

JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA DE LA INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN LA ACTIVIDAD PORTUARIA

José Ignacio Castillo Manzano (*)
Lourdes López Valpuesta (*)

En las economías mixtas, el Estado, además de establecer el marco jurídico en el que se desarrollan las relaciones económicas, puede desempeñar un papel económico más activo cuando los mercados no producen resultados eficientes. Estos fallos del mercado constituyen una condición necesaria, aunque no suficiente, para la intervención del Estado en la economía.

En concreto, y en el sector portuario, la tutela de las administraciones públicas a lo largo de la historia se ha justificado por la existencia de estos fallos del mercado (rendimientos crecientes, bienes públicos, externalidades o selección adversa, entre otros) que impiden que el mercado asigne eficientemente los recursos en este sector.

A continuación, se analizan estos fallos del mercado en la actividad portuaria, así como la normativa legal a través de la cual el sistema portuario español ha intentado corregir la asignación de los recursos realizada por el mercado.

1. LOS FALLOS DEL MERCADO EN LA ACTIVIDAD PORTUARIA

a) Rendimientos crecientes

Los rendimientos crecientes se presentan en industrias con costes medios decrecientes para cualquier nivel de producción, debido a la existencia de elevados costes fijos. Esta situación genera un *monopolio natural* debido a que es más eficiente tener un solo productor para satisfacer la demanda, pues la existencia de varios productores multiplicaría innecesariamente los costes fijos.

En el sector portuario, este fallo de mercado está presente debido a la tendencia en el transporte marítimo a aumentar progresivamente el tamaño de los buques, con objeto de poder obte-

ner así unos costes medios más bajos. Por este motivo, los puertos se han visto obligados también a aumentar su tamaño y su calado para adaptarse a estos buques y materializar estas economías de escala que, de otro modo, quedarían desaprovechadas.

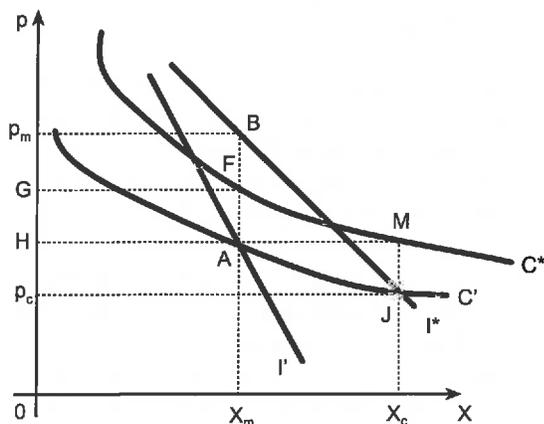
En la actividad portuaria no son éstas las únicas economías de escala que se pueden obtener, sino que existen otras con origen en las modernas tecnologías que se aplican, que tienden a convertir a los puertos en verdaderos monopolios naturales. Estas economías de escala ocasionadas por los adelantos tecnológicos se reflejan en que, por ejemplo, haya pocos puertos que necesiten más de una terminal de contenedores (1), si ésta cuenta con una buena dotación de superestructuras portuarias. Esto es especialmente relevante en el caso de puertos relativamente pequeños, en el que la escala mínima eficiente de un muelle puede superar la demanda efectiva.

El fenómeno de los rendimientos crecientes puede analizarse en el gráfico 1, siendo C^* e I^* los ingresos y costes medios, respectivamente, y C' e I' los costes e ingresos marginales, respectivamente.

El monopolio natural generado por una terminal de contenedores produciría unos servicios portuarios al nivel X_m y a un precio p_m , generándose unos beneficios monopolísticos de $GFBp_m$, por lo que el coste de ineficiencia sería el área ABJ . Sin embargo, el problema reside en que el precio al que se alcanza el equilibrio competitivo, p_c , es inferior al coste medio a largo plazo, por lo que, en esa situación, la terminal portuaria sufriría pérdidas correspondientes al área $HMJp_c$.

Sin embargo, la diversidad de actividades portuarias relacionadas con el transporte marítimo hace que no pueda considerarse que un puerto en

GRÁFICO 1
RENDIMIENTOS CRECIENTES
EN UNA TERMINAL DE CONTENEDORES



Fuente: Elaboración propia a partir de Albi, *et al.* (1994).

su conjunto presente las condiciones necesarias para ser un monopolio natural, ya que buena parte de los servicios portuarios puede ser prestada en régimen de competencia por más de una empresa. El modelo de monopolio natural puede ser útil para describir algunos elementos de la actividad portuaria, especialmente muelles, diques, grúas de contenedores y, en general, aquellos servicios ligados a la existencia de una infraestructura muy costosa que no tiene sentido duplicar para determinados volúmenes de tráfico.

