.

Junto a las sociedades estatales coexisten empresas privadas de estiba y desestiba con plantillas de personal propias, que se nutren temporalmente de trabajadores pertenecientes a las sociedades estatales. Estas empresas operan en régimen de concesión administrativa, para acceder a la cual es necesario que previamente participen en el capital de las sociedades estatales de estiba y desestiba.

El sistema de sociedades estatales que tienen plantillas laborales sobredimensionadas y unos costes de personal demasiado elevados, además de otras prácticas anómalas como el salario de presencia (por no trabajar) y el privilegio de determinar el número de equipos de trabajo necesarios para prestar el servicio a un buque y la composición de los mismos, encarecen en exceso el precio de este servicio, que, en los momentos actuales viene a representar, por término medio, el 50% del coste de escala del buque.

Para tratar de solventar estos problemas se constituyó en el año 1986 una comisión negociadora tripartita, en la que están representados la Administración, los sindicatos y los empresarios, la cual en los últimos años ha logrado importantes acuerdos que han posibilitado una mejora de las condiciones en las que operaba el sector, entre las cuales cabe destacar: la reducción del número de estibadores encuadrados en las sociedades estatales de 15.000 a 5.000, estando actualmente prevista una segunda reducción que dejaría la plantilla nacional de estibadores en torno a las 4.000 personas. Además en el último acuerdo, suscrito en el año 1993, se prevé también la movilidad funcional y la polivalencia entre grupos o categorías profesionales y la desaparición, a fines del año 1995, de las llamadas "manos" o "collas", esto es, el privilegio sindical de determinar el número y los componentes de los equipos de trabajo

necesarios para la carga y descarga y la estiba y desestiba de un buque.

Aunque evidentemente la situación actual dista mucho de la anterior, sin embargo tampoco puede decirse que se haya logrado el grado de eficiencia necesario que haría desaconsejable cualquier nueva propuesta de desregulación del sector. En este sentido, la situación óptima a alcanzar sería la desaparición de las sociedades estatales de estiba y desestiba y la prestación del servicio por empresas privadas en régimen de libre competencia. Sin embargo, dadas las circunstancias, el Tribunal se inclina por respetar la ardua labor realizada de reconversión del sector y no formular una propuesta tan radical cuyo coste económico y social no ha sido además cuantificado.

En cambio propone, como alternativa, las siguientes soluciones: a) Convertir las sociedades estatales de estiba y desestiba paulatinamente en auténticas empresas de trabajo temporal. b) Establecer la libertad de prestación de servicios de carga y descarga y estiba y desestiba para todas aquellas empresas que se comprometan a asumir en sus plantillas el porcentaje que se determine de trabajadores pertenecientes a las sociedades estatales de estiba. Esta propuesta conllevaría la derogación de la obligación para los nuevos entrantes de pertenecer a las sociedades estatales citadas.

5) *Avituallamientos y suministros*. Estos servicios comprenden principalmente el suministro a los buques de agua, combustibles, alimentos, pertrechos, repuestos y demás elementos que necesitan para la realización de una expedición marítima, así como de energía eléctrica cuando permanecen en el puerto.

Los suministros de agua y energía eléctrica suelen ser prestados exclusivamente por la Autoridad Portuaria

en función generalmente de la existencia de instalaciones o conexiones fijas en los muelles. El suministro de combustible, con alguna excepción como la de los puertos canarios, se presta por una sola empresa en régimen de monopolio. El resto de los avituallamientos y suministros se suele prestar por diversas empresas en régimen de competencia.

Por tanto, no hay obstáculos para introducir competencia en la prestación de estos servicios allí donde no la haya.

6) *Recogida de basuras y residuos contaminantes*. Este servicio se presta generalmente por empresarios privados en régimen de concesión.

Con respecto a este servicio cabrían como alternativas, bien su liberalización o bien, donde ésta no sea posible, el mantenimiento de un sistema de concesión en los términos indicados anteriormente para la prestación de los servicios de remolque.

7) *Almacenamiento*, que consiste en poner a disposición de los usuarios espacios cubiertos o no, o edificios generales o especializados (por ejemplo, frigoríficos) en los que puedan depositarse las mercancías.

En los momentos actuales hay una creciente demanda de este tipo de espacios para proceder al agrupamiento, fraccionamiento o manipulación de las mercancías.

Estos servicios son prestados en los puertos españoles tanto por la Autoridad Portuaria como por empresas particulares en régimen de concesión.

En este punto, la solución más eficaz sería el facilitar el acceso a los operadores privados en régimen de competencia.

8) *Consignatarios*. Son las personas físicas o jurídicas que tiene a su cargo la representación del buque en puerto. Su principal cometido es encargarse de las gestiones administrativas que conlleva la

arribada de un buque a puerto y de la contratación de los servicios portuarios relacionados con las mercancías, pasajeros y avituallamiento del buque.

