

ANUARIO DE

# ESTUDIOS MARÍTIMOS

Volumen V

Incluye



DIRECTORES

FERNANDO GONZÁLEZ LAXE

ANGÉLICA DÍAZ DE LA ROSA



INSTITUTO  
UNIVERSITARIO  
DE ESTUDIOS  
MARÍTIMOS

Si quieres adquirir esta  
obra haz click aquí



ARANZADI

© Fernando González Laxe, Angélica Díaz de la Rosa (Dirs.), 2026  
© ARANZADI LA LEY, S.A.U.

Número 5 • 2026

ANUARIO ESTUDIOS MARÍTIMOS no se identifica necesariamente con las opiniones vertidas por sus colaboradores en los artículos firmados que se reproducen.

**ARANZADI LA LEY, S.A.U.**

C/ Collado Mediano, 9  
28231 Las Rozas (Madrid)  
www.aranzadilaley.es

**Atención al cliente:** <https://areacliente.aranzadilaley.es/publicaciones>

**Primera edición:** Julio 2026

**Depósito Legal:** M-8454-2024

**ISBN versión impresa con complemento electrónico:** 978-84-1085-916-6

**ISBN versión electrónica:** 978-84-1085-917-3

Diseño, Preimpresión e Impresión: ARANZADI LA LEY, S.A.U.  
*Printed in Spain*

© **ARANZADI LA LEY, S.A.U.** Todos los derechos reservados. A los efectos del art. 32 del Real Decreto Legislativo 1/1996, de 12 de abril, por el que se aprueba la Ley de Propiedad Intelectual, ARANZADI LA LEY, S.A.U., se opone expresamente a cualquier utilización del contenido de esta publicación sin su expresa autorización, lo cual incluye especialmente cualquier reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación, transmisión, envío, reutilización, publicación, tratamiento o cualquier otra utilización total o parcial en cualquier modo, medio o formato de esta publicación.

Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra solo puede ser realizada con la autorización de sus titulares, salvo excepción prevista por la Ley. Diríjase a **Cedro** (Centro Español de Derechos Reprográficos, [www.cedro.org](http://www.cedro.org)) si necesita fotocopiar o escanear algún fragmento de esta obra.

El editor y los autores no asumirán ningún tipo de responsabilidad que pueda derivarse frente a terceros como consecuencia de la utilización total o parcial de cualquier modo y en cualquier medio o formato de esta publicación (reproducción, modificación, registro, copia, explotación, distribución, comunicación pública, transformación, publicación, reutilización, etc.) que no haya sido expresa y previamente autorizada.

El editor y los autores no aceptarán responsabilidades por las posibles consecuencias ocasionadas a las personas naturales o jurídicas que actúen o dejen de actuar como resultado de alguna información contenida en esta publicación.

ARANZADI LA LEY no será responsable de las opiniones vertidas por los autores de los contenidos, así como en foros, chats, o cualesquiera otras herramientas de participación. Igualmente, ARANZADI LA LEY se exime de las posibles vulneraciones de derechos de propiedad intelectual y que sean imputables a dichos autores.

ARANZADI LA LEY queda eximida de cualquier responsabilidad por los daños y perjuicios de toda naturaleza que puedan deberse a la falta de veracidad, exactitud, exhaustividad y/o actualidad de los contenidos transmitidos, difundidos, almacenados, puestos a disposición o recibidos, obtenidos o a los que se haya accedido a través de sus PRODUCTOS. Ni tampoco por los Contenidos prestados u ofertados por terceras personas o entidades.

ARANZADI LA LEY se reserva el derecho de eliminación de aquellos contenidos que resulten inveraces, inexactos y contrarios a la ley, la moral, el orden público y las buenas costumbres.

**Nota de la Editorial:** El texto de las resoluciones judiciales contenido en las publicaciones y productos de **ARANZADI LA LEY, S.A.U.**, es suministrado por el Centro de Documentación Judicial del Consejo General del Poder Judicial (Cendoj), excepto aquellas que puntualmente nos han sido proporcionadas por parte de los gabinetes de comunicación de los órganos judiciales colegiados. El Cendoj es el único organismo legalmente facultado para la recopilación de dichas resoluciones. El tratamiento de los datos de carácter personal contenidos en dichas resoluciones es realizado directamente por el citado organismo, desde julio de 2003, con sus propios criterios en cumplimiento de la normativa vigente sobre el particular, siendo por tanto de su exclusiva responsabilidad cualquier error o incidencia en esta materia.

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí





# SUMARIO

Presentación del quinto volumen del Anuario de Estudios Marítimos (2026) <i>Fernando González Laxe y Angélica Díaz de la Rosa</i> .....	7
--	---

## DERECHO

Concepto, caracteres, objeto y naturaleza jurídica del contrato de amarre de embarcaciones deportivas <i>Juan Luis Pulido Begines</i> .....	11
Consecuencias del ineludible avance hacia los puertos inteligentes <i>José Manuel Martín Osante</i> .....	37
La cobertura de los ciberriesgos en el seguro de cascos <i>Albano Gilabert Gascón</i> .....	57
Perspectiva internacional de la manipulación portuaria. Régimen jurídico y responsabilidad <i>Esperanza Pendón Pérez</i> .....	93
Legal assessments regarding environmental issues arising from the operation of offshore wind turbines <i>Melda Taşkin</i> .....	131
El régimen laboral marítimo pesquero en el Atlántico Sur: desde una visión histórica, hacia la transición digital <i>Stella Maris Moscuza</i> .....	153