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

b) Barreras de entrada y salida

Por lo visto en el apartado anterior, se puede decir que los puertos poseen una tendencia natu-

ral a constituirse en monopolios. Sin embargo, la teoría económica moderna sugiere que lo verdaderamente preocupante no es el hecho en sí de la existencia del monopolio, sino la respuesta del mercado en cuestión a la existencia de ese monopolio (2). Esta respuesta depende de la competencia potencial que conseguiría que el monopolista no se aprovechara de su situación, ya que, si lo hiciera, la competencia potencial se transformaría en real al entrar nuevas empresas en el sector, que dejaría de ser un monopolio. Este mecanismo de control tiene mayores probabilidades de existir cuanto más fáciles sean la entrada y la salida del mercado para las empresas que deseen comenzar su actividad o abandonar su producción en el mismo.

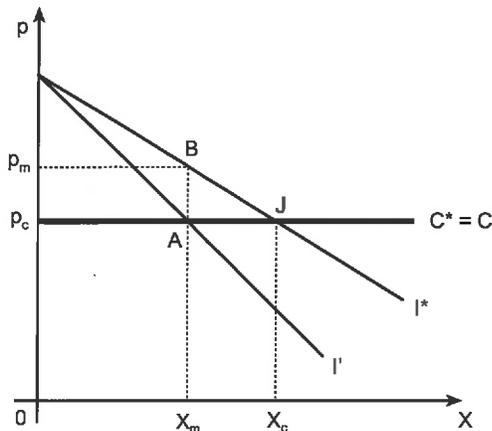
Respecto a las barreras de entrada en el sector portuario, encontramos tanto barreras de naturaleza legal como barreras técnicas. Entre las de naturaleza legal, se encuentra el sistema de autorizaciones que concede el Estado para decidir qué empresas son las que pueden ofertar unos determinados bienes o servicios.

Pero a estas barreras hay que unir las de carácter más técnico, incluyendo todas las infraestructuras básicas de un puerto (canales, diques, escolleras, muelles, redes de suministro, etc...) que, al requerir un desembolso importante de capital, pueden impedir el acceso al mercado de servicios portuarios a gran parte de los competidores potenciales. Además, cabe considerar que las inversiones en infraestructuras necesarias para los puertos, dado su elevado coste, su largo período de vida útil, su especialización (que impide que puedan ser empleadas en otros usos alternativos) y su inamovilidad (3), constituyen en realidad una importante barrera de salida próxima al concepto de costes hundidos (4).

Gráficamente, se puede observar la ineficiencia en un servicio portuario en situación de monopolio (por ejemplo la Corporación de Prácticos) debido a una barrera de entrada (concesión pública). Se supone, para simplificar, que la empresa concesionaria trabaja con costes medios, C^* , y marginales, C' , constantes y por lo tanto idénticos (gráfico 2).

El equilibrio de la Corporación de Prácticos se representa en el punto A, donde el ingreso marginal I' se iguala al coste marginal. Los servicios de practicaaje ofrecidos son iguales a X_m y el precio de monopolio se alcanza en p_m . Esta situación es ineficiente y su coste viene dado por la diferencia entre la pérdida de excedente de los consignatarios/clientes

GRÁFICO 2
BARRERA DE ENTRADA
EN LOS SERVICIOS DE PRACTICAJE



Fuente: Elaboración propia a partir de Albi, et al. (1994).

tes finales del puerto ($JB_{pm,pc}$) y el beneficio de la Corporación de Prácticos ($AB_{pm,pc}$). El equilibrio competitivo y óptimo en el sentido de Pareto se alcanza en el punto J, con un nivel de producción de servicios superior, X_c , y con un precio inferior, p_c , igual al coste marginal.

c) Bienes públicos

Los bienes públicos se caracterizan por satisfacer necesidades privadas pero con las tres propiedades siguientes: se consumen conjuntamente; el consumo de esos bienes por un sujeto no es rival del consumo del mismo bien por otros sujetos, y la imposibilidad técnica o económica de aplicar al disfrute de esos bienes públicos el principio de exclusión característico de los bienes privados. El problema de los bienes públicos reside en que no hay garantía alguna de que se manifiesten las preferencias individuales, pues no se acompaña de la sanción de privar de su consumo a quien no lo haga.

La convicción de que existen bienes públicos en la actividad portuaria es el principal argumento de los que consideran necesaria la intervención del Estado en el sector, garantizando la oferta gratuita de los mismos y financiándolos a través de impuestos. Esta convicción no es nueva, sino que ya podemos encontrarla en los economistas del siglo XIX que, tomando como base el pensamien-

to de Adam Smith, confeccionaron listas de bienes públicos que incluían la defensa exterior, la ley y el orden en el interior, la recaudación de impuestos, alguna clase de educación, ayudas a algunas variedades de pobreza, las carreteras, los puentes, los canales y los *puertos*.