La actividad de consignatario en los puertos españoles queda sometida a autorización de la Autoridad Portuaria. Para poder acceder a la actividad de consignatario se precisa la prestación de una fianza que cubra las responsabilidades en que pudieran incurrir como consecuencia del ejercicio de dicha actividad. Además el consignatario pagará un canon a la Autoridad Portuaria por la prestación de sus servicios.

Los consignatarios cobran una comisión por la prestación de sus servicios.

En los puertos españoles existe un gran número de consignatarios, muchos de los cuales son empresas de escasas dimensiones que limitan su actividad a la pura intermediación. Junto a ellas coexisten otras que poseen empresas de estiba y desestiba y de alquiler de maquinaria especializada para la carga y descarga de los buques.

Con respecto a la prestación de estos servicios la solución más conveniente sería mantener la libertad de acceso y dejar que sean los mecanismos de mercado los que regulen la permanencia de los pequeños empresarios en el sector.

9) *Terminales de uso particular.* La Ley de Puertos permite la posibilidad de existencia de terminales para uso propio bien sobre obras de infraestructura portuaria construidas por la Administración en su totalidad o bien sólo en parte. Dichas terminales se adjudican a los particulares en régimen de concesión y presentan como principales características: El poder ser utilizadas por el concesionario para sus propias operaciones; los operadores quedan obligados al pago de las tarifas portuarias generales por los servicios que se

presten en las mismas; las terminales quedan sujetas al pago del correspondiente canon concesional; dichas terminales no pueden ser utilizadas libremente por otros operadores distintos del concesionario; en dichas terminales no resulta de aplicación el Real Decreto Ley 2/1986, que regula el servicio público de estiba y desestiba.

Dadas las ventajas que para la introducción de competencia en el sistema portuario español representa esta figura, habría que pensar en su potenciación mediante el otorgamiento de las correspondientes concesiones en todos los puertos donde sea posible. A estos efectos, en aquellos puertos donde sea necesario limitar el número de terminales de uso propio a establecer, se propone la realización de un concurso entre los distintos operadores interesados para determinar a cual de ellos se adjudica la instalación o la realización de la misma. En segundo lugar, habría que estudiar la reducción del devengo de la tarifa T-3, y en su caso de la T-2, para los usuarios de las citadas terminales, en función de los servicios realmente prestados por las Autoridades Portuarias. Finalmente, hay que analizar la conveniencia de suprimir los límites existentes para que el concesionario realice en dichas terminales de uso particular operaciones con terceras empresas.

4.3. Indicaciones en relación con los "pliegos de condiciones generales" para la prestación de los diversos servicios portuarios

La Ley de Puertos prevé que las actividades industriales, comerciales o de servicios al público se realizarán en régimen de autorización administrativa con arreglo a los pliegos de condiciones generales aprobados por Puertos del Estado y desarrollados, en su caso, por las Autoridades Portuarias.

Asimismo se establece en este contexto, como principio general, que los citados pliegos deben asegurar a los operadores económicos el libre acceso a la prestación del servicio.

Así pues, la Administración Portuaria, al elaborar los correspondientes pliegos, debe evitar imponer condiciones restrictivas que dificulten el libre acceso e imposibiliten la efectividad del principio anteriormente mencionado.

En efecto, las propuestas anteriores resultarían totalmente estériles si, pese a ser asumidas por la Administración, a través de los pliegos de condiciones generales se establecieran requisitos que operaran como barreras de entrada, tales como el reservar la prestación de un servicio a los empresarios de un determinado sector marítimo excluyendo al resto, o el exigir al operador que cuente con los recursos necesarios para atender toda la demanda del puerto, impidiendo que dicha demanda pueda ser satisfecha por varios empresarios con menores medios. No hay que olvidar a este respecto que la verdadera competencia no reside exclusivamente en el hecho de la existencia de muchos competidores, sino también en que no haya barreras que impidan la entrada de nuevos operadores en cualquier momento (contestabilidad del mercado). Sólo de esta manera se conseguirá mantener la competencia y los precios bajos, puesto que, en cuanto suban por encima de los de competencia, se producirá la entrada de nuevos operadores.

4.4. La nueva función de las Autoridades Portuarias

Queda por último referirse al papel que el sector público y más concretamente la Administración portuaria ha de desempeñar en el ámbito de un sector liberalizado.