Si quieres adquirir esta obra haz click aquí



## ECONOMÍA

Tendencias recientes en torno a la gobernanza portuaria: un análisis de los distintos modelos estratégicos	
<i>Fernando González Laxe y María del Mar Cerbán Jiménez</i> .....	179
Gobernanza ética y regulatoria de la IA verde en la economía azul gallega: puertos inteligentes, eólica marina y digitalización sostenible	
<i>Francisco J. Rey</i> .....	235
How does artificial intelligence support seaports? Mapping the state of the art	
<i>Dario Barberini, Maria Giovina Pasca y Giulia Padovani</i> .....	261

## NÁUTICA E HISTORIA

Revisión de las tecnologías marinas destinadas a la disminución de gases efecto invernadero (GEI)	
<i>José Miguel Mahía Prados y Ignacio Arias Fernández</i> .....	287
Las diferencias en el abanderamiento y la inspección de barcos de recreo con pabellón español y polaco: un estudio comparativo	
<i>Antonio Morral Oyamburu</i> .....	305
La interconexión de los tres mares gallegos: comercio, corso y trata de negros. Siglos XVII-XIX	
<i>José M.<sup>a</sup> Leal Bóveda</i> .....	335
Código ético: Anuario de Estudios Marítimos .....	383
Normas de publicación. Instrucciones a las personas autoras para envío de originales .....	387
Publication guidelines. Instructions for authors for submitting manuscripts ..	391
Normas evaluación y aceptación de originales .....	394



## TENDENCIAS RECIENTES EN TORNO A LA GOBERNANZA PORTUARIA: UN ANÁLISIS DE LOS DISTINTOS MODELOS ESTRATÉGICOS

*RECENT TRENDS AROUND PORT  
GOVERNANCE: AN ANALYSIS  
OF THE DIFFERENT PORT MODELS*

**FERNANDO GONZÁLEZ LAXE**

Catedrático Emérito de Economía Aplicada  
Universidade da Coruña  
Orcid: 0000-0001-5399-3446

**MARÍA DEL MAR CERBÁN JIMÉNEZ**

Profesora Titular de Economía Aplicada  
Universidad de Cádiz  
Orcid: 0000-0003-4674-0453

Anuario de Estudios Marítimos 5 • 2026

**Resumen:** Este capítulo analiza las tendencias recientes y los modelos estratégicos que definen la gobernanza portuaria, un concepto esencial para la gestión eficiente de los puertos como nodos logísticos clave del comercio internacional. La gobernanza se aborda desde una perspectiva pluridisciplinar, integrando aspectos económicos, jurídicos o medioambientales, con el fin de optimizar la gestión y la operativa portuaria, así como de la cadena logística en su conjunto.

El marco teórico revisa y contrasta modelos clave como las tipologías descritas por el Banco Mundial (*landlord, tools, service, private*), que clasifican a los puertos según sus funciones y la distribución de responsabilidades entre los sectores público y privado.

Se examinan las reformas portuarias del siglo XXI, impulsadas por la descentralización, la desregulación y la transferencia de responsabilidades al sector privado a través de la participación Público-Privada (PPP). El capítulo subraya la heterogeneidad de modelos a través de ejemplos internacionales, como son los casos de Estados Unidos, Panamá, Australia o Marruecos, además de referencias a Europa analizando las reformas del sistema portuario español y el caso de Países Bajos. La conclusión enfatiza que



la gobernanza en el contexto actual exige un equilibrio estratégico para garantizar la competitividad y la resiliencia portuaria global, destacando la complejidad de la concertación de intereses públicos y privados.

**Palabras clave:** Transporte Marítimo; Gobernanza Portuaria; Actores Marítimos; Competitividad portuaria.

**Abstract:** This chapter examines the recent trends and strategic models that shape port governance, an essential concept for the efficient management of ports as key logistical nodes in international trade. Governance is approached from a multidisciplinary perspective, integrating economic, legal, and environmental dimensions with the aim of optimizing port management and operations, as well as the logistics chain as a whole.

The theoretical framework reviews and contrasts key models such as the typologies described by the World Bank (landlord, tools, service, private), which classify ports according to their functions and the distribution of responsibilities between the public and private sectors.

The chapter explores twenty-first-century port reforms driven by decentralization, deregulation, and the transfer of responsibilities to the private sector through Public-Private Partnerships (PPP). It highlights the heterogeneity of models through international examples, including the cases of the United States, Panama, Australia, and Morocco, as well as references to Europe through an analysis of reforms in the Spanish port system and the case of the Netherlands. The conclusion emphasizes that governance in the current context requires a strategic balance to ensure global port competitiveness and resilience, underscoring the complexity involved in coordinating public and private interests.

**Keywords:** Maritime Transport; Port governance; Governing actors; Port competitiveness.

## SUMARIO

I INTRODUCCIÓN. II. EN TORNO A LA DEFINICIÓN Y CONCEPTO DE GOBERNANZA PORTUARIA. III. GOBERNANZA PORTUARIA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL. 1. *Gobernanza portuaria en Estados Unidos*. 1.1. El caso del Puerto de Los Ángeles. 1.2. Conclusiones. 2. *Gobernanza portuaria en Países Bajos*. 2.1. El caso del Puerto de Rotterdam. 2.2. Conclusiones. 3. *Gobernanza portuaria en Panamá*. 3.1. Manzanillo International Terminal. 3.2. Conclusiones. 4. *Gobernanza portuaria en Australia*. 4.1. El caso del Puerto de Melbourne y de Botany. 4.2. Conclusiones. 5. *Gobernanza en los puertos de Marruecos*. 5.1. Gobernanza portuaria en Marruecos. 5.2. El caso del Puerto de Tánger Med. 5.3. Conclusiones. IV. EL SISTEMA PORTUARIO ESPAÑOL. 1. *Las reformas portuarias en la democracia española*. 2. *Rasgos del tráfico portuario español*. 3. *La heterogeneidad del sistema portuario español*. 4. Conclusiones. V. CONCLUSIONES. VI. BIBLIOGRAFÍA.