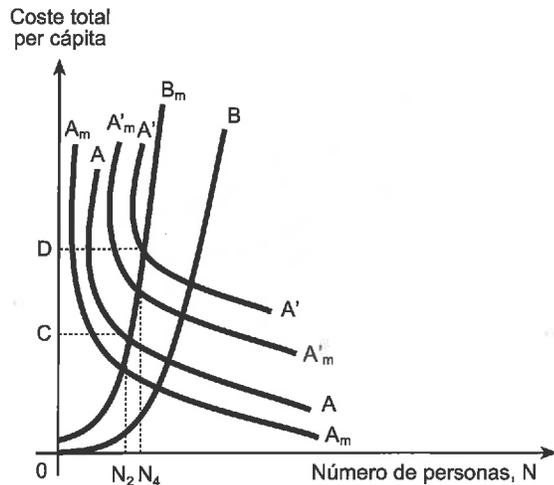
Para Martínez Budría (1993) sólo tendrán este carácter de bienes públicos los servicios de señales marítimas y faros, siendo este último, además, un ejemplo clásico de bien público utilizado en la literatura económica (Coase, 1974) (5).

Pero lo cierto es que una parte importante de los servicios ofertados por los puertos son bienes públicos impuros o congestionables, al presentar una rivalidad parcial entre sus consumidores, aunque sean consumidos en cantidades iguales. De esta forma, cuantos más usuarios utilicen un bien congestionable, por ejemplo, un muelle, mayor será la disminución en la calidad del servicio recibido por la totalidad de sus usuarios, es decir, el coste marginal de añadir un consumidor adicional ya no es cero. Este concepto estaría más cerca de la postura defendida por Goss (1995), de considerar un mayor número de bienes públicos en la actividad portuaria tanto puros como impuros.

Si consideramos que muchos de los servicios portuarios tendrán este carácter, habrá que determinar la capacidad máxima de las infraestructuras o su tamaño óptimo para un nivel dado de servicio. Para ello, se sigue el modelo de Musgrave y Musgrave (1992) para bienes locales.

Supongamos que hemos realizado obras en infraestructuras portuarias congestionables por valor de Z euros. Supongamos a continuación que cada buque está dispuesto a pagar una tasa por su utilización igual al beneficio marginal recibido, lo que implica que el coste de las obras se divide por igual entre los usuarios. La curva AA del gráfico 3 muestra el coste del servicio per cápita (medido sobre el eje vertical) para diferentes tamaños de la comunidad (medidos sobre el eje horizontal). Este coste disminuye a medida que aumenta el número de usuarios N. Como el coste total de las obras continúa siendo igual a Z en todo momento, la curva AA es una hipérbola rectangular con un coste per cápita igual a Z/N , reflejando un coste per cápita decreciente con un número creciente de consumidores. La curva $A_m A_m$, que se deriva de la curva AA, muestra el ahorro marginal del coste del servicio per cápita que resulta cuando se aumenta el número del grupo (6).

**GRÁFICO 3
ELECCIÓN DEL TAMAÑO ÓPTIMO DE LA
COMUNIDAD PARA UN NIVEL DADO DE
SERVICIO PORTUARIO**



Curva AA: Coste de servicio per cápita o Z/N
 Curva AmAm: Ahorro marginal en el coste del servicio per cápita
 Curva OB: Coste de aglomeración per cápita
 Curva OBm: Coste marginal de aglomeración per cápita

Fuente: Musgrave y Musgrave (1992).

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

d) Selección adversa

Para comprender los problemas de selección adversa en el ámbito portuario se utilizará un ejemplo de De Rus *et al.* (1995), según el cual la ley obliga a todo buque que se aproxime a un puerto y que desee realizar las operaciones de fondeo o atraque a emplear los servicios de un práctico. Podría suponerse que el armador tiene incentivos suficientes

para demandar estos servicios, evitando así poner en peligro el buque o la carga por desconocimiento del puerto en el que se realizan las operaciones.

Pero si un naviero pudiera decidir de manera autónoma la contratación de los servicios de practica, así como el uso o no de remolcadores o su número, intentaría ahorrar costes no contratándolos. De esta manera, podría ofrecer en el mercado precios más bajos que sus competidores. Como los demandantes de los servicios de este naviero difícilmente apreciarán la reducción de seguridad que resulta de su comportamiento irresponsable, el resultado sería que su cuota de mercado se vería incrementada, en perjuicio de aquellos otros armadores que actúen de forma correcta.

e) Externalidades

Un bien es generador de efectos externos si su producción o su consumo afectan a los beneficios o al bienestar de agentes distintos de sus productores o consumidores originales sin que esta interdependencia tenga su reflejo en los precios.

