



Política y Gestión Portuaria Española: Una Visión Histórica y de Conjunto

-
Spanish Port Policy and Management: A Historical and Comprehensive Perspective

Fernando González-Laxe 
Universidade da Coruña

Fernando Jiménez Sánchez 
Universidad de Murcia

Resumen |

La política portuaria española ha experimentado transformaciones significativas desde finales del siglo XX, destacando su orientación hacia la competitividad económica y el avance hacia un modelo landlord. Este modelo combina la propiedad pública de las infraestructuras con la provisión privada de servicios y una mayor regulación pública. El artículo analiza los resultados económicos heterogéneos de las Autoridades Portuarias, señalando que no dependen principalmente de las inversiones realizadas, sino de factores como la ubicación geográfica, la especialización técnica, la conectividad y la integración en cadenas globales de suministro. Además, el porcentaje de superficie concesionada influye en las cifras de negocio y fortalece el liderazgo de los puertos en sus respectivos hinterlands. Estas dinámicas reflejan el impacto de la globalización y la importancia de la colaboración público-privada en el ámbito portuario.

Abstract |

Spanish port policy has undergone significant transformations since the late 20th century, highlighting its shift toward economic competitiveness and the adoption of a landlord model. This model integrates public ownership of infrastructure with private service provision and increased public regulation. The article examines the heterogeneous economic outcomes of the Port Authorities, emphasizing that these are primarily influenced by geographical location, technical specialization, connectivity, and integration into global supply chains rather than the investments made. Additionally, the percentage of concessioned surface area impacts business performance and reinforces the leadership role of ports in their respective hinterlands. These dynamics underscore the influence of globalization and the critical role of public-private collaboration in the port sector.

Palabras clave |

política portuaria; globalización; colaboración público-privada; concesiones; autonomía portuaria.

keywords |

port policy; globalization; public-private partnership; concessions; port autonomy.



1. Introducción

Los puertos han desempeñado una importancia trascendental a lo largo de la historia, actuando como centros vitales del sistema de comunicaciones. Estos han facilitado el intercambio de mercancías, ideas y noticias, promovido la apertura de los países al exterior y favorecido el contacto con civilizaciones ajenas. Por ello, en numerosos países, el interés por el desarrollo y la expansión portuaria ha crecido, impulsando la evolución histórica de los pueblos y reforzando las estrategias políticas de los Estados. Esta relevancia se evidencia aún más en la actualidad, ya que más del 90% del tráfico de mercancías ocurre mediante navegación marítima.

En los primeros estadios de la civilización, se consideraba que un puerto era un espacio destinado al intercambio, al almacenamiento de mercancías y bienes de producción, así como a la construcción y reparación de navíos. Con el tiempo, los análisis portuarios se centraron en los aspectos técnicos de los recintos, su accesibilidad y los niveles logísticos. Más recientemente, las investigaciones se han enfocado en el estudio de los marcos de gobernanza y los posicionamientos internacionales.

No cabe duda de que los puertos han ampliado sus funciones. Alemany (2015) las clasificó del siguiente modo: áreas de abrigo, infraestructuras de cambio de medio de transporte, zonas de carga/descarga o transbordo, espacios de almacenamiento, centros de contratación mercantil, áreas de transformación y embalaje de mercancías, y otros servicios a la marina mercante, pesca, sector militar, ocio, entre otros. Es decir, detalló las diversas funciones que se consolidaron en los puertos. Este trabajo repasa los cambios trascendentales ocurridos recientemente en la política portuaria española. La evolución en el caso español ilustra los principales cambios en la política portuaria a nivel global, especialmente en América Latina.

Las políticas portuarias siempre han influido significativamente en las posibilidades de desarrollo y crecimiento económico de los países. Sin embargo, su impacto se ha multiplicado exponencialmente desde los años 1990 con la revolución que supuso el uso de contenedores en el tráfico marítimo (Carrillo y Santander, 2005; González Laxe, 2018; Notteboom et al., 2022). Este cambio ha ampliado intensamente los ámbitos de la política portuaria, mucho más allá de los tradicionales, que incluían decisiones sobre inversión en infraestructuras, regulación impositiva sobre cargas y servicios, y autorización de concesiones.

En la actualidad, la mayor competencia y sofisticación de los servicios portuarios han hecho más compleja la política portuaria, que ahora debe atender un contexto estratégico e interactivo en el que el sector privado, tanto nacional como internacional, juega un papel decisivo. En este contexto, la mejora de la eficiencia, la expansión de los servicios portuarios, la digitalización, los retos estratégicos y el cumplimiento de las normativas ambientales y del comercio legal suponen grandes desafíos (Wilmsmeier et al., 2024).

2. Comienzos de la historia portuaria española

Al revisar los acontecimientos más sobresalientes de la historia española, encontramos que, hasta el siglo XIX, la gestión económica de cada puerto se realizaba a través de organismos locales, como los “consulados” o las “juntas locales de comercio”. En ese contexto, las grandes obras eran ejecutadas por los ingenieros hidráulicos de la Armada. Fue necesario esperar al Real Decreto del 17 de diciembre de 1851, que otorgó al Estado Español la titularidad de los puertos de la península e islas adyacentes, estableciendo que los puertos constituían la base para las exportaciones e importaciones del comercio. El decreto también determinó los criterios objetivos para delimitar los puertos de interés general y los de interés local, especificando de manera estricta que “las obras de los puertos de interés general serán costeadas en su totalidad por el Estado. En cambio, los puertos de interés local contarán con una financiación mixta” (artículo 3).

La promulgación de esta norma significó un cambio radical en la concepción del sistema portuario. Anteriormente, las obras en los puertos se realizaban por iniciativa de las corporaciones locales y se financiaban mediante arbitrios sobre las mercancías, con autorización previa del Rey para recaudar dichos tributos. Se destacaban dos figuras jurídicas clave: las obras públicas y el dominio público. En cuanto a las primeras, se consideraban de interés público por ser de utilidad común, correspondiendo al Estado su construcción, conservación y reparación. Respecto al dominio público, se hacía referencia a la “idea de uso común y de bienes no susceptibles de apropiación particular y abiertos al uso de todos”.

El 7 de mayo de 1880 se promulgó la primera Ley de Puertos, que definió a los puertos como “los parajes de la costa más o menos abrigados, bien por disposición natu-

ral del terreno o bien por obras construidas al efecto; y en los cuales existe de una manera permanente y en debida forma tráfico marítimo”. Esta ley distinguió entre puertos de primer y segundo orden. Estableció que los puertos de interés general eran “los destinados a fondeaderos, depósitos mercantiles, carga/descarga de los buques que se emplean en la industria y comercio marítimo, cuando el que se verifique por estos puertos pueda interesar a varias provincias y se hallaren en comunicación directa con los principales centros de producción en España. Son también de interés general los denominados de refugio por su situación y condiciones especiales de capacidad, seguridad y abrigo en los temporales” (art. 15).

La política portuaria, en este momento, compatibilizaba dos objetivos. El primero consistía en ser el soporte y pivote del comercio, generando riqueza y sirviendo como lugar para el establecimiento de industrias y servicios. El segundo objetivo, por su parte, estaba delimitado por su función recaudadora de gravámenes y arbitrios para el Estado. De esta manera, los puertos ejercían dos tipos de derechos portuarios: los cobrados en función del fondeadero y los cobrados por la carga y descarga de mercancías. No fue hasta 1856 cuando se refundieron ambos tributos y se crearon dos nuevos: el de faros y el de transbordo. Esta Ley, por lo tanto, respondía a las posibilidades de desarrollo económico de un Estado maltrecho y a unas perspectivas de crecimiento basadas en un comercio exterior específico.

El creciente comercio en el siglo XIX estimuló la presencia de nuevos agentes portuarios, atraídos por las innovadoras funciones y negocios que surgían. Ante la necesidad de una institución que garantizara el buen funcionamiento de esa amplia gama de funciones y respondiera a la presencia de múltiples actores, nacieron las Juntas de Obras del Puerto (JOP), lo que otorgó mayor relevancia a los actores locales en la política portuaria. Su reglamentación fue contemplada en el Real Decreto del 14 de noviembre de 1868, que eliminó el monopolio estatal sobre las obras públicas, permitiendo que las empresas o corporaciones pudieran financiar parcial o totalmente las obras. La primera JOP fue la de Barcelona (Decreto del 11 de diciembre de 1868), apenas un mes después de la autorización para la creación de las mismas.