## SUMMARY

I. INTRODUCTION. II. ON THE DEFINITION AND CONCEPT OF PORT GOVERNANCE. III. PORT GOVERNANCE IN THE INTERNATIONAL CONTEXT. 1. *Port governance in the United States*. 1.1. The Case of the Port of Los Angeles. 1.2. Conclusions. 2. *Port governance in The Netherlands*. 2.1. The case of the Port of Rotterdam. 2.2 Conclusions. 3. *Port governance in Panama*. 3.1. Manzanillo International Terminal 3.2. Conclusions. 4. *Port governance in Australia*. 4.1. The case of the Port of Melbourne and Botany. 4.2. Conclusions. 5. *Governance in Moroccan ports*. 5.1. Port governance in Morocco. 5.2. The case of the Port of Tangier Med. 5.3. Conclusions. IV. THE SPANISH PORT SYSTEM. 1. *Port reforms in democratic Spain*. 2. *Characteristics of Spanish port traffic*. 3. *The heterogeneity of the Spanish port system*. 4. *Conclusions*. V. CONCLUSIONS. VI. BIBLIOGRAPHY.

## I. INTRODUCCIÓN

El concepto de gobernanza portuaria se debe a la necesidad que tienen los puertos de poseer una estructura organizativa clara y que permita una gestión eficiente en el servicio del transporte tanto de mercancías como de pasajeros. Rodrigue *et al.* (2013) indican que el concepto de gobernanza es esencial para definir la función de un puerto, responder a las necesidades del transporte marítimo y para identificar los avances organizativos.

Si examinamos la literatura existente sobre la gobernanza portuaria podríamos subrayar la pluri-disciplinariedad de la misma. Esto es, la amplia pléyade de estudios van desde el ámbito de la historia, a través de la transmisión de saberes y experiencias concretas; desde el plano de la geografía, por medio de escalas espaciales y la descentralización de ámbitos territoriales; desde el prisma de las finanzas, sobre la base de las normas regulatorias y la optimización financiera; desde el ángulo del derecho, bajo los formulamientos jurídicos y de la organización de los partenariados público-privados; desde la perspectiva económica, mostrando énfasis en la tarificación, competitividad, productividad y performance de los sistemas portuarios; y desde el análisis de la gestión, por medio de las mecanismos de desregulación, corporativización y gestión de los actores intervinientes en la gobernanza portuaria.

En la actualidad, se continúa enfatizando en la organización de la oferta de servicios portuarios y, más en concreto, en aquellas funciones que llevan a cabo las diferentes autoridades marítimas, pues representan el mayor nexo de unión entre los operadores que realizan la operativa diaria y los entes encargados del desarrollo normativo. Verhoeven (2010) señala que existen ciertos factores claves, como la presión de los diferentes *stakeholders* que forman parte de la cadena de suministro, donde el puerto se presenta como el nodo logístico por excelencia. Esta tesis gira en torno a si las autoridades portuarias deberían realizar la gestión portuaria desde la perspectiva de hacer cumplir la ley y la regulación normativa, o tan solo desde una perspectiva de libre mercado, siendo



un actor más. Heaver *et al.* (2001) identifican tres posibles funciones para las autoridades portuarias: a) convertirse en parte de la cadena de suministro, lo que se identifica como un *stakeholder* más; b) mantenerse en una posición de apoyo; y c) desaparecer. Lo que llevó a Verhoeven (2010) a significar tres tipos de funciones: propietario, regulador u operador, donde cada función necesita un análisis pormenorizado y un estudio individualizado, tanto de las acciones que se han de llevar a cabo, como de los ámbitos de actuación, sobre todo a la hora de dar solución a los problemas a los que se enfrentan en la actualidad. Con esta información se generaría un nuevo concepto: la *port authority renaissance matrix*.

A esta nueva matriz se añade una función más, la de *community manager*, que podría ser identificada con el concepto del *cluster manager*, propuesto en su día por De Langen y Pallis (2007) y que permite inscribir al puerto en un entorno de *path dependence* (Notteboom *et al.*, 2013) y sobre los enfoques de cooperación (Lee y Song, 2010), pasando a desempeñar funciones análogas a un nodo de transformación dentro de la cadena logística, tanto en el hinterland como en el foreland.

Esquemática y gráficamente, dicha matriz de la *port authority renaissance* queda expuesta en el cuadro n.º 1.

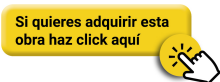
**Cuadro n.º 1. Port Authority Renaissance Matrix**  
(Nueva Gobernanza Portuaria)

Función\Tipo	Conservador	Facilitador	Emprendedor
<b>Propietario (landlord)</b>	Gerente pasivo de bienes raíces: – Continuidad y mantenimiento – Desarrollo principal delegado en el resto – Ingresos financieros basados en tarifas de bienes inmuebles	Intermediario activo de bienes raíces: – Continuidad, mantenimiento y mejora – Intermediario y co-inversor – Intermediario en temas de ciudad y medioambiente – Ingresos financieros basados en comercialización de bienes inmuebles Mediador comercial en relaciones B2B entre proveedores de servicios y usuarios puerto Asociaciones estratégicas con puertos interiores, puertos secos y otros puertos	Desarrollador de bienes raíces: – Continuidad, mantenimiento y mejora – Inversor directo – Desarrollo urbano y medioambiental – Ingresos financieros basados en comercialización de bienes inmuebles – Ingresos financieros de actividades no esenciales Negociaciones directas B2B en la búsqueda de nuevos nichos de mercado Inversiones directas en puertos interiores, puertos secos y otros puertos