En el desarrollo de su actividad, los puertos presentan externalidades, tanto positivas como negativas, las cuales influyen, sobre todo, en la relación existente entre el puerto y la ciudad donde se localiza.

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

I. La contaminación, ya que la actividad portuaria, como otras muchas actividades industriales o comerciales, posee un efecto contaminante en su entorno. Esta contaminación se puede concretar en los siguientes aspectos:

- a) Contaminación de las aguas y playas cercanas.
- b) Contaminación acústica, producida por las operaciones de movimientos de mercancías.
- c) Presencia de mercancías peligrosas, almacenadas o en proceso de manipulación (7).
- d) Generación de polvo y otras formas de contaminación atmosférica.

II. El efecto pantalla, pues los puertos dificultan el disfrute de los espacios costeros por parte de los habitantes de las ciudades portuarias.

III. La generación de tráfico, sobre todo de vehículos pesados, lo cual ocasiona la congestión en las carreteras de acceso a los puertos que pasan por zonas céntricas de las ciudades que los acogen.

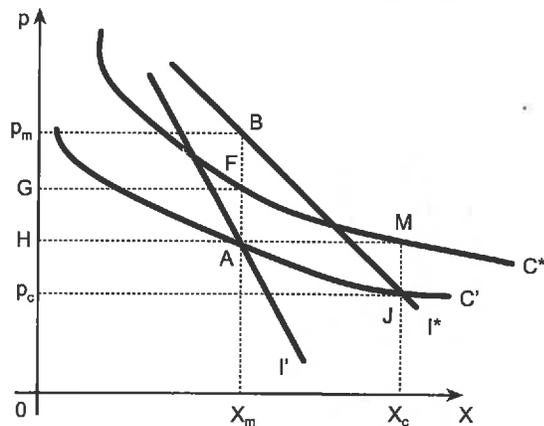
Existen otros casos de externalidades negativas que no afectan tanto a la ciudad como al resto de usuarios de los servicios portuarios, y que están relacionadas con el tema de la seguridad, ya tratado en la selección adversa. Por citar un ejemplo, el caso del hundimiento de un buque en las aguas del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

La ineficiencia causada por la contaminación de un puerto en las playas cercanas se refleja en el gráfico 4.

En el gráfico 4, S_p es la función de oferta del puerto, igual al coste marginal privado; D es la demanda de mercado de los servicios portuarios X , y S_e refleja el coste marginal externo causado por cada servicio portuario a los usuarios de la playa. El equilibrio competitivo, que se produce en A , no es eficiente, pues hay que considerar el coste marginal para la sociedad en su conjunto, S_s , que gráficamente se obtiene sumando S_p y S_e . Por tanto, el nivel eficiente de producción será aquel para el que $S_s = D$, es decir, X_e , al que le corresponde un precio p_e . El nivel eficiente de servicios portuarios X_e es inferior al resultante del equilibrio competitivo, X_c , debido a que, al no tener que pagar el puerto por la contaminación que genera, dicho coste, S_e , no se incorpora a sus tarifas, lo que lleva a una producción excesiva de sus servicios. La ganancia neta para la sociedad de reducir la contaminación de las playas a su nivel óptimo será el área ABC (igual a la diferencia entre la ganancia para los usuarios de la playa, $BCAJ$, y la pérdida de excedente del puerto y de los clientes finales del mismo, ABJ).

A las externalidades negativas en la actividad portuaria hay que unir una de carácter positivo, como es la importancia económica de la actividad portuaria para el entorno en el cual se desarrolla.

GRÁFICO 4
EXTERNALIDAD NEGATIVA GENERADA
POR LA CONTAMINACIÓN PORTUARIA



Fuente: Elaboración propia a partir de Albi E, et al. (1994).

Es necesario apreciar la relevancia del papel que juegan los puertos en el proceso de localización, selección y desarrollo de la actividad económica. Entre las ventajas de acoger a un puerto se pueden citar las siguientes:

- Crecimiento del PIB regional.
- Facilita la diversificación de las estructuras productivas regionales al poderse llevar a cabo nuevos proyectos empresariales.
- Efectos redistributivos de la riqueza al generarse puestos de trabajo mejor retribuidos y promoverse la creación de nuevas empresas (la mayoría vinculadas al sector servicios).
- Mayor recaudación de impuestos sobre la renta, sobre el consumo, sobre actividades empresariales.
- Incremento de los beneficios empresariales por la disminución de los costes de transporte, debido a las ventajas del transporte marítimo frente al terrestre.
- Es un medio de transporte menos contaminante que el terrestre.