Las funciones de las JOP consistían en impulsar la construcción de los puertos, rentabilizar las instalaciones, establecer tarifas por la utilización de infraestructuras y

servicios, conservar las instalaciones, ampliar los servicios y proyectar nuevas obras. Con la Ley de 1880, las Juntas de Obras de Puertos de carácter local pasaron a depender del Ministerio de Fomento, lo que otorgó al Gobierno la responsabilidad de nombrar tanto al ingeniero-director como al delegado del Gobierno en ellas.

Esta concentración de atribuciones en el Ministerio generó numerosas tensiones, ya que en las juntas locales las entidades económicas y las administraciones locales luchaban por una mayor presencia y autonomía en la gestión portuaria. Como resultado de estas tensiones, se promulgó el Reglamento del 11 de enero de 1901, elaborado por la Dirección General de Obras Públicas, que reflejaba las facultades económicas de las Juntas y mantenía las condiciones de custodia y movimiento de los fondos económicos de las mismas. Posteriormente, el Reglamento de 1903 amplió las facultades técnicas de las JOP.

Durante la dictadura de Primo de Rivera, se promulgó la Ley de Puertos de 1928 (Real Decreto 163/1928, de 18 de enero), que derogó la Ley de 1880 y se mantuvo vigente hasta 1992. Esto implicó que ni la II República ni el franquismo reemplazaron las bases establecidas durante la dictadura de Primo de Rivera. La Ley de 1928 recentralizó la política portuaria y clasificó los puertos de España entre puertos de interés general, bajo la competencia del Estado, y puertos de interés local, ya sean municipales o provinciales. Los puertos de interés general fueron asignados al Ministerio de Fomento, que se encargó de su ordenación, el proyecto y ejecución de obras, así como el otorgamiento de concesiones y autorizaciones. La dirección de los puertos de interés general fue encomendada a las respectivas Juntas de Obras de Puertos, y todos los expedientes quedaron bajo la competencia de la Dirección General de Puertos y Costas hasta 1992.

En la Ley de 1928, los plazos de las concesiones de obras y servicios no quedaron especificados en la normativa, lo que permitió que el Estado pactara el límite temporal con los particulares (artículos 34 al 57). Esto generó controversias y ofreció ventajas a ciertos agentes económicos. En resumen, la Ley de Puertos de 1928 fue redactada en función de la situación económica y política del momento.

Durante el franquismo, se promulgaron dos leyes de interés para la política portuaria. La primera es la Ley 1/1966, de 28 de enero, sobre el régimen financiero de

los puertos. Esta ley establece los recursos de los puertos y dispone que su financiación será determinada por el rendimiento de las tarifas por los servicios generales y específicos, el importe de los cánones de las concesiones administrativas otorgadas en las zonas portuarias, las subvenciones del Estado, las emisiones de deudas especiales y empréstitos, y otros ingresos autorizados.

Además, diferencia entre los gastos de mantenimiento y los costes de inversión, conforme a los planes de desarrollo de la época. Las Juntas y las Comisiones Administrativas de los puertos serán los organismos encargados de gestionar y administrar los recursos financieros establecidos por la ley. Las tarifas de cada puerto deberán responder a los objetivos de coordinación de transportes que establezca el Gobierno y a los principios de rentabilidad de la explotación, de manera que la suma de los productos de las tarifas y los cánones cubra los gastos de explotación, conservación, depreciación de bienes, servicios e instalaciones, y un rendimiento razonable de la inversión neta en activos fijos. De esta forma, se consolida el carácter reglamentista del sistema y se afianzan las fórmulas del funcionamiento del sistema portuario.

La segunda ley es la Ley 27/1968, de 20 de junio, sobre las Juntas del Puerto y los Estatutos de Autonomía. Esta ley establece una nueva estructura, funcionamiento y competencias para la organización encargada de los puertos, con el objetivo de hacerlos más eficientes. En la propuesta se sugiere distinguir los regímenes de administración de los puertos, estableciendo normas para alcanzar un adecuado nivel de tráfico anual y económico, mientras se mantiene el sistema de explotación de los puertos bajo el régimen de organismos autónomos, al introducir modificaciones que permitan adaptar el sistema a un mayor nivel de funcionamiento.

De esta manera, los puertos adquirieron personalidad jurídica y patrimonio propio, lo que permitió un sistema de descentralización en cuanto a la organización, gestión y administración, así como en lo relativo a la planificación, proyectos, ejecución y concesión de obras, incluyendo la atribución de la ordenación de las zonas portuarias. Asimismo, se especificó que, en caso de no alcanzar el nivel de tráfico estipulado, los puertos podrían ser incorporados a la Comisión Administrativa de Grupos de Puertos. El sistema quedó compuesto por Juntas de Puertos (un total de 23), puertos autónomos (Huelva, Barcelona, Bil-

bao y Valencia) y la Comisión Administrativa de Grupos de Puertos.

En suma, el Gobierno podría otorgar el Estatuto de Autonomía a aquellos puertos que cumplieran dos criterios: a) que las sumas de tarifas y cánones cubrieran los gastos de los puertos; y b) que los volúmenes de tráfico superaran los 4 millones de toneladas. Los puertos con Estatutos de Autonomía propios podrían, en este caso, contar con planes específicos que responderían ante el Gobierno. Con la Ley 27/1968, se derogó parcialmente el Real Decreto Ley de 1928 sobre Puertos.

La composición del consejo de administración seguía las pautas de la época. Estaba formado por un presidente, un vicepresidente, el comandante de marina, el presidente de la Diputación, el alcalde de la ciudad portuaria, seis vocales (designados por la Organización Sindical entre empresarios y empleados), un abogado del Estado, el administrador de Aduanas y el director del puerto.

3. Las reformas portuarias en la democracia

Con la democracia, el sistema portuario español se adaptó a la Constitución de 1978 y a las normativas comunitarias, tras la integración de España en las Comunidades Europeas en 1986. De acuerdo con la Constitución, los puertos de interés general son competencia exclusiva del Estado (artículo 149.1). Aunque la Unión Europea no posee una política portuaria común, la normativa española se ajusta a ciertas acciones europeas relacionadas con la liberalización, financiación, régimen de ayudas y sistemas tarifarios, entre otros.

La evolución del modelo portuario español en las últimas décadas se analiza a partir de las cuatro reformas principales que se han implementado en ese período. Estas reformas tuvieron como objetivo adaptar el marco regulatorio a las nuevas formas organizativas y de gestión portuaria necesarias para afrontar los desafíos derivados de una mayor competitividad y posicionamiento internacional. Así, la política portuaria en el régimen democrático incrementó significativamente los niveles de descentralización y la influencia de los mercados y el sector privado, aunque también aumentó la politización en muchos casos.

Si la normativa de 1968 generaba rigideces en las funciones y la estructura administrativa, la Ley 27/1992, de 24 de noviembre, de Puertos del Estado y Marina Mercante, marcó una nueva pauta en el desarrollo normativo al suponer una implantación gradual de las reglas de

mercado en las actuaciones portuarias. Esta ley determinó la organización del sistema portuario español con la creación del Organismo Puertos del Estado. Además de ejecutar la política portuaria del gobierno, Puertos del Estado se convirtió en un órgano de intermediación (para las gestiones con la Administración Central del Estado), un órgano de gestión (para la ejecución y auditoría de las acciones de cada Autoridad Portuaria) y un órgano de colaboración (en lo relativo al establecimiento de medidas financieras, jurídicas, técnicas y medioambientales en común acuerdo con las Autoridades Portuarias).

La Ley de 1992 enumera conceptos clave relacionados con las condiciones técnicas, las infraestructuras, el transporte y el movimiento de mercancías. Además, califica y determina los bienes de dominio público portuario, establece un sistema de tarifas portuarias y subraya como objetivo los principios de autosuficiencia económica y financiera del sistema portuario español.