Función\Tipo	Conservador	Facilitador	Emprendedor
<b>Regulador (regulator)</b>	Aplicación pasiva de normas y regulaciones establecidas por otros organismos. Ingresos financieros sobre la base de tarifas básicas del regulador.	Aplicación activa y cumplimiento de las normas y regulaciones a través de la cooperación con agentes locales, regionales y nacionales, además de establecer reglas propias. Intermedian y ayudan a la comunidad portuaria a la hora de cumplir las normas y reglamentos. Ingresos financieros por el papel de regulador, diferentes dependiendo de razones de sostenibilidad.	Igual que el facilitador, pero con más participación directa comercial.
<b>Operador (operator)</b>	Aplicación mecánica de la política de concesiones.	Uso dinámico de la política de concesiones en combinación con la función de bróker de bienes inmuebles. «Líder insatisfecho»: como medida de rendimiento de los proveedores de servicios portuarios privados. Proporciona servicios de interés general económico y servicios comerciales especializados	Uso dinámico de la política de concesiones en combinación con la función de broker de bienes inmuebles Accionista de servicios del puerto privado Proporciona servicios de interés general económico y servicios comerciales especializados Proporciona servicios en otros puertos
<b>Community manager</b>	No está desarrollado (modelo PAR)	Dimensión económica: – Resuelve cuellos de botella en hinterland – Proporciona formación y práctica – Proporciona servicios TIC – Publicidad – «lobbying» Dimensión social: – Resuelve conflictos de interés – «lobbying» – proporciona externalidades positivas	Igual que el facilitador pero en la dimensión económica con mayor participación directa comercial
<b>Dimensión geográfica</b>	Local	Local + Regional	Local + Regional + Global

Fuente: elaboración propia a partir de Verhoeven (2010).



En suma, los puertos juegan un papel primordial en el comercio internacional, en donde la productividad, la competitividad y los resultados de explotación constituyen las principales preocupaciones de los agentes marítimos-portuarios presentes en los mismos.

Los puertos son, pues, elementos clave tanto en el comercio marítimo como en el *mallage* logístico. En consecuencia, han de ser evaluados en función de su nivel operativo como de sus estrategias comerciales. De esta manera, las Autoridades Portuarias tienen la necesidad de elaborar las ratios que determinan la realidad de funcionamiento y del grado de satisfacción de sus clientes, así como los indicadores de productividad; de producción; de servicios; y de utilización.

En este trabajo afrontamos el análisis de distintas configuraciones organizativas para subrayar la amplia heterogeneidad existente y los distintos armazones institucionales.

## II. EN TORNO A LA DEFINICIÓN Y CONCEPTO DE GOBERNANZA PORTUARIA

Los puertos a lo largo de la historia han desempeñado un papel muy relevante en el crecimiento del comercio internacional, en el desarrollo de las regiones y ciudades donde se ubican, y han reforzado las interconexiones con otras infraestructuras del transporte. La mayor competencia entre los modos de transporte y el progresivo aumento de la capacidad de carga por unidad de transporte constituyeron factores claves en la evolución portuaria y en sus aportes en lo tocante a la eficiencia y al desempeño de sus operaciones. Los puertos se han convertido en nodos de intercambio internacional, actuando como un elemento más de las cadenas de suministro, insertándose en los procesos de globalización de las sociedades e impulsando un desarrollo económico singular.

En los últimos años los puertos se han fijado en mejorar parámetros tales como la eficiencia, productividad, inversiones, modelos organizativos, especialización, inserción, entre otros. Pero un elemento básico es la gobernanza.

La gobernanza portuaria se utiliza para definir y cuantificar los conceptos de eficiencia, calidad y orientación de las funciones portuarias. La mayor parte de los estudios teóricos sobre el tema queda reflejada en cuatro enfoques: aquellos que enfatizan los modelos de gobernanza (Brooks y Cullinane, 2007); los que analizan los modelos de gobernanza y el desempeño portuario (Brooks y Pallis, 2008); aquellos que relacionan las instituciones con la gobernanza (Notteboom *et al.*, 2013) y los que evalúan las diversas opciones de gobernanza (Brooks *et al.*, 2017). Sin duda, Viera *et al.* (2014) alimentaron el debate cuando plantean que es preciso responder a cuatro cuestiones básicas: quién, qué, cómo y con qué propósito se gobierna; y Zhang *et al.* (2019) lo simplifican al tener que responder solamente a cómo gobernar y gobernar para quién.

En la gobernanza portuaria no existe un consenso en lo tocante a la definición ni en los contenidos que abordar. No obstante, apostamos por una definición del



estilo siguiente «*la gobernanza portuaria consiste en la adopción y aplicación de normas que rigen la conducta y los derechos de propiedad de los puertos*».

Las primeras formas de gobernanza portuaria se limitaban a una administración mínima de los recintos, pensados en acoger y proteger a las flotas de comercio y de guerra. Los puertos sacaban provecho de su localización física y del apogeo comercial del entorno, albergando las distintas categorías de actores que compartían el interés colectivo de arbitrar algunas normas y reglas a fin de regentar los territorios mercantiles. En ese sentido, la gobernanza portuaria se orientaba a poder controlar, supervisar y garantizar que los usos del puerto estén en consonancia con las leyes y reglas autoimpuestas, incluidas las funciones impositivas al servicio de los poderes centrales o locales mediante los gravámenes al tránsito de mercancías. Más tarde, la organización portuaria refleja el reparto de poderes. Tanto los avances en las técnicas de navegación como el desarrollo de los servicios de cabotaje permiten coordinar y conectar diversas ciudades-portuarias. Los órganos de gestión portuaria se acomodan a los espacios políticos y se define una primera distribución de poderes.