Sin embargo, hoy en día, los puertos han perdido gran parte de la relevancia económica que tenían para la ciudad, debido, sobre todo, a la

mayor diversificación de las actividades industriales y de servicios no vinculadas al tráfico marítimo. Todo ello ha supuesto un desconocimiento social del papel de los puertos, de sus nuevas instalaciones, más alejadas del entorno urbano por motivos medioambientales, y de su incidencia en la vida económica y social de las ciudades.

2. INTERVENCIÓN DEL SECTOR PÚBLICO EN EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL

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

La intervención estatal en el sistema portuario español se ha concretado en la Ley 62/1997, de 26 de diciembre, que modifica la Ley 27/1992 de Puertos del Estado y de la Marina Mercante. La escasa vigencia de la ley anterior, tan sólo cinco años, se debió, según la exposición de motivos de la actual, a la adaptación de la organización de nuestros puertos a "un entorno cambiante, cada vez más abierto y libre". Actualmente, se encuentra en borrador el *Anteproyecto de Ley de Régimen Económico y de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General* (en adelante *Anteproyecto*), que cambiará de nuevo el modelo portuario español y establecerá un nuevo entorno portuario basado en el incremento de la participación de la iniciativa privada y la liberalización de los servicios portuarios.

El gráfico 5 refleja la evolución del tráfico portuario del sistema portuario español en las últimas dos décadas. En él se han señalado las fechas de las leyes sobre puertos de 1992 y 1997. La mera observación de la serie parece ofrecer suficiente evidencia empírica a priori para plantear una hipótesis de cambio estructural positivo de la misma debido a ambas reformas. Lo cierto es que, como sabe bien la comunidad portuaria española, estas reformas han introducido mayores dinamismo y competencia en el sector, yendo acompañadas de incrementos continuados en el tráfico.

Así, después del ligero estancamiento del tráfico portuario desde 1983 hasta 1991 (varios años

con tasas negativas, siendo la mayor tasa de crecimiento de un 5,5 por 100 en 1989), y la caída de la actividad portuaria provocada por la crisis de 1992-93, se produce un repunte en los años posteriores a la Ley de Puertos del Estado de 1992, con las mayores tasas de crecimiento en el período considerado, del 7,13 y 10,91 por 100 en 1994 y 1995, respectivamente. Después de la caída de 1996, de nuevo, la reforma de la Ley 62/1997 inicia un período de tasas de crecimiento continuado que van desde el 4,2 por 100 en 1998 hasta el 5,4 por 100 en 2000.

A continuación, presentamos algunos ejemplos de los instrumentos que ha utilizado el Sector Público en el sistema portuario español para solucionar los fallos de mercado antes expuestos.

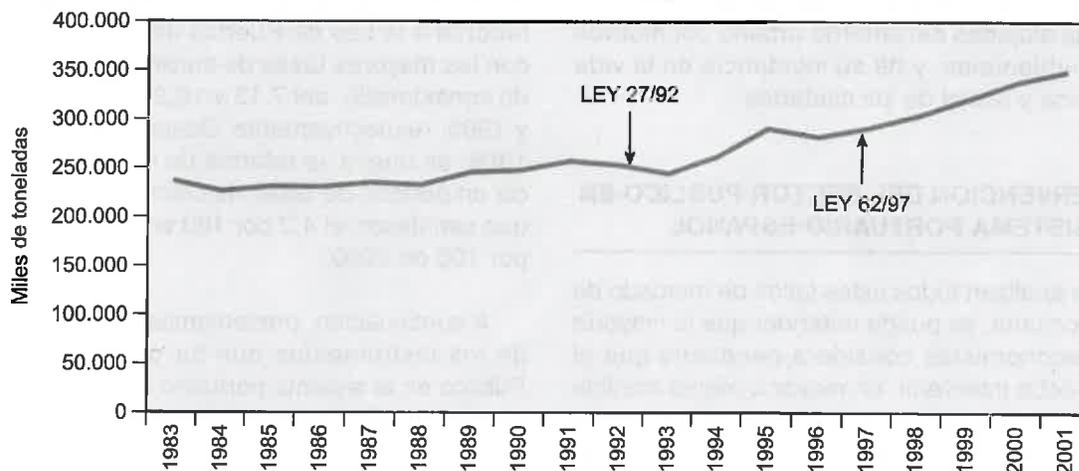
a) Existencia de situaciones monopolísticas por rendimientos crecientes y barreras de entrada y salida

En general, una gran parte de las reformas legislativas en el sector portuario español ha intentado introducir una mayor competencia en la actividad portuaria tanto a nivel *intraportuario* como a nivel *interportuario*, para romper con un conjunto de prácticas inadecuadas llevadas a cabo por los puertos durante décadas, al trabajar bajo entornos monopolísticos. El objetivo era evitar que la administración de un puerto con importantes tráfico cautivos aprovechara la situación de baja competencia y explotara las rentas del monopolio resultante, lo que afectaría al nivel de eficiencia de la economía en la que esté situado ese puerto y generaría insatisfacción en los clientes del puerto.