Tradicionalmente las Autoridades Portuarias venían desempeñando tres importantes funciones: La promoción y puesta a disposición de los operadores de las infraestructuras portuarias. La regulación, ordenación y administración de los puertos. Y la prestación de múltiples servicios portuarios. Al actuar de este modo han creado confusión, han restringido el desarrollo del mercado y han descuidado los aspectos comerciales, tan esenciales en los puertos. Por ello no debe extrañar que algunos estudiosos del sector se hayan planteado incluso la cuestión de si, en el contexto de un sector totalmente liberalizado o desregulado, son necesarias las Autoridades Portuarias.

En nuestra opinión, como ya hemos tenido ocasión de exponer, la pervivencia de las Autoridades Portuarias no es objeto de discusión, puesto que continúan siendo necesarias, aunque no con la configuración y las funciones que en estos momentos ostentan.

Las Autoridades Portuarias no se justifican, salvo excepciones, por la necesidad de prestar los servicios portuarios pero deben seguir existiendo para desarrollar aquellas funciones relacionadas con la tutela de los intereses generales y públicos. Esto es, deben centrarse en sus funciones públicas y abandonar y encomendar a los operadores económicos privados la prestación de los servicios portuarios.

El futuro papel de las Autoridades Portuarias no es, por tanto, el organizar y gestionar los puertos como si fueran empresas, sino contribuir a crear las condiciones para que las empresas se organicen en los puertos.

En este sentido, corresponderán fundamentalmente a la Autoridad Portuaria las siguientes funciones: 1) La creación de las infraestructuras portuarias

básicas. 2) El marco legal y regulatorio: ordenación del tráfico portuario, seguridad, sanidad, protección medioambiental, etc. 3) La coordinación. 4) La integración de los modos de transporte, especialmente el marítimo y el terrestre. 5) El fomento del proceso comercial. 6) La cooperación entre el puerto y su entorno. 7) Procurar que los servicios se presten por las empresas en régimen de competencia.

4.5. Conclusiones

Por último, con carácter general y a modo de resumen, se sintetizan las ideas inspiradoras de una propuesta de liberalización de los servicios portuarios:

Primera. Dar preferencia a la prestación de servicios portuarios por empresas privadas.

Segunda. Evitar el sistema de prestación de servicios portuarios por una sola empresa en régimen de exclusiva.

Tercera. Introducir competencia en la prestación de todos los servicios portuarios en los que sea posible.

Cuarta. Cuando las limitaciones de espacio físico para las operaciones

portuarias exijan una limitación del número de operadores, acudir al régimen de concesión administrativa para la selección del operador al que se le va a encomendar la prestación del servicio. La concesión se basará en los siguientes criterios: Libertad de acceso al concurso, eliminando privilegios y derechos de preferencia. Establecimiento de criterios objetivos de adjudicación, teniendo especialmente en cuenta los precios ofrecidos a los usuarios. Limitación del plazo de tiempo por el que se otorga la concesión a tres años, como máximo. Y contar al menos, de ser posible, con dos concesionarios para la prestación de cada servicio.

Quinta. Hasta tanto no se compruebe la existencia de competencia efectiva en la prestación de un servicio la liberalización de los precios deberá ir acompañada de tarifas máximas fijadas por la Administración Portuaria.

Sexta. Ampliar las posibilidades de concesión de terminales de uso general y de terminales de uso particular sobre todo si son especializadas (contenedores, automóviles, graneles líquidos, etc.), liberalizar sus actividades y permitir su apertura a operaciones con terceras personas.

REFERENCIAS

- ALONSO SOTO, R. (1995): *La desregulación de las actividades económicas: La introducción de competencia en el sector portuario*. A.N.E.S.C.O. Madrid.
- BANCO MUNDIAL (1995): *Reformas y nuevas políticas portuarias en América Latina*. Autoridad Portuaria de Barcelona.
- COSCULLUELA, L. (1995): *Puertos*, Enciclopedia Jurídica Civitas IV. Madrid, pág. 5.409.
- ICE (1995): "La economía del sector portuario". *Boletín Económico de I.C.E.* n.º 2.460-2.461 (Número extraordinario monográfico).
- MARTÍNEZ BUDIA (1994): "Un análisis del sistema portuario español". *Boletín Económico de I.C.E.*, n.º 2.416.
- PARLAMENTO EUROPEO (1993): *Política europea de*

BIBLIOGRÁFICAS

- puertos marítimos*. CEE. Bruselas-Luxemburgo.
- PEÑA ABIZANDA (1990): *Los puertos*, en *Las infraestructuras en España: carencias y soluciones*. Instituto de Estudios Económicos. Madrid. pág. 501.
- DE RUS, G. (1992): *Economía y política del transporte: España y Europa*. Civitas. Madrid.
- DE RUS, TRUJILLO, TOVAR, GÓZÁLEZ, ROMÁN (1995): *La competitividad de los puertos españoles*. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.
- TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1995): *La competencia en España: Balance y Nuevas Propuestas*. Ministerio de Economía y Hacienda. Madrid.