El auge de los territorios hanseáticos subraya la madurez y la innovación, al combinar intereses soberanos, apuestas comerciales, protección militar y consolidación de la burguesía marítima. Sus actuaciones reforzaron tanto un control colectivo como un control de las relaciones exteriores, articulado en base a las ciudades. En suma, se dotaron de un pragmatismo político y económico, vinculado a una coordinación inter-portuaria ligada a una ordenación territorial. Tras varios siglos de experimentación de estos modelos hay que esperar a la interconexión entre las escalas de espacio, tiempo y marco decisional para reinterpretar el nuevo concepto de gobernanza portuaria.

La gobernanza portuaria moderna se asocia a la prosperidad de las ciudades y al incremento de los flujos comerciales. Los imperios coloniales conectan nuevos horizontes costeros potenciando el crecimiento de las villas portuarias, generando una concentración de activos y de población, dando lugar al fomento de grandes ciudades costeras. Los puertos, en esta fase histórica, constituyen bienes estratégicos de primer nivel y esenciales para los fines políticos de los reyes. La financiación de las fortificaciones y de las infraestructuras demuestran tal dependencia y los órganos de gestión se limitaron mediante prerrogativas reales.

En la medida que se desarrollan las iniciativas privadas en la gestión se activan los servicios comerciales de los puertos, así como la formación de élites portuarias. Con la primera revolución industrial dos nuevos tipos de actores emergen en la vida económica: los capitanes y los sindicatos. Se comienzan a construir barcos más grandes, más potentes y más resistentes. La gobernanza portuaria se enfoca bajo un sutil equilibrio entre las fuerzas representativas. Se consolidan las grandes metrópolis portuarias al amparo de las revoluciones industriales y tecnológicas en la medida que las nuevas actividades industriales-portuarias demandan mano de obra que se aglutina en las ciudades costeras.



Los procesos de industrialización refuerzan la definición de rutas marítimas y se consolidan los niveles de aprovisionamiento de las materias primas y bienes de consumo, contribuyendo de esta forma a transformar los espacios portuarios. La interdependencia comercial reafirma el *mallage* de las redes y las rutas oceánicas; y, con ello, el desarrollo de los interfaces portuarios. La gobernanza portuaria se convierte, de esta manera, en un objetivo prioritario. Se transita desde un dirigismo político rígido y centralizado a un sistema en donde la autoridad portuaria debe responder a distintos y diversos retos y desafíos.

A partir de la II Guerra Mundial, y más recientemente en la parte final del siglo XX, el crecimiento exponencial de los volúmenes de comercio internacional tiene reflejo en el reforzamiento de los roles económicos y estratégicos de las plazas portuarias. Los territorios portuarios se convierten en verdaderos laboratorios de experimentación de gestión (Vigarie,1961; Bird,1971; Daudet,2021). Tanto el juego de actores, la noción de control y supervisión y los dispositivos relativos a la organización desempeñan y alimentan las distintas posibilidades de gobernanza.

Caben, pues, distintas interpretaciones. Los defensores de los mecanismos de control buscan optimizar la transparencia para poder garantizar que las acciones adoptadas por los dirigentes vayan en el sentido de los accionistas. De ahí el interés de esta corriente en que los órganos de gobernanza se doten de instancias y mecanismos que pongan en marcha principios y mecanismos de control de las acciones. Por otra parte, para los defensores de la gestión se busca un equilibrio entre la acción pública de la gobernanza con los intereses del sector privado. Una tercera vía, se encuentra en aquellos que desarrollan un proceso de «*agenciación*», como elemento central de la nueva gobernanza pública.

En la medida en que se asiste a una limitación de la capacidad de los Estados en lo relativo a las inversiones portuarias y a un descenso de la inversión pública en dichos ámbitos, junto a un crecimiento del tamaño de los buques y una mayor especialización de los tráficos, se acelera la transferencia de responsabilidades y competencias hacia el sector privado, tanto en los países desarrollados como en los países en desarrollo. dicha nueva dinámica supone una forma distinta de compartir el poder y la adopción de la toma de decisiones entre las administraciones portuarias y las organizaciones privadas. En ese sentido, la gobernanza portuaria trata de dotarse de órganos e instancias que permitan controlar los objetivos de cada parte y guiar una buena ejecución de las actividades comerciales y la defensa de los intereses públicos.

En este sentido, el Banco Mundial (2003) simplifica el análisis mediante una tipología simplificada que correlaciona, de una parte, los niveles de riesgo (aspectos financieros, económicos, de gestión y estratégicos) con los niveles de desregulación pública, por otra. Esto es, una forma de transferencia del riesgo y de la competencia desde las esferas públicas a las entidades privadas. Distingue cuatro modelos clasificados por su función y responsabilidad: port service, port tools, port landlord; y private port.



**Cuadro n.º 2.** Distribución de los roles entre las esferas públicas y privadas en las principales operaciones portuarias.

Puerto	Propiedad	Administración del puerto	Infraestructuras portuarias	Superestructuras portuarias	Manutención portuaria	Remolcadores
Puerto público	Público	Público	Pública	Pública	pública	Pública <i>Privada</i>
Puerto Herramienta	Público	Público	Pública	pública	<i>Privada</i>	Pública <i>Privada</i>
Puerto Landlord	Público	Público	Pública <i>Privada</i>	<i>Privada</i>	<i>Privada</i>	Público <i>Privada</i>
Puerto corporativizado	Público	<i>Privado</i>	<i>Privada</i>	<i>Privada</i>	<i>Privada</i>	<i>Privada</i>
Puerto privado	<i>Privado</i>	<i>Privado</i>	<i>Privada</i>	<i>Privada</i>	<i>Privada</i>	<i>Privada</i>

Nota: en negro: responsabilidad pública; en cursiva, responsabilidad privada.