En síntesis, las competencias de la antigua Dirección General de Puertos y Costas se transfieren al nuevo organismo público, Puertos del Estado, que ahora desempeña funciones más claras y objetivos precisos. Desaparecen las Juntas de Obras de Puerto y surgen las Autoridades Portuarias (AAPP), como entidades de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

La posterior normativa, la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, concreta los términos de la gestión de las AAPP, otorgándoles mayor autonomía en la fijación de tarifas por los servicios ofrecidos y operados en cada puerto. La ley modifica las estructuras tarifarias y ofrece mayor libertad en su aplicación, lo que favorece un marco jurídico más flexible que el tradicional. La norma argumentaba la necesidad urgente de enfrentar una mayor competitividad y de establecer un nuevo marco de relaciones con los operadores, promoviendo un modelo más liberal en la práctica organizativa. El énfasis se ponía en superar las rigideces administrativas, con una mayor capacidad de negociación, conciliación y una orientación hacia los objetivos de las políticas comerciales de las AAPP. Sin embargo, esta ley quedará marcada en la historia portuaria por la facultad de las Comunidades Autónomas de designar a los miembros de los órganos de las AAPP y por la creación de un régimen de autonomía funcional y de gestión.

De hecho, dada la indeterminación de la ley al fijar los requisitos para los presidentes de las AAPP (“personas de reconocida competencia profesional e idoneidad”, se-

gún el artículo 31.1) y la ausencia de un procedimiento que limite o condicione el margen de maniobra de las instituciones autonómicas al proponer candidatos, uno de los aspectos más polémicos de esta reforma ha sido la creciente tendencia de los partidos que dirigen las instituciones autonómicas a nombrar a personas cercanas, sin demasiada experiencia en gestión portuaria o empresarial. Como se puede observar en la Tabla 1, de los 27 presidentes actuales de las AAPP (Cartagena no tiene presidente en este momento), el número de personas que ocuparon cargos políticos antes de ser nombradas presidentes de las AAPP está claramente sobrerrepresentado (15 de 27, es decir, el 55,5 por ciento).

Esta práctica refleja una clara tendencia en España de elegir para estos cargos a personas de las que se espera principalmente una gran fidelidad al partido político al que deben su nombramiento y carrera. De hecho, solo 9 de los 27 presidentes tenían alguna relación previa con actividades marítimas y solo 5 habían tenido experiencia en Autoridades Portuarias. También en Colombia se ha observado un aumento de la politización en la gestión portuaria desde las reformas de 1992 (Wilmsmeier et al., 2024).

La Ley 48/2003, de 26 de noviembre, sobre el régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general, hizo hincapié en la mejora de la competitividad y en la libertad tarifaria, concentrándose en tres aspectos clave: a) la redefinición del concepto y el seguimiento del sistema portuario; b) la estructuración del régimen económico sobre el dominio público y la regulación de las tasas; y c) el establecimiento de mecanismos de control sobre las atribuciones de las Comunidades Autónomas (CCAA) en relación con las designaciones de los órganos de gobierno de las AAPP. Así, se potencia el modelo *landlord*, promoviendo la participación de la iniciativa privada en la financiación y explotación de las instalaciones portuarias y en la prestación de servicios mediante concesiones y autorizaciones. A su vez, se fijan tarifas homogéneas para todos los puertos y se establece que las sociedades de estiba se conviertan en Agrupaciones de Interés Económico (APIES), donde la participación pública será nula.

Finalmente, la Ley 33/2010, de 5 de agosto, destaca por haber sido consensuada entre las dos principales fuerzas políticas (González Laxe, 2012). Representa, por tanto, una excepción respecto a las leyes anteriores, que fueron planteadas por el partido político gobernante con

Tabla 1. Adscripción y procedencia de las presidencias de las AAPP

<i>Puerto</i>	<i>Sexo</i>	<i>Formación</i>	<i>Procedencia</i>	<i>Puerto</i>	<i>Sexo</i>	<i>Formación</i>	<i>Procedencia</i>
Pasajes	H	Empresariales	Concejal	Málaga	H	Lic. Económicas	Funcionario
Bilbao	H	C.M. Mercante	Concejal	Motril	H	Arquit. Técnico	Funcionario Municipal
Santander	H	Ing. Caminos	Concejal	Almería	M	Lic. Políticas	Senadora
Gijón	H	C.M. Mercante	DG. Terminal G.S.	Cartagena	H		
Avilés	H	Lic. Económicas	Alcalde	Alicante	H	Arquitecto	Empresario
Ferrol	H	Ing. Caminos	Empresario	Valencia	H	Ing. Caminos	Funcionario Puerto
A Coruña	H	Arquitecto	Concejal	Castellón	H	Lic. Derecho	Parlam. Autonómico
Vilagarcía	H	Bachiller	Alcalde	Tarragona	H	Arquitecto	Empresario
Marín	H	C.M. Mercante	Concejal	Barcelona	H	Ing. Industrial	Parlam. Autonómico
Vigo	H	Lic. Cienc. Mar	Func. Puerto	Baleares	H	Ing. Caminos	Funcionario Puerto
Huelva	H	Lic. Derecho	Concejal	Las Palmas GC	M	Lic. Derecho	Parlam. Autonómico
Sevilla	H	Lic. Económicas	Cámara Cuentas	SC Tenerife	H	Ing. Caminos	Func. Min. Transportes
Cádiz	M	Arquit. Técnica	Alcaldesa	Ceuta	H	Lic. Derecho	Consejero C.A
Algeciras	H	Lic. Derecho	Funcionario Puerto	Melilla	H	Lic. Derecho	Consejero C.A

Fuente: *Elaboración propia.*

el voto contrario del partido de la oposición. Sus puntos fuertes son: a) el refuerzo de la autosuficiencia y autofinanciación del sistema portuario, estableciendo como objetivo legal una rentabilidad del 2,5% anual; b) mayor autonomía para los puertos en la aplicación de sus tarifas comerciales y en su planificación; c) tarifas flexibles para cada AAPP, condicionadas a la rentabilidad del año precedente, y bonificaciones en función de la especialización de tráfico, la aplicación del código de buenas prácticas, la cualificación profesional, la sostenibilidad medioambiental y la implementación de planes de igualdad; d) la conversión de las sociedades de estiba y las APIES en SAGEP (sociedades de capital privado), con la participación pública prohibida; e) el establecimiento de nuevas condiciones para la prestación de servicios portuarios (licencias) y una mejor regulación para el otorgamiento de concesiones a la iniciativa privada; y f) el refuerzo de la liberalización de los servicios portuarios y de la actividad económica y comercial.

El esquema de funcionamiento del sistema portuario quedó delimitado por los siguientes niveles: el Ministerio define la política portuaria y supervisa al ente Puertos

del Estado; el Consejo Rector, presidido por el presidente de Puertos del Estado, ejecuta la política portuaria y coordina y controla la eficiencia del sistema; y las AAPP, con su presidente y Consejo de Administración, realizan, autorizan y controlan las operaciones marítimas y terrestres relacionadas con el transporte marítimo e intermodalidad, además de proyectar y controlar las obras e inversiones, otorgar concesiones y autorizaciones en las zonas portuarias (González Laxe, 2018; González Laxe, 2020; González Laxe, 2021).

En tiempos recientes, la Ley 18/2014, de 15 de octubre, de modificación de las concesiones portuarias, amplió el periodo concesional de las terminales de contenedores e instalaciones especiales en los puertos, de 35 a 50 años. Esta medida buscaba incentivar y atraer la inversión privada, ofreciéndoles un plazo más amplio para calcular las amortizaciones de sus inversiones, y, en segundo lugar, facilitar las conexiones con otros modos de transporte e integrarlas en las redes transeuropeas de transportes.

Los impulsos de la legislación española se han debido a la necesidad de acometer la modernización de los puertos de acuerdo con una política portuaria más abierta a

Tabla 2. Principales disposiciones legales de la historia de los puertos españoles.

Año	Disposiciones legales
1835	Ley, de 26 mayo, por la que el Ministerio del Interior asume las competencias en materia de puertos
1851	Real Decreto, de 17 diciembre, de Administración y Servicio de Construcción, Limpia y Administración de Puertos.
1880	Ley, de 7 de mayo, de Puertos.
1911	Ley, de 7 julio, de Junta de Obras de Puertos.
1926	Real Decreto-Ley, de 30 abril, por la que se crea la Junta Central de Puertos.
1928	Ley, de 19 enero, de Puertos.
1966	Ley 1/1966 de 28 enero, de Régimen Financiero de los Puertos Españoles.
1968	Ley 27/1968, de 20 junio, de Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía.
1992	Ley 27/1992, de 24 noviembre, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
1997	Ley 62/1997, de 26 diciembre, de modificación de la Ley 27/1992, de 24 noviembre de Puertos del estado y de la Marina Mercante.
2003	Ley 48/2003, de 26 noviembre, de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general.
2010	Ley 33/2010, de 5 agosto, de modificación de la Ley 48/2003.
2011	Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 noviembre.
2014	Ley 18/2014, de 15 octubre, de modificación de las concesiones portuarias.