Además, los cambios en el sector están favoreciendo esta competencia, pues, como establece la exposición de motivos del *Anteproyecto*, el desarrollo de las redes transeuropeas de transporte, los cambios tecnológicos y estratégicos del sector transportes y los procesos de liberalización "han intensificado la competencia interportuaria, tanto a escala nacional como internacional, por atraer tráfico marítimo internacional, así como la competencia intraportuaria entre los distintos prestadores de servicios portuarios en un puerto".

En el caso de la competencia *intraportuaria*, la intervención pública se ha centrado más en la regulación de la gestión privada del monopolio, disminuyendo cada vez más la producción directa por el sector público.

GRÁFICO 5
EVOLUCIÓN DEL TRÁFICO DEL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL (1983-2001)



Fuente: Elaboración propia con base en datos de Puertos del Estado.

El ordenamiento jurídico portuario (art. 67 de la Ley 27/1992, modificado parcialmente por la Ley 62/1997) nos dice que "la prestación de servicios portuarios podrá ser realizada directamente por las Autoridades Portuarias o mediante gestión indirecta por cualquier procedimiento reconocido en las leyes". En la mayor parte de los casos, las autoridades portuarias gestionan indirectamente estos servicios mediante concesiones o autorizaciones.

Estas concesiones pueden suponer en algunos casos barreras de entrada al sector, generando situaciones de monopolio. Podemos citar como ejemplos los servicios de practicaje, remolque, amarre o estiba/desestiba.

El servicio de practicaje es prestado por la autoridad portuaria a través de la Corporación privada de Prácticos. La Administración se reserva ciertas potestades para impedir situaciones de abuso de poder en este servicio. Por ejemplo, y según el art. 102.4 de la Ley 27/1992, "la sustitución de la gestión indirecta del servicio de practicaje por su gestión directa estará justificada por la existencia en la indirecta de problemas graves y reiterados de gestión o de calidad en el servicio". La actividad de remolque es realizada en los puertos españoles por una o varias empresas concesionarias. Lo normal es encontrarnos con una empresa concesionaria por puerto. Cuando existan dos o más empresas, suele ser frecuente que cada una de ellas esté especializada en el remolque de un tipo de buques determinado. Lo habitual también es que el servi-

cio de amarre sea prestado por una sola empresa en cada puerto, en régimen de concesión.

Para estos tres servicios, el Tribunal de Defensa de la Competencia (1995) ha reclamado una mayor liberalización, para que pueda acceder a su prestación cualquier empresa, así como la libertad de precios, en el marco de unas tarifas máximas fijadas por la autoridad portuaria.

Por último, hay que destacar que la prestación del servicio de estiba y desestiba está en manos de las sociedades estatales, con capital mixto, (el 49 por 100 para las empresas estibadoras y el 51 por 100 restante en manos de las autoridades portuarias), y de empresas privadas de estiba y desestiba que se nutren temporalmente de trabajadores pertenecientes a las sociedades estatales. La obligación que se impone a estas empresas para otorgarles la concesión administrativa necesaria para ejercer su actividad es participar en el capital de las sociedades estatales. Este requisito representa una clara barrera de entrada para que se establezcan nuevas empresas en el sector. Según el Tribunal de Defensa de la Competencia, la situación óptima hacia la que debería tender el sistema portuario español, es la desaparición de estas sociedades estatales, dejando la prestación de estos servicios en manos de las empresas privadas en régimen de libre competencia.

A pesar de esta situaciones cercanas al monopolio, la exposición de motivos del *Anteproyecto*

considera que las Leyes 27/1992 y 62/1997 introdujeron como novedad, "entre las funciones de las Autoridades Portuarias, la de favorecer la libre competencia y velar por que no se produjeran situaciones de monopolio en la prestación de los distintos servicios portuarios". Pero pasados ya cinco años desde la entrada en vigor de la ley 62/1997, se considera necesario un cambio en el modelo de gestión portuaria. El *Anteproyecto* considera que "una vez que la experiencia ha demostrado que los servicios portuarios pueden funcionar como mercado competitivo, no hay razón para que el Estado mantenga, a través de las Autoridades Portuarias, la titularidad de unos servicios que se vienen prestando en régimen de competencia (...) pero a través de unos contratos de prestación de servicios, que, sin duda, en un marco empresarial competitivo, introducen una presencia pública a todas luces innecesaria". Esta nueva regulación se extiende a todos los servicios portuarios sin excepción, superando el esquema dual de la Ley de Puertos de 1992 que aplicaba al servicio de estiba y desestiba una legislación específica.