Una tercera forma de medir la gobernanza portuaria hace referencia a los conceptos de eficacia y eficiencia. Para sus defensores, existe una combinación de las ambiciones políticas con los objetivos de gestión. Se suele acudir a los conceptos de corporatización y de un sistema de *port-devolution* (Everett y Robinson, 1998; Baltazar y, Brooks, 2007). Los autores insisten en que las entidades portuarias deben ser muy eficientes y en algunos casos, las transferencias de competencias deben llevar aparejada la obtención de altos rendimientos, llegando a pensar que habrá momentos en que se deba proceder a vender aquellas entidades menos rentables, las menos útiles o las más costosas (Dion, Slack, Comtois, 2022).

Otra manera de enfocar e interpretar la gobernanza es aquella que se basa en la gestión de los modelos de hibridación o donde coexisten representaciones de actores públicos y privados, entrelazados en los marcos de gobernanza. El análisis de los modelos existentes subraya una gran heterogeneidad de casos en función de la situación y la madurez de los sistemas (González-Laxe, 2008).

A comienzos del siglo XXI una gran parte de los países abordaron reformas portuarias. Fundamentaban sus procesos en tres elementos básicos:

- a) un modelo de gobernanza frente a los efectos de la globalización de la producción, la deslocalización productiva y la estandarización de los modelos de consumo;
- b) unas medidas que fomentan la liberalización comercial; y
- c) unas actitudes y acciones referidas a la mejora de la productividad y rentabilidad de las instalaciones y operaciones portuarias.

Estos tres elementos concentran las bases doctrinales de las actuales reformas portuarias al combinar la descentralización y la desregulación en las distintas



formas y diferentes dosis de partenariados público-privado, por una parte; y, en segundo lugar, por las transferencias de competencias y responsabilidades de las funciones y servicios desde las autoridades portuarias a los agentes privados. Esto es, asistimos a transferencias jurídicas, organizativas y de gestión de los servicios comerciales y, al mismo tiempo, a una adaptación de los órganos de gobernanza a los nuevos escenarios y pautas de la globalización.

Esta primera ola de liberalización de la gobernanza y gestión de las autoridades portuarias concluye en que se debe encontrar un equilibrio entre los intereses privados y los objetivos públicos; en que se deben fijar y alcanzar unos niveles de optimización y rentabilidad apropiados, derivados de la transferencia de responsabilidad de las estructuras públicas a las privadas. Asimismo, ser eficientes al llevar a cabo la transferencia en los procesos de gestión híbrida entre las partes integrantes de la gestión portuaria. Y finalmente, evitar caer en una gobernanza desequilibrada, que no refleje los compromisos y las responsabilidades de las partes y evoquen un carácter incompleto de los contratos de concesión que modifiquen las relaciones de fuerza entre las autoridades públicas y los concesionarios privados (Sánchez y Chauvet, 2019).

En suma, más allá de la existencia de un consenso sobre un modelo universal de gobernanza portuaria, cabe señalar que las apuestas sobre la gobernanza responden tanto a las circunstancias externas como a las posibilidades de lograr performances económicas, sociales y medioambientales reconocidas, por un lado; y a los procesos de adaptación al creciente peso de las influencias externas, definidas por la presencia cada vez mayor de empresas o grupos transnacionales o de las nuevas dinámicas iniciadas por Estados que siguen verdaderas estrategias de influencia sobre las autoridades portuarias.

En la medida en que los puertos son un pivote dentro de un nuevo escenario internacional del comercio mundial, la gobernanza portuaria constituye la base para concertar los ajustes y las reglas entre las acciones públicas de los Estados y las partes privadas. La complejidad de la gobernanza portuaria queda reflejada por la imbricación de distintos ejes: la definición e inserción dentro de las escalas espaciales, económicas y territoriales; los grados de regulación y optimización bajo las visiones organizativas y financieras; los niveles de competitividad, productividad y rentabilidad, así como los análisis de las regulaciones y reformas dentro del campo de la gestión; los mecanismos de participación, reglamentación, transparencia y rendición de cuentas en el campo de las decisiones y operaciones.

Brooks y Pallis (2012) lo resumen presentando tres configuraciones en lo que respecta a las estructuras jurídicas y los modelos de gobernanza portuaria: a) la comercialización como base del funcionamiento de la administración del puerto; b) la autonomía financiera y la aplicación de reglas de gestión de empresas; y c) la apertura al capital privado por parte de la autoridad portuaria, pudiendo llegar hasta la privatización del puerto.

En suma, el concepto de gobernanza surge como respuesta a la necesidad que tienen los puertos de poseer una estructura organizativa clara y que permita una gestión eficiente en el servicio del transporte, tanto de mercancías como de



pasajeros. Dicho de otra manera, profundizar en la oferta de servicios portuarios y, más en concreto, en las funciones que llevan a cabo los diferentes estamentos y actores marítimos, pues estos representan el mayor nexo de unión entre los operadores que efectúan la operativa diaria y los entes encargados del desarrollo normativo. En este sentido, Verhoeven (2010) analiza las funciones de la matriz: propietario, regulador y operador.