Fuente: *Elaboración propia.*

la competencia exterior y a las ideas de la *Nueva Gestión Pública*, que pretendía aumentar los niveles de eficiencia dando un mayor protagonismo a la colaboración público-privada (Notteboom et al., 2022). Este objetivo venía siendo justificado por los constantes incrementos de los tráficos. Esa justificación aparece continuamente enunciada en los preámbulos de las mencionadas leyes.

4. Rasgos del tráfico portuario español

A lo largo del siglo XIX y principios del XX, los puertos españoles se dedicaron fundamentalmente al cabotaje peninsular o al tráfico entre puertos cercanos europeos, mientras que el comercio internacional era más bien reducido. La revolución industrial y el consiguiente proceso industrializador impulsaron la modernización portuaria. Diversos acontecimientos y coyunturas del siglo XX, como las guerras europeas, la inestabilidad en el periodo de entreguerras y la crisis de los años treinta, acentuaron el transporte marítimo. España no quedó ajena a estos hechos políticos y económicos. Durante los primeros años del siglo XX, la favorable evolución económica contribuyó al crecimiento del tráfico portuario. Sin duda alguna, estas circunstancias también estuvieron determinadas por las características económicas urbanas y regionales, así como por el posicionamiento externo que cada ciudad e industria desempeñó en la época.

En los años posteriores a la guerra civil española, se experimentó una fase de decrecimiento. La base industrial y el comercio se ralentizaron, y las conexiones externas

se debilitaron. No solo se visualizó una baja capacidad competitiva de las economías urbanas y regionales, sino que también se apreció una disminución muy ostensible de las mercancías descargadas, lo que convirtió a España en una economía periférica a nivel europeo. Asimismo, se manifestó un nivel de relaciones exteriores escasamente significativo. La consecuencia de esta inflexión fue un mayor nivel de cabotaje en el comercio marítimo. Las razones de este cambio de tendencia radicarón en los impactos negativos de la autarquía y de las actividades del sector de servicios ligados a los negocios marítimo-portuarios, como consignación, representación, agencias y comercio, que no atravesaron su mejor momento histórico debido al aislamiento de la economía española.

Tras la Segunda Guerra Mundial, se asistió a un periodo de revalorización del transporte marítimo. España comenzó a abrirse de manera progresiva al comercio internacional. Se apreció un crecimiento ostensible de las importaciones y, con ello, de las mercancías desembarcadas en los puertos españoles. A pesar de las dificultades para la adquisición de materias primas en el extranjero, se apostó por el tráfico marítimo internacional en detrimento del transporte de cabotaje.

Los años sesenta marcaron el crecimiento económico en España. Las primeras medidas liberalizadoras acentuaron las dinámicas de importaciones y el crecimiento industrial. La dinamización de los movimientos portuarios favoreció la expansión de muchas actividades econó-

Tabla 3. Movimientos de tráficos de los puertos españoles (miles Tns.)

Puertos	2022	2014	2000	1990	1980	1970	1960	1952	1940	1929
Algeciras	99.711	88.08	44.016	24.538	21.812	8.117	63	93	90	84
Valencia	78.962	66.628	25.218	11.975	7.82	4.025	1.921	1.451	961	1.931
Barcelona	69.078	45.427	29.804	18.029	16.364	9.81	3.808	3.334	2.085	3.674
Cartagena	36.383	32.457	17.231	13.683	5.443	5.876	8.252	2.322	290	735
Bilbao	32.766	30.821	27.519	25.205	21.812	9.565	4.37	5.014	2.585	4.692
Huelva	31.879	27.152	17.806	10.009	9.885	8.595	2.583	2.312	1.213	3.447
Tarragona	29.385	31.771	27.357	24.244	19.458	4.391	916	518	287	554
Las Palmas	25.75	20.056	14.299	7.507	4.121	4.714	2.533	1.447	604	
Castellón	20.907	15.59	9.845	7.844	1.833	808	49	96		162
Gijón	19.066	18.888	19.485	11.569	12.397	6.145	4.245	3.122	2.26	1.931
Baleares	15.429	12.677	10.23	6.122	2.664	1.745	676	507	268	403
A Coruña	14.817	11.609	14.655	11.379	8.714	6.721	1.144	434	346	213
Ferrol	11.796	13.053	8.456	1.242	805	608	252	158	82	214
SC. Tenerife	11.662	11.681	15.88	12.026	12.903	14.343	5.367	2.4	850	
Santander	6.414	5.27	5.261	4.082	4.3	3.163	1.494	903	666	1.138
Cádiz	5.566	3.409	4.489	2.819	1.052	2.232	559	366	282	605
Almería	5.501	5.071	8.875	6.72	4.529	1.451	1.109	783	177	880
Vigo	4.552	3.797	3.51	2.694	1.865	1.782	998	419	300	313
Avilés	4.443	4.804	4.074	3.748	5.06	5.844	3.391	1.268	877	907
Málaga	4.339	2.215	3.646	9.141	8.019	3.887	875	843	594	690
Sevilla	3.785	4.371	4.479	3.035	3.328	2.494	1.64	1.245	735	1.408
Pasajes	3.267	3.452	4.605	3.736	4.945	3.235	1.316	966	638	692
Alicante	3.213	2.45	2.981	2.499	2.513	1.366	979	780	371	647
Motril	2.129	1.897	-	-	-	-				
Marín	2.077	1.9	1.566	533	409	295				
Vilagarcía	1.49	983	989	415	503	185				
Ceuta	1.256	1.761	2.265	2.824	1.833	808	892	516	173	
Melilla	572	983	782	457	323	1.041	1.705	1.127	542	
Total	546.191	468.267	326.335	232.399	212.493	133.08				

Fuente: Puertos del Estado (2023).

Nota: En 1970, hay que añadir los movimientos de tráfico registrados en Puerto de Santa María (85); San Esteban de Pravia (262); y la CAGP (4.575). En 1980, hay que sumar las magnitudes contabilizadas en Puerto de Santa María (512); San Esteban de Pravia (22); y la CAGP (15.617). En las estadísticas de 1990, hay que añadir los movimientos de tráfico de la CAGP (4.311).

micas. Se comenzaron a superar las deficiencias en la organización de los servicios portuarios, y los costos por tonelada transportada por vía marítima empezaron a ser competitivos en comparación con los registrados por el transporte terrestre. Las navieras comenzaron a reubicarse, y emergieron los entornos de las ciudades portuarias, que sirvieron de base para el desarrollo de la actividad industrial. También se apreció una progresiva especialización de los puertos en función de la naturaleza de las mercancías movidas, lo cual fue consecuencia de una mayor dependencia de la importación de materias primas y de las obligadas inversiones en terminales especializa-

das, tal y como ocurrió con los productos energéticos, las materias primas para la agricultura o la industria (Cerbán y Ortí, 2015).

Al analizar el comportamiento de los tráficos portuarios, se aprecian varias notas distintivas (Tabla 3). Se observa un crecimiento progresivo. Hasta los años sesenta del siglo XX, los puertos relacionados con las industrias metalúrgicas y energéticas, en primer plano, y cerealistas, en segundo lugar, fueron los que ocuparon los primeros puestos del ranking nacional. Destacan bajo este supuesto los puertos de Cartagena, Bilbao, Gijón, Barcelona, Huelva o Avilés. Las vinculaciones de estos puertos con

sus respectivas industrias son notables, mientras que las demás instalaciones portuarias se diluyen en una relevancia más local o regional.

A partir de los años setenta, los tráficos portuarios en España experimentaron un crecimiento notable. Destacó el despegue de Algeciras y Valencia, que se insertaron en las redes marítimas mundiales y se convirtieron en emplazamientos clave para terminales de contenedores y para el régimen de transbordo. Por otro lado, los puertos energéticos de Cartagena, Tarragona, Huelva y A Coruña consolidaron su posición, experimentando crecimientos intensos y entrando en el top-10 de los puertos españoles. En un tercer grupo, los puertos de Gijón y Ferrol se especializaron en graneles sólidos, destacando en este tipo de tráfico. Además, un grupo de puertos medianos, como Castellón, Almería, Alicante, Cádiz, Sevilla, Vigo y Santander, consolidó su posición mediante el movimiento de mercancías generales y un tráfico muy especializado, estableciendo nichos de mercado específicos.