Respecto a la competencia *interportuaria*, la Ley 62/1997 dotó a las autoridades portuarias de una autonomía casi absoluta en su gestión, con libertad para decidir sus propias tarifas o sus necesidades de personal, para facilitar la competencia entre los diferentes puertos, tanto a nivel nacional como a nivel internacional.

Este último aspecto es importante pues los puertos, a diferencia de otros sistemas de transporte, a priori similares, como el aeroportuario, están sometidos, en muchos de sus tráficos, a competencia no sólo nacional sino también internacional. El aeropuerto de Lisboa no puede competir con los tráficos de pasajeros y mercancías del aeropuerto de Sevilla, pero son múltiples los puertos extranjeros que compiten con puertos nacionales por determinados tráficos de mercancías con origen/destino nacional (8) o internacional (9). Por ello, la intervención pública en nuestro sistema portuario debe estar orientada a garantizar la competitividad internacional de nuestros puertos. En caso contrario, nuestra cuota de mercado en el transporte internacional se vería seriamente comprometida.

Uno de los instrumentos para favorecer una *competencia interportuaria* más elevada es la liberalización de las tarifas portuarias. Las tarifas que libremente decidan aplicar las autoridades portuarias sólo deberán cumplir los siguientes requisitos:

- Que garanticen una tasa de rentabilidad positiva (es decir, que permitan la autofinanciación del puerto).
- Que no sean abusivas en cuanto a la posición de poder que tienen los gestores de un puerto respecto de sus tráficos cautivos (10).
- Que no sean discriminatorias de unos tráficos o buques respecto a otros.

b) Existencia de bienes públicos

La incapacidad del sector privado para proveer eficientemente los bienes públicos da lugar a un fallo del mercado y abre la posibilidad de que la intervención pública, generalmente a través de la producción pública, mejore la asignación competitiva.

La existencia de bienes públicos en la actividad portuaria ha justificado en el sistema portuario español la propiedad pública de los puertos. De acuerdo con el art. 14.1 de la Ley 27/1992, "las aguas marítimas, terrenos, obras e instalaciones fijas de los puertos de competencia de la Administración del Estado, son bienes de dominio público estatal". Los puertos de competencia de la Administración del Estado son aquellos en los que se dé alguna de las circunstancias previstas en el art. 5 de la Ley 27/1992:

- Que se efectúen en ellos actividades comerciales marítimas internacionales.
- Que su zona de influencia comercial o *hinterland* incluya a más de una Comunidad autónoma.
- Que se encuentren dentro de la cadena de distribución de industrias o establecimientos de importancia estratégica para la economía nacional.
- Que el volumen de sus tráficos y las características de éstos sean relevantes para la actividad económica general del estado.
- Que sean puertos esenciales para la seguridad del tráfico marítimo, con especial hincapié para el caso de nuestros archipiélagos.

c) Selección adversa

En el caso de la selección adversa, cuando el mercado no sabe suplir la falta de información, la

intervención pública suele centrarse en la regulación, a través de la obligatoriedad del servicio, o en otros casos, puede ser necesaria la regulación de la calidad, como ocurre en materias como la concesión de titulaciones profesionales.

Dos ejemplos de esta regulación en la actividad portuaria los encontramos, para seguir con el caso antes expuesto del practicaaje, cuando la Administración marítima regula, entre otros, los dos siguientes aspectos (art. 102.8 de la Ley 27/1992):

— Determinar la necesidad de que en un puerto exista servicio de practicaaje, así como la ausencia de obligatoriedad en su utilización y las condiciones técnicas en que dicho servicio debe ser prestado por razones de seguridad marítima.

— Determinar los requisitos que deben reunir los aspirantes a prácticos, así como el establecimiento de las pruebas necesarias para el reconocimiento de la capacitación para prestar los servicios de practicaaje.

d) Externalidades

Internalizar una externalidad es lograr que los precios reflejen todos los costes y beneficios marginales de una actividad, tanto internos o privados como externos, de forma que la actividad generadora de externalidades se ajuste a su nivel eficiente. Esta internalización se puede alcanzar mediante distintos tipos de intervención pública, siendo la más frecuente la regulación, es decir, fijando mediante normas legales los niveles eficientes de producción o de consumo y sancionando su incumplimiento.