### III. GOBERNANZA PORTUARIA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

La selección de Estados Unidos, Países Bajos, Panamá, Australia y Marruecos para el análisis comparado de la gobernanza portuaria a nivel internacional se justifica por la diversidad, representatividad y complementariedad de los modelos institucionales, territoriales y estratégicos que estos países representan, siendo cada uno de ellos representativos en su continente. Estados Unidos y los Países Bajos constituyen referentes consolidados de economías avanzadas que aplican el modelo landlord bajo configuraciones diferenciadas: el primero desde una estructura altamente descentralizada con fuerte participación público-privada, y el segundo mediante un enfoque orientado al mercado, corporatizado y alineado con objetivos ambientales y geopolíticos. Panamá representa un caso singular de gobernanza portuaria altamente centralizada, estrechamente vinculada a su posición geoestratégica como eje del comercio interoceánico y a un sistema de concesiones que ha favorecido la atracción de inversión privada internacional. Australia aporta una perspectiva híbrida en la que coexisten modelos de propiedad pública y privada, con un énfasis creciente en la evaluación del desempeño, la participación de los actores interesados y la gestión de desafíos asociados a la sostenibilidad y la competencia. Finalmente, Marruecos muestra un proceso de transición institucional en economías emergentes, combinando una gobernanza tradicional de alcance nacional con esquemas altamente autónomos para proyectos estratégicos orientados a la creación de hubs logísticos globales.

#### 1. GOBERNANZA PORTUARIA EN ESTADOS UNIDOS

El sistema portuario de los Estados Unidos (USA) se distingue a nivel general por poseer una gobernanza fundamentalmente descentralizada, donde coexisten varios modelos de administración y gestión que operan a nivel de ciudad, Estado o incluso a través de consorcios en el que participan varios Estados. Esta descentralización ha dado lugar a un modelo de gobernanza portuaria en el que la propiedad pública coexiste y se apalanca en la iniciativa privada, siendo el landlord el modelo predominante.

Históricamente, los puertos en USA han evolucionado desde la propiedad privada en los siglos XVIII y XIX a pasar a ser mayoritariamente de propiedad pública a partir del siglo XX. En la actualidad esta propiedad se materializa a través de entidades públicas de diferentes niveles de gobierno, aunque también coexisten con puertos privados. No obstante, esta propiedad pública no implica que la gestión y la operativa portuaria también lo sea, ya que muchas funciones operativas son delegadas a empresas privadas mediante contratos de arrendamiento o concesión. Con respecto a los puertos privados, suelen estar destinados



al movimiento de graneles y sólo manipulan un tipo de tráfico (Fawcett, 2006). Los puertos públicos son más comunes que los privados debido principalmente a que los privados presentan mayores dificultades en cuanto a su financiación y servicios.

El Gobierno federal estadounidense no tiene control sobre sus puertos o sus Autoridades Portuarias. La Constitución estadounidense garantiza la jurisdicción en el conjunto de las aguas navegables, incluyendo la de sus puertos, pero no se incluye de forma expresa la superficie portuaria (Sherman, 2000). El Gobierno federal no asume un papel de propietario de los puertos, sino que sólo somete a su jurisdicción a un conjunto de actividades marítimo portuarias muy concretas y estratégicas relacionadas principalmente con la seguridad o la protección del medio ambiente, aduanas o inmigración. Estas actuaciones las lleva a cabo principalmente a través de un conjunto de agencias que realizan funciones clave de regulación, financiación y mantenimiento mediante la promulgación de normas legislativas y de programas de financiación. Estas agencias pretenden utilizar la financiación federal como instrumento para alinear los objetivos locales de las diferentes autoridades portuarias con los nacionales, como mejorar la eficiencia de la cadena de transporte a nivel global, la sostenibilidad ambiental o la resiliencia del conjunto del sistema portuario estadounidense.

Las principales agencias federales que operan con mandatos específicos para complementar las funciones de las autoridades portuarias locales, regionales o estatales son:

- Maritime Administration de USA (MARAD): Es una agencia creada en 1950 y que pertenece al Departamento de Transporte. Su origen estuvo en la Shipping Act de 1916 con la creación de la U.S. Shipping Board, primera agencia federal encargada de promover la marina mercante y de regular el transporte marítimo en USA (MARAD, 2025a). Su misión es fomentar, promover y desarrollar la industria marítima en USA para satisfacer las necesidades económicas y de seguridad del conjunto del territorio nacional. El papel que desempeña ha ido evolucionando desde estar centrada en la concesión de subsidios a la construcción naval hacia focalizarse en financiar proyectos que mejoren la seguridad, la eficiencia y la fiabilidad del tráfico portuario nacional, por ejemplo, a través del programa Port Infrastructure Development Program (PIDP). Además, MARAD preside el National Port Readiness Network (NPRN) y administra las Port Planning Orders para determinados puertos comerciales, con el objetivo de asegurar la defensa nacional.
- US Army Corps of Engineers (USACE): Tiene dentro de sus competencias la responsabilidad de mantener el sistema de transporte marítimo en USA para el movimiento de mercancías y la seguridad nacional, incluyendo tanto los canales, como los puertos y las vías navegables. La navegación es la función más antigua de la USACE, se remonta a leyes federales de 1824 que autorizaron y financiaron a esta institución para mejorar la seguridad de varios puertos y ríos de USA. Su función primordial es mantener los



canales de navegación federales, principalmente mediante operaciones de dragado, para que los puertos no tengan problema en recibir buques con mayor calado (USACE, 2025).

- Environmental Protection Agency (EPA): Su misión consiste en proteger la salud humana y el medio ambiente (EPA, 2025a). En relación con el sector portuario, la EPA ha emergido como un stakeholder de peso a través de su programa de Puertos Limpios, financiado por la Ley de Reducción de la Inflación (ESG News, 2024). Este programa invierte alrededor de 3.000 millones de dólares para modernizar la infraestructura portuaria con tecnología de cero emisiones, con un doble objetivo: reducir la contaminación del aire y promover la justicia ambiental.