En resumen, el sistema portuario español presenta tres datos clave: a) un total de 14 puertos movilizan más de 10 millones de toneladas anuales (Algeciras, Valencia, Barcelona, Cartagena, Bilbao, Huelva, Tarragona, Las Palmas de Gran Canaria, Castellón, Gijón, Baleares, A Coruña, Ferrol y SC Tenerife); b) solo un puerto está por debajo del millón de toneladas (Melilla); y c) la diferencia entre el primero y el último en términos de tráficos totales se incrementa hasta el año 2014, para luego disminuir en 2022 (1970: 43,8 veces; 1990: 59,12 veces; 2014: 89,5 veces; y 2022: 74,3 veces).

Este diagnóstico se completa con una dinámica de concentración de tráficos. A pesar de la elevada heterogeneidad tanto en las características como en los tráficos, los puertos mediterráneos movilizan más mercancías que los de la Cornisa atlántico-cantábrica. Finalmente, a lo largo de los últimos 50 años, la jerarquía portuaria española ha experimentado cambios. En 1970, el primer puesto fue para Barcelona, seguido de Bilbao, Huelva y Algeciras. En 1980, Algeciras encabezó el ranking, seguido por Bilbao, Tarragona y Barcelona. En 1990, las posiciones cambiaron y los primeros puestos fueron para Bilbao, Algeciras y Tarragona. A comienzos del siglo XXI, Algeciras ocupaba la primera posición, seguido por Barcelona, Bilbao, Tarragona y Valencia. Después de unos años de predominio valenciano, en 2014, Algeciras recuperó su primer puesto, seguido por Valencia, Barcelona,

Cartagena, Bilbao y Huelva, todos por encima de los 30 millones de toneladas.

5. La heterogeneidad del sistema portuario español.

La amplia y heterogénea tipología del sistema portuario español, permite mostrar el siguiente esquema:

- i. *Clasificación por volumen de tráficos y especialización:* Los puertos españoles se dividen en función de su volumen de tráficos y especialización. Existe un grupo de puertos, la mitad, que mueven más de 10 millones de toneladas (Algeciras, Valencia, Barcelona, Tarragona, Bilbao, Huelva, Las Palmas de Gran Canaria, Cartagena, Gijón, Tenerife, Castellón, Ferrol, A Coruña y Baleares); doce puertos entre 1 y 10 millones de toneladas; y, finalmente, dos puertos que contabilizan tráficos inferiores al millón de toneladas (Melilla y Vilagarcía de Arousa). Muchos de estos puertos están especializados preferentemente en graneles líquidos (Algeciras, Huelva, Tarragona, Cartagena, Bilbao) y otros en graneles sólidos (Gijón, Ferrol, Tarragona). Por su parte, hay puertos en los que la mercancía general es mayoritaria (Vigo, Pasajes, Alicante, Cádiz, Sevilla, por ejemplo), al igual que en otros puertos, los movimientos de contenedores en modalidad de tránsito predominan (Algeciras, Valencia, Barcelona, Málaga, Las Palmas de Gran Canaria).
- ii. *Conexiones en redes marítimas internacionales:* Se contabilizan puertos con amplias conexiones en las rutas marítimas, ya sean de líneas regulares o de transshipment. En el primer caso, destacan Bilbao y Vigo entre los puertos del Norte; Barcelona, Valencia, Málaga y Algeciras en el Sur; y Baleares, Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife entre los puertos ubicados en islas. Como puertos de transshipment sobresalen Algeciras, Valencia, Málaga y Las Palmas, cuyos porcentajes son muy superiores al 75% de los movimientos de contenedores.
- iii. *Vinculación con hinterlands y flujos de importación/exportación:* Existen puertos con una fuerte y notable vinculación a los hinterlands más próximos, respondiendo a flujos de importación y exportación. Estos puertos están ubicados principalmente en áreas territoriales con fuerte vocación exportadora:

Figura 1. Evolución de la inversión portuaria en España.


Fuente: Elaboración propia a partir de Puertos del Estado (2023).

los puertos de Barcelona y Tarragona en Cataluña, Bilbao en el País Vasco, o Valencia y Castellón en la región valenciana.

- iv. *Dispersión geográfica a lo largo del perímetro costero español:* Es muy notable la amplia dispersión de los puertos a lo largo del perímetro costero español, respondiendo a la ubicación de las áreas económicas industriales. De hecho, podría afirmarse que ningún espacio económico español queda sin estar conectado a un puerto.

En suma, el sistema portuario español está distribuido en cuatro grandes fachadas. La cantábrica, que abarca desde Gijón hasta Pasajes, incluyendo los puertos de Avilés, Gijón, Santander, Bilbao y Pasajes. La gallega, con cinco Autoridades Portuarias y seis puertos: San Cibrao, Ferrol, A Coruña, Vilagarcía, Marín y Vigo. La tercera fachada es la sur-meridional, que incluye un amplio número de radas portuarias, tanto las mediterráneas como las sur-atlánticas. Se nutre de las Autoridades Portuarias de Huelva, Cádiz, Sevilla, Algeciras, Málaga, Motril, Almería, Cartagena, Alicante, Valencia, Castelló, Tarragona, Barcelona y Baleares, a los que se suman los puertos de las ciudades de Ceuta y Melilla. En total, suman 24 puertos. Finalmente, los puertos de las Islas Canarias, que suman 7 radas, agrupadas en dos Autoridades Portuarias: Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife.

6. La inversión portuaria y sus resultados

Los puertos han cambiado sus cometidos. Antes se limitaban a ser un espacio para el intercambio de mercancías entre distintos medios de transporte y, en la actualidad, son empresas de servicios que promueven inversiones privadas de carácter industrial y comercial relacionadas con el tratamiento de mercancías, el transporte intermodal, la logística, las aplicaciones telemáticas, entre otras. Esta nueva concepción de los puertos les permite aportar un nuevo valor añadido y convertirse en centros de logística integral, donde se combinan los centros de transporte, de innovación y de nuevas iniciativas.

De esta forma, antaño, se insistía una y otra vez en la planificación y construcción de nuevas infraestructuras, la ampliación y acondicionamiento portuario, y la adecuación de las instalaciones. Es decir, la mayor parte de las justificaciones se inclinaban por desarrollar un mayor esfuerzo inversor, con el objetivo de anticiparse a fuertes demandas de infraestructuras y plataformas. Por eso, llama la atención el grado de relación entre las inversiones desarrolladas en esta actividad y los resultados obtenidos, a veces poco acordes, en el campo de los tráficos y los ingresos.

Al no ser necesarios análisis de costes/beneficios previos, ni tener en cuenta una evaluación de las inversiones, tal y como se reclama desde los estudios y manuales de la OCDE, es fácil comprobar que, a pesar de las fuertes inversiones desplegadas en las infraestructuras y superestructuras, los resultados, ni a medio ni a largo plazo,

Tabla 4. Relación entre la inversión, cifra de negocios, rentabilidad y conectividad marítima de las Autoridades Portuarias.