La regulación para evitar las externalidades negativas en la actividad portuaria se ha centrado, sobre todo, en el tema de la contaminación y la seguridad en el transporte marítimo, medidas que son también aplicables al fallo antes expuesto de la selección adversa. Es sabido que los puertos son centros de trabajo de alto riesgo debido a la manipulación, el almacenamiento y el transporte de mercancías, algunas de ellas peligrosas. La Ley 27/1992, en el capítulo II del título IV, recoge una serie de medidas sobre la seguridad marítima que garantizan la actividad portuaria y la navegación. En esta línea, el *Anteproyecto de Ley de Régimen Económico de Prestación de Servicios en los Puertos de Interés General* regula en el capítulo X del título IV los medios de prevención y lucha contra la contaminación en el dominio público portua-

rio con el objetivo de mejorar la calidad medioambiental de los puertos y la seguridad en los mismos.

Un ejemplo de esta regulación, de gran actualidad, se encuentra en las normativas que obligan a la construcción de un doble casco en los petroleros. De esta forma se busca disminuir el riesgo de accidentes, cuyo coste social es incomparablemente superior al privado, como hemos comprobado recientemente.

Otras externalidades negativas, como el efecto pantalla que dificulta el disfrute de las zonas costeras por parte de los ciudadanos, se van solucionando poco a poco, al tomarse una mayor conciencia de la relación entre el puerto y la ciudad. Hoy día existe un importante trasvase de zonas portuarias obsoletas (11) a la ciudad que las acoge, la cual puede beneficiarse de la posibilidad de implantar en ellas actividades rentables dedicadas al ocio y el esparcimiento de sus residentes, tales como zonas comerciales, deportivas o culturales que aumentan el bienestar de la población, a la vez que tienden a dinamizar la economía, creando nuevos puestos de trabajo (12).

NOTAS

(*) Universidad de Sevilla.

(1) En la actualidad existe una tendencia en el transporte marítimo mundial a la especialización de los embalajes de las mercancías y de los buques que las transportan. Así, la forma que adquiere esa orientación especializadora en la mercancía general es el contenedor que homogeneiza la unidad de carga, facilitando considerables ahorros en tiempo y dinero.

(2) Por ejemplo, la teoría de los mercados contestables de Baumol, Panzar y Willig (1982) demuestra que, con determinadas condiciones, la competencia potencial conlleva que, incluso en sectores compuestos por una sola empresa, ésta tenga incentivos para comportarse de forma similar a las empresas de los mercados perfectamente competitivos.

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

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

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

(6) Matemáticamente, $A_m A_m$ se obtiene de calcular la primera derivada a la curva $AA = Z/N$.

$$d(Z/N)/dN = -Z/N^2.$$

(7) El progresivo crecimiento de las ciudades ha llevado consigo que muchas de las instalaciones de mercancías peligrosas, que en su día fueron situadas fuera de los núcleos urbanos, se encuentren en la actualidad en las cercanías de viviendas.

(8) Por ejemplo, hay mercancías de la meseta que llegan por tierra desde los puertos del Norte de Europa.

(9) Por ejemplo, los puertos de la Bahía de Algeciras y de Valencia compiten por el trasbordo internacional de contenedores con otros puertos del Mediterráneo Occidental.

(10) Con este requisito exigido a las tarifas se pone de nuevo de manifiesto el interés de la regulación portuaria en evitar cualquier situación monopolística que pueda perjudicar a los consumidores de servicios portuarios.

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

(12) Cabe citar el ejemplo del Port Vell en Barcelona.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, E.; CONTRERAS, C.; GONZÁLEZ-PÁRAMO, J.M., y ZUBIRI, I. (1994): *Teoría de la Hacienda Pública*, 2.ª ed., Ariel.
- BAUMOL, W.J.; PANZAR, J.C., y WILLIG, R.D. (1982): *Contestable Markets and the Theory of Industry Structure*, Harcourt Brace Jovanovich, Nueva York.
- DE RUS, G., et al. (1995): *La competitividad de los puertos españoles*, Informe realizado para el Tribunal de Defensa de la Competencia.
- Goss, R. (1995): "¿Una política para los puertos europeos?", *Boletín Económico del ICE*, núm. 2460-2461, págs. 5-14.
- MARTÍNEZ BUDRÍA, E. (1993): *Un análisis económico de los puertos. El sistema portuario español*. Tesis Doctoral, Universidad de La Laguna.
- MUSGRAVE, R.A., y MUSGRAVE, P.B. (1992): *Hacienda Pública. Teoría y Práctica*, Editorial McGraw-Hill.
- OSORIO PÁRAMO, F.J. (1998): "El Nuevo Marco Legal: principales objetivos de la Modificación a la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante", *Boletín de Puertos del Estado*, núm. 50, págs. 9-15.
- SELDON, A. (1994): *Capitalismo*. Unión Editorial, Madrid.
- TRIBUNAL DE DEFENSA DE LA COMPETENCIA (1995): *La competencia en España: balance y nuevas propuestas*, Ministerio de Economía y Hacienda.