Puerto	Total Inversión 1993-2022	Tráfico portuario 2022	Cifra negocios 2022	Rentabilidad económica 2022	Ratio de conectividad IV trimestre 2022
A Coruña	942.179	14.817.375	31.96	0,86	--
Alicante	189.757	3.213.965	14.416	1,71	38
Almería	154.532	5.501.563	16.241	1,23	10
Avilés	217.627	4.443.664	16.521	1,81	10
B. Algeciras	1.197.074	99.711.046	89.568	3,21	496
B. Cádiz	325.138	5.566.409	24.375	1,18	55
Baleares	642.85	15.429.552	86.801	7,81	
Barcelona	2.508.380	69.078.916	181.234	3,70	472
Bilbao	1.138.130	32.766.593	64.911	0,51	115
Cartagena	664.769	36.383.593	48.498	4,88	35
Castellón	339.109	20.907.494	29.114	5,60	73
Ceuta	122.523	1.256.875	15.078	-5,05	--
Ferrol	347.691	11.796.239	20.671	2,87	54
Gijón	1.160.174	19.066.179	41.282	1,03	50
Huelva	790.449	31.879.539	44.183	2,33	23
Las Palmas	958.035	25.750.980	79.081	5,82	229
Málaga	254.471	4.339.688	17.857	0,50	31
Marín	118.54	2.077.472	9.719	1,04	11
Melilla	203.224	572.278	8.941	-3,28	--
Motril	76.441	2.129.302	6.522	-3,01	--
Pasaia	127.371	3.267.576	11.6	-0,27	--
SC Tenerife	786.816	11.662.973	51.976	1,86	128
Santander	331.23	6.414.759	21.801	0,94	--
Sevilla	395.88	3.785.715	20.467	-0,04	13
Tarragona	739.165	29.385.996	64.71	3,19	49
Valencia	1.794.328	78.962.968	142.403	3,47	534
Vigo	442.933	4.552.302	27.395	0,13	101
Vilagarcía	97.291	1.490.296	6.069	0,33	14
Total	17.167.118	546.191.297	1.193.392	2,54	

Fuente: Puertos del Estado (2023) y Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2022).

Nota: La conectividad viene expresada por el índice LSCI, elaborado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y compuesto por seis indicadores: i) el número de barcos previstos por semana; ii) la capacidad de carga de los puertos, expresada en TEUS; iii) el número de ofertas de servicios de transporte marítimo regular que parten y llegan al puerto; iv) el número de empresas de transporte marítimo regular que parten o llegan al puerto; v) el tamaño medio, en TEUS, del barco más grande que arribó a puerto; y vi) el número de puertos conectados.

poseen correlaciones elevadas (de Rus, 2015; Coto et al., 2016; Castillo et al., 2018; González Laxe et al., 2021). La Figura 1 que adjuntamos es una buena prueba de lo afirmado. La inversión portuaria española distingue dos fases muy claras. La primera corresponde a una etapa de intensos crecimientos de las inversiones, que abarca desde 1993 hasta 2008, coincidiendo con la crisis financiera de dicho año. La segunda, caracterizada por una contención de las inversiones, se extiende desde 2008 hasta 2020.

Las inversiones se han centrado fundamentalmente en infraestructuras e incremento de la capacidad portuaria (44% del total), seguidas de las actuaciones en las instalaciones logísticas y en la intermodalidad (15,9% del total), y, finalmente, en equipamientos (10,8% del total). Estas tres rúbricas concentran el 70% de las inversiones globales.

Tabla 5. Desglose de las tasas portuarias en el sistema portuario español.

	Concepto	Tasas
Tasa de utilización (buques)	Utilización especial de las instalaciones portuarias	Buque
		Pasaje
		Mercancía
	Ocupación privativa del dominio público	Tasa ocupación
Tasa a empresas concesionarias	Ejercicio en el dominio público de actividades comerciales y de servicios	Tasa actividad

Fuente: Elaboración propia.

Si escudriñamos en el análisis pormenorizado de las Autoridades Portuarias, se observan las siguientes conclusiones:

- i. *La oferta no genera demanda:* es decir, no por realizar muchas inversiones en infraestructuras portuarias se garantiza un correlato de mayores tráficos portuarios.
- ii. *Los volúmenes de tráficos están en consonancia con las distintas especializaciones de tráficos:* estas especializaciones, a su vez, están condicionadas por la situación geográfica y por las instalaciones o fábricas localizadas en las proximidades del puerto, lo que hace que la Autoridad Portuaria dependa de dichas actividades.
- iii. *Los índices de conectividad:* que reflejan los niveles de inserción internacional, poseen una relevancia relativa, ya que solo afectan a los flujos de contenedores y a determinados graneles sólidos, mostrando una correspondencia con aumentos de tráficos.
- iv. *Los puertos de transshipment:* poseen mejores ratios de conectividad y mayores volúmenes de tráfico, siempre que estén próximos a las rutas marítimas más intensivas en tráficos mundiales.
- v. *Los puertos próximos a los más consolidados:* presentan mayores dificultades para crecer debido al solapamiento de hinterlands.
- vi. *Los puertos con mayores niveles de especialización consolidada:* registran resultados positivos por encima de la media nacional.

7. Los regímenes concesionales de los puertos y su incidencia en las cifras de negocios

Los ingresos del sistema portuario español se componen, principalmente, de las tasas referidas a la ocupación, a la

actividad, a las ayudas a la navegación y a la utilización; siendo esta última aquella que comprende las tasas a los buques, a las embarcaciones deportivas y de recreo, al pasaje, a la mercancía, a la pesca fresca, y a la utilización de zonas de tránsito (Tabla 5).

La tasa de ocupación es un abono que las empresas efectúan por el alquiler o cesión de un espacio que ocupan en el recinto portuario, siendo, en consecuencia, un ingreso fijo para la Autoridad Portuaria. En tanto, las tasas de actividad y de utilización son variables, ya que se abonan en función de los movimientos de buques, mercancías o pasaje.

La suma para el año 2022 de los importes de las tasas de ocupación (297,8 millones de euros) y utilización (603,6 millones de euros) supone alrededor del 90% de los ingresos obtenidos por las tasas portuarias del sistema portuario español. A continuación, se sitúa la tasa de actividad (135,3 millones de euros). Dentro de las tasas de utilización, las correspondientes al buque (263,8 millones de euros) y a las mercancías (249,5 millones de euros) ascienden en torno al 47% del total de los ingresos por las tasas.

Para medir la rentabilidad de la superficie concesionable se utilizan tres ratios. En primer lugar, la tasa de ocupación/importe neto de la cifra de negocios. Este índice delimita el aprovechamiento de las superficies portuarias y la relevancia de esta “línea de negocio”. La ratio no tiene en cuenta los ingresos procedentes de la tasa de actividad, por lo que la cifra de negocio depende en gran parte de la tasa de ocupación. En 2021, fue de 27,67% y en 2022, de 24,95%.

En segundo lugar, el porcentaje de superficie concesionable mide la proporción de la superficie concesionable que se encuentra concesionada. Un elevado valor puede indicar que la oferta es escasa para la demanda existente y, en sentido contrario, un valor bajo significa que

Tabla 6. Evolución de ratios de ocupación.

	2011	2018	2019	2020	2021	2022
% Superficie concesionada	68,08	66,83	64,67	62,81	62,10	61,76
% Tasa de ocupación/cifra de negocios	26,23	23,91	24,86	27,31	27,67	24,95
Ingreso medio tasa de ocupación (€/m ²)	6,16	6,84	7,02	6,46	7,22	7,27

Fuente: Puertos del Estado (2023).

puede haber un exceso de oferta para la demanda real. Por último, en tercer lugar, el ingreso medio de la tasa de ocupación se define como los ingresos obtenidos por la tasa de ocupación entre la superficie concesionada. Este índice indica la cantidad que se recauda por cada metro cuadrado de superficie ocupada y revela las perspectivas de la demanda.

Se puede afirmar que la superficie concesionable ha experimentado un incremento progresivo, en términos absolutos, desde 2011; sin embargo, la superficie concesionada se ha mantenido estable a lo largo del periodo 2017-2019, para luego descender ligeramente hasta el 61,7% en 2022.

En lo que respecta a los ingresos por superficie ofertada por el sistema portuario español, se constata un incremento a lo largo del periodo 2011-2022. Así, en 2011 se registró un ingreso medio de 4,25 €/m², y en 2021 fue de 4,48 €/m². El crecimiento no fue constante, mostrando dos descensos acusados en 2014 y 2020, siendo este último relacionado con las medidas adoptadas debido a la situación derivada de la COVID-19. No obstante, se puede concluir que la rentabilidad de la superficie concesionable ha aumentado, pese al incremento de la oferta.

El ingreso medio de la tasa de ocupación mantiene un comportamiento muy similar al ingreso medio por superficie concesionable (Tabla 6). Esto indica que el aumento en la superficie concesionable no ha supuesto una disminución en la rentabilidad. De hecho, el año 2022 registró los mayores ingresos medios de las tasas de ocupación (7,27 €/m²).

Pese a que los ingresos provenientes de la tasa de ocupación suponen cada vez menos en la cifra de negocio total, el sistema portuario español genera unos ingresos mayores por cada metro ofertado. Esto se debe a la combinación de dos factores: el aumento de las concesiones en el marco de las relaciones puerto-ciudad y las nuevas valoraciones de los terrenos, que se realizan cada 10 años.

Al referirnos a las tres principales fuentes de ingresos —las tasas de ocupación, mercancía y buque—, el sistema portuario español revela, de manera muy explícita, que hay AAPP que apuestan por políticas referenciadas en las tasas de ocupación (porcentajes por encima del 30%), como Sevilla, Bilbao, Las Palmas de Gran Canaria, Barcelona, Alicante y Málaga. En otras, por el contrario, su porcentaje es menor del 20%, como en los casos de Algeciras, Cartagena, Valencia, Ferrol y Almería.

Otras AAPP se muestran más favorables a enfocar sus ingresos desde la perspectiva de concentrarlos sobre las tasas de mercancías. Son los casos de Cartagena, A Coruña, Valencia, Bilbao, Vigo y Huelva. Finalmente, un tercer tipo de Autoridades hace hincapié en que la parte sustancial de sus ingresos se base en las tasas al buque: Cádiz, Gijón, Ferrol, Las Palmas de Gran Canaria y Santa Cruz de Tenerife.

Es notable, en consecuencia, la variedad existente en lo que atañe a los ingresos medios por dichas tasas. Las razones de estas diferencias se deben a las distintas orientaciones definidas en los planes de empresas de cada una de las AAPP. Las tasas medias más elevadas sobre los buques se registran en Avilés, Gijón, Ferrol y Marín, mientras que las más bajas se encuentran en Algeciras, Baleares, Melilla, Santa Cruz de Tenerife y Málaga. En cuanto a las tasas medias sobre las mercancías, destacan las posiciones elevadas de los puertos de Vilagarcía, Vigo, Marín y Melilla. Por otro lado, las horquillas más bajas se sitúan en los puertos de Algeciras, Almería, Ferrol y Castellón.

En cuanto a lo que supone la tasa de ocupación sobre los ingresos de los puertos, el ingreso medio por dicha tasa es elevado en Baleares, A Coruña, Pasaia, Gijón, Barcelona, Málaga y Bilbao, mientras que los porcentajes más bajos corresponden a los puertos de Ferrol, Huelva, Cádiz, Sevilla, Almería y Castellón. Esta variabilidad es consecuencia de una decisión estratégica de cada AAPP,

Tabla 7. Relevancia de las concesiones e importes de la tasa de ocupación portuaria.

	Porcentaje de superficie concesionada media	% Tasa de ocupación/Cifra de negocios	Ingreso medio de la Tasa de ocupación (€/m ² concesionado)	Concesiones terminales de manipulación de mercancías
A Coruña	34,02	22,25	11,00	3
Alicante	59,13	33,56	7,13	5
Almería	55,13	16,78	6,75	3
Avilés	55,43	31,90	8,32	6
B. Algeciras	65,18	14,60	6,27	10
B. Cádiz	65,17	21,04	2,43	7
Baleares	39,21	21,00	37,24	10
Barcelona	84,34	32,66	10,39	12
Bilbao	83,54	34,55	8,23	4
Cartagena	78,26	12,45	8,49	7
Castellón	73,73	25,13	6,69	7
Ceuta	85,46	23,07	6,69	2
Ferrol	76,40	18,80	12,40	5
Gijón	49,75	29,42	2,38	9
Huelva	61,05	23,25	7,93	7
Las Palmas	47,30	33,96	3,21	11
Málaga	91,77	30,59	9,46	4
Marín	84,62	24,37	7,37	5
Melilla	40,48	26,92	30,72	2
Motril	53,30	20,41	6,67	3
Pasaia	80,67	24,18	7,98	4
SC Tenerife	70,87	22,36	9,23	5
Santander	67,22	24,01	3,79	9
Sevilla	27,10	34,98	3,85	7
Tarragona	72,15	21,31	4,70	5
Valencia	64,72	19,65	6,57	13
Vigo	69,12	29,00	6,47	7
Vilagarcía	64,30	27,73	7,67	4
TOTAL	61,76	24,95	7,27	

Fuente: Puertos del Estado (2023); Observatorio de los servicios portuarios (2023).

determinada por sus propios condicionantes intrínsecos derivados de la localización, los competidores, la industria asociada al puerto y los tráficó de transbordo.

Es evidente la autonomía de criterio con la que actúa cada autoridad portuaria en la articulación y fijación de cuantías de sus tasas. Es decir, aunque el sistema está armonizado para el conjunto de España, cada AAPP posee un elevado nivel de flexibilidad para determinar las cuantías y bonificaciones de las tasas. Se aprecian así distintas estrategias respecto a la tasa de ocupación (Tabla 7).

En suma, resulta muy dispar el porcentaje de superficie concesionada en los puertos. Por encima del 80%

se sitúan seis Autoridades Portuarias: Barcelona, Bilbao, Ceuta, Málaga, Marín y Pasaia; y entre el 70 y el 80%, otras cinco autoridades (Cartagena, Castellón, Ferrol, Santa Cruz de Tenerife y Tarragona).

En lo que respecta a los ingresos medios que obtiene cada AAPP en función de la superficie concesionada, las ratios más elevadas corresponden a Baleares (37 €/m²) y Melilla (30,7 €/m²), siguiéndoles Ceuta (12 €/m²), Las Palmas (11 €/m²), A Coruña (11 €/m²) y Barcelona (10 €/m²), con índices muy por encima de la media española (7,27 €/m²). En tanto que las más reducidas corresponden a Cádiz, Ferrol, Santander y Sevilla, con valores por

debajo de 4 €/m². Tal disparidad de datos es producto de las diversas estrategias portuarias y orientaciones comerciales de cada Autoridad Portuaria.

Esto es, la aplicación de una política tarifaria diferente por parte de las Autoridades Portuarias pone de manifiesto que las apuestas por sobreponderar las tasas de ocupación constituyen un recurso clave para incrementar los ingresos de las AAPP. Tal enfoque, al diferenciar el porcentaje de ingresos de las AAPP respecto a las tasas de actividad y utilización, revela la trascendencia de la “imagen de marca” o el énfasis en la economía territorial frente a las apuestas a favor del *transshipment* o los tráficos condicionados por la ubicación de una gran industria vinculada a un hinterland.

La industria portuaria ha experimentado cambios tanto en relación con las partes de las cadenas de suministro como con la administración pública, resultando en un nuevo modelo operativo, económico y financiero asociado a nuevas formas de asociación público-privada. Estos cambios afectan a los negocios, necesidades y articulación de la gobernanza. De esta forma, las industrias marítimas y portuarias enfrentan desafíos en cuanto a los contratos de concesión y de gestión.

8. Conclusiones

Todos estos datos muestran el hecho de que los puertos ya no son un “refugio cotidiano”, sino que se han convertido en captadores de tráficos, mientras procuran concentrar los centros de carga con el objetivo de redistribuirlas. Las nuevas estrategias portuarias cambian el concepto de “territorio” y de “flujos cautivos” por el de “ampliar la zona de influencia de los puertos”, lo que se denomina el “hinterland de la globalización” (o zona de influencia espacial globalizada).

Se demuestra así la relevancia que poseen los puertos en su apuesta por una mayor apertura exterior y por su conexión con los operadores internacionales, dando lugar a un específico patrón de especialización. Su propensión exportadora deberá impulsar la capacidad de dinamizar las economías regionales próximas a las instalaciones portuarias. De esta manera, las distintas opciones de los puertos pasan por la definición de estrategias específicas en función de las diferentes composiciones sectoriales de las cargas asociadas a cada uno y de las actuaciones conjuntas con otros puertos (Chen y Everett, 2014).

De ahí que algunos puertos españoles intenten consolidarse como plataformas portuarias abiertas y

competitivas, para lo cual necesitan fuertes dotaciones en infraestructuras y equipamientos que incentiven el proceso de consolidación de los enclaves portuarios y el desarrollo de zonas logísticas y de servicios próximos a los recintos portuarios.

En resumen, las normativas españolas respondieron a la necesidad de modernización de los puertos, con mayores niveles de liberalización y competencia, integrando patrones diferenciales en el mercado global y asociando el partenariado público-privado con el objetivo de consolidar centros de distribución de mercancías a escala europea.

Los cambios económicos y las transformaciones socio-territoriales del país contribuyeron a modificar los modos de gestión del dominio público portuario. Los aumentos de tráficos marítimos y su mayor inserción internacional incentivaron nuevas dinámicas en las que se observa una mayor presencia y participación de las empresas privadas, como resultado de las tendencias relacionadas con los procesos de liberalización económica a los que han respondido las sucesivas normativas.

El aumento de tráficos, los mayores niveles de especialización y las mejores ratios de inserción internacional consolidan un modelo portuario singular, con una gobernanza muy compleja (González Laxe, 2012). Sin embargo, la jerarquía portuaria no se modifica con tanta facilidad, ya que está más relacionada con las actividades industriales próximas a los puertos y con la propia captación de mercancías proclives a los flujos internacionales.

Los plazos concesionales se han ido modificando a lo largo del tiempo. De las otorgadas a perpetuidad, según la Ley Cambó (1928), se pasó a limitaciones a 30 años, como se contemplaba en la Ley de 1992. De las estipuladas hasta los 60 años, según la Ley de 2003, se regresó a 30 años en el texto normativo de 2011. Posteriormente, se abrió la posibilidad de llegar hasta 75 años, como se deduce de la última modificación del texto refundido de 2011.

En los últimos años, se observa un creciente proceso de integración vertical dentro de la industria marítima y portuaria, en el que las compañías navieras, de forma directa o a través de sus subsidiarias u operadores locales de terminales de contenedores, adquieren gradualmente mayores niveles de participación en las terminales de mercancías, lo que les permite obtener una mayor cuota de mercado (Parola et al., 2012). De esta manera, las recurrentes negociaciones de contratos en las actividades

de infraestructura y servicios les permiten incrementar su poder de negociación. Sin embargo, no es desdeñable la posibilidad de un problema de *holdup* entre la Autoridad Portuaria (concedente) y las empresas operadoras (concesionaria) debido a inversiones subóptimas o comportamientos oportunistas.

Los mayores plazos concedidos abren opciones para la privatización o para una amplia concesión a entidades privadas, especialmente en circunstancias económico-financieras-presupuestarias complejas por parte de algunos Estados, como ocurrió durante la recesión financiera de 2009 y la concesión de los puertos griegos a la empresa china COSCO. La privatización no es solo un concepto jurídico, sino fundamentalmente económico. Afecta tanto a las expectativas económicas como a la cuota de mercado, permitiendo establecer barreras de entrada y canalizar la transferibilidad hacia unos pocos agentes (Baltazar y Brooks, 2007; Brooks y Cullinane, 2007).

En el caso español, en ocasiones se abre el debate sobre las dinámicas descentralizadoras o la asunción de nuevas competencias por parte de las CCAA. El Marco Estratégico del Sistema Portuario español, aprobado por el Gobierno de España en 2022, no especifica los cambios en lo que concierne a los niveles de gobernanza. Por tanto, es una cuestión abierta. No obstante, esto no impide afirmar que una Autoridad Portuaria pueda reclamar la competencia de la gestión del puerto mediante una cesión, pudiendo llegar incluso a concesionarla o recalificar sus funciones.

Finalmente, se constata un elevado nivel de concentración empresarial en las actividades de servicios. El informe del Observatorio de Servicios Portuarios (2022) expone que las concesiones en manos de los principales grupos empresariales alcanzan el 76,1% del total, dejando el 23,9% restante en manos de empresas independientes y de ámbito local.

No obstante, conviene destacar que no todas las regulaciones han constituido soluciones per se, ya sea ante los problemas de eficiencia en la provisión de los servicios de infraestructura y operativos, ya sea ante la aplicación de las posibilidades que le concede la normativa, como es el caso de los plazos temporales de las concesiones. Tal es el caso reciente de la Ley 13/2023, cuya ampliación solo ha servido para aumentar la cuota de penetración de un operador transnacional, sin que ello haya supuesto un alineamiento de costes con beneficios sociales y territoriales.

9. Referencias

- Aleman, J. (2015).** Incidencia del puerto en la ciudad. La experiencia latinoamericana de renovación de los waterfronts. *Revista Transporte y Territorio*, 12, 70–86. <https://doi.org/10.34096/rtt.i12.1222>
- Baltazar, R., & Brooks, M. (2007).** Port Governance, devolution and the matching framework: A configuration theory approach. *Research in Transportation Economics*, 17, 379–403.
- Brooks, M., & Cullinane, K. (2007).** Governance models defined. *Research in Transportation Economics*, 17, 405–435.
- Brooks, M. R., Cullinane, K. P. B., & Pallis, A. A. (2017).** Revisiting port governance and port reform: A multi-country examination. *Research in Transportation Business and Management*, 22, 1–10.
- Carrillo, I., & Santander, A. (2005).** Modernización portuaria en Chile. *Síntesis tecnológica*, 2(2), 63–68.
- Castillo Manzano, J. I., Castro Nuño, M., González-Laxe, F., & Pedregal, D. J. (2018).** Legal reform and the devolution of the Spanish port system: An econometric assessment. *Utilities Policy*, 50, 73–82. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2017.10.003>
- Cerbán, M. M., & Ortí, J. (2015).** Infraestructuras portuarias: Análisis del sistema portuario español: Contexto internacional y propuestas de reformas. Documento Trabajo Fedea.
- Chen, S., & Everett, S. (2014).** The dynamics of port reforms different contexts, similar strategies. *Maritime Policy and Management*, 41(3), 288–301. <https://doi.org/10.1080/03088839.2013.839513>
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. (2022).** La Gestión Portuaria 2022.
- Coto Millán, P., Fernández, X. L., Hidalgo, S., & Pesquera, M. A. (2016).** Public regulation and technical efficiency in the Spanish Port Authorities. 1986-2012. *Transport Policy*, 47, 139–148. <https://doi.org/10.1016/j.tranpol.2016.01.006>
- De Rus, G. (2015).** La política de infraestructuras en España: Una reforma pendiente. Documento Trabajo Fedea.
- González-Laxe, F. (2012).** La nueva gestión portuaria española. *Boletín de Información Comercial Española*, 3024, 25–38.
- González-Laxe, F. (2018).** El transporte marítimo y los desarrollos portuarios: El caso español. *Estudios de Economía Aplicada*, 36(3), 647–668.

- González-Laxe, F. (2020).** Los sistemas portuarios de los Reinos de Marruecos y España, análisis de sus similitudes y diferencias. *Espace Géographique et Société Marocaine*, 31.
- González-Laxe, F. (2021).** Análisis de la rentabilidad económica del sistema portuario español. *Información Comercial Española*, 3134, 39–52.
- González-Laxe, F., Martín Bermúdez, F., & Prado Domínguez, J. (2021).** Are Spanish ports efficient and profitable? A quantitative analysis. *Utilities Policy*, 70(1), 101195. <https://doi.org/10.1016/j.jup.2021.101195>
- Menéndez, U. (2023).** Las concesiones portuarias posteriores a 1992 podrán prorrogarse más allá de los 35 años. *Client Briefing Portuario*.
- Notteboom, T., Pallis, A. A., & Rodrigue, J. P. (2022).** *Port economics, management and policy*. Routledge.
- Observatorio de los servicios portuarios. (2023).** Documentos de Gestión 2022. Puertos del Estado.
- Observatorio de Servicios Portuarios. (2022).** Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios. Puertos del Estado.
- Parola, F., Tei, A., & Ferrari, C. (2012).** Managing ports concessions: Evidence from Italy. *Maritime Policy and Management*, 39(1), 45–61. <https://doi.org/10.1080/03088839.2011.642312>
- Puertos del Estado. (2015).** Recomendaciones relativas a los principales aspectos jurídicos, procedimentales y económicos que pueden ser de interés en los procedimientos que se inicien al amparo de lo dispuesto en la Disposición Transitoria décima del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. Puertos del Estado.
- Puertos del Estado. (2023).** Informes de Gestión 2011-2022. Puertos del Estado.
- Vélez Fraga, M., & Nägele, N. (2021).** La modificación de las concesiones portuarias ante la doctrina del Tribunal Supremo. *Actualidad Jurídica Uría Wilmsmeier*.
- Wilmsmeier, G., Pallis, A. A., Schorch, S. L., & Trujillo Menéndez, D. L. (2024).** Port governance and the implications of institutional fragmentation: Lessons from Colombia. *Research in Transportation Business & Management*, 56, 155–165.