El marco legal federal que afecta a la gobernanza portuaria en USA es principalmente de tipo estratégico y de regulación, en lugar de estar orientada a legislar la actividad directa del sector marítimo portuario. Las principales leyes federales son tres:

- Rivers and Harbors Act of 1899: Esta Ley otorga a la USACE la autoridad para regular la construcción de muelles, diques y otras estructuras en aguas estadounidenses en su Título 33 – Navigation and Navigable Waters. Esta Ley prohíbe la construcción de cualquier estructura que obstruya las aguas navegables de Estados Unidos sin la autorización del Congreso. Esta normativa sigue siendo un pilar fundamental de la gobernanza federal debido a que afecta directamente a la infraestructura de los puertos, independientemente de la propiedad local o estatal.
- Merchant Marine Act of 1920 (Jones Act): La Ley regula el transporte marítimo entre puertos estadounidenses (cabotaje) y exige que los buques que transporten carga de un punto a otro de USA sean construidos, de propiedad y tripulados por ciudadanos estadounidenses (USA Congress, 2019). El propósito de esta Ley es apoyar la industria de construcción naval y la flota mercante nacional, aunque al mismo tiempo puede generar un incremento del flete y limitar la disponibilidad de buques mercantes.
- Longshore and Harbor Workers» Compensation Act (LHWCA): Esta Ley federal establece un marco para la compensación de trabajadores marítimos que sufren lesiones en el trabajo en aguas navegables o áreas contiguas utilizadas para operaciones portuarias. La Ley garantiza beneficios como compensación, atención médica y servicios de rehabilitación (US Department of Labor, 2025).

Con respecto a la relación entre el Gobierno federal y las autoridades portuarias, existe una relación de interdependencia y no de subordinación. Por ejemplo, la capacidad de un puerto para recibir buques de gran tamaño depende de la profundidad de su canal de navegación, que es responsabilidad del USACE, de forma que las decisiones de financiación federales tienen un impacto directo sobre la competitividad de una autoridad portuaria. De la misma forma, el Gobierno federal no solo financia con programas como el PIDP o el de Puertos Limpios



infraestructura portuaria, sino que con estas subvenciones dirigen la inversión hacia objetivos estratégicos de la política nacional, como mejorar la eficiencia y conectividad del sistema portuario estadounidense o promover infraestructura con tecnología de cero emisiones.

Existe una gran complejidad organizativa en las autoridades que gestionan los puertos estadounidenses. Las agencias que gobiernan los puertos pueden variar considerablemente en función del papel que tengan los gobiernos estatales y locales en la gobernanza portuaria y en la supervisión de sus proyectos, así como del rol que también pueden desempeñar las empresas privadas. Según EPA (2025b), los principales tipos son:

- Autoridad portuaria autónoma (independiente): organismo público auto-suficiente y autogobernado.
- Autoridad portuaria semiautónoma (semi-independiente): organismo público sujeto a ciertos controles estatales.
- Autoridades portuarias biestatales o regionales: organismo público creado mediante acuerdo entre dos o más estados.
- Autoridades portuarias con agencia o poder limitado: organismo público limitado a ciertas acciones, como la emisión de bonos.
- Dependencias de gobierno estatal, del condado o municipal: departamento gubernamental.
- Distritos portuarios o de navegación independientes: entidades que funcionan como subdivisiones políticas de «propósito especial» de un estado, con límites geográficos definidos sobre los cuales ejercen autoridad.

El objetivo de estas autoridades portuarias debe ser servir al interés público de un estado, región o localidad. Sus competencias pueden variar ampliamente, siendo las más comunes: imponer cargas por el uso de sus instalaciones, realizar expropiaciones, llevar a cabo estudios y planes para el desarrollo del puerto, solicitar subvenciones federales, firmar contratos y acuerdos y emitir bonos. Algunas de ellas también son responsables de mantener la seguridad portuaria, de la gestión de los activos ambientales y del uso del suelo estatal o local.

Debido a las limitaciones en los presupuestos públicos para hacer frente a las inversiones en infraestructuras portuarias, las autoridades portuarias han recurrido a la participación público-privada (PPP o P3) para atraer la inversión y la experiencia del sector privado (USA Congress, 2025). La forma más común para esta participación es a través de acuerdos de concesión a largo plazo, en los que la entidad privada se compromete a financiar, construir, operar y mantener la instalación portuaria. Siguiendo este modelo de financiación, la gobernanza portuaria en USA ha encontrado la forma de desbloquear el capital necesario para la modernización de sus puertos. La financiación pública, como las subvenciones federales, actúa como un instrumento para atraer y dirigir la inversión privada hacia proyectos estratégicos nacionales, como la reducción de emisiones o la innovación y digitalización portuaria.



Con respecto al sistema portuario en USA, existen más de 300 puertos que se distribuyen a lo largo de sus costas, ríos y vías navegables de los Grandes Lagos (MARAD, 2025b). Muchos de estos puertos, incluidas las vías navegables y las instalaciones que los conectan, son nodos intermodales que conectan el transporte marítimo con el viario, el ferroviario e incluso el aéreo. Los puertos en USA han manipulado 28.196.462 TEUS en 2024, con un incremento del 13 % respecto al período anterior y registrando uno de los mayores volúmenes de carga de su historia. El principal motor de este crecimiento fue China, con una tasa de crecimiento interanual del 14,5 % en diciembre.

Los puertos de la costa Oeste dominan sobre los de la costa Este, manipulando el 44,9 % de todos los contenedores que entraron en 2024 en USA, mientras que los de la costa Este y los de la costa del Golfo transportaron el 37,1 %. Este incremento está impulsado por una sólida demanda de los consumidores y por el reabastecimiento estratégico de los stocks en respuesta al aumento de tensiones comerciales con China (Lloyd's, 2025).

### 1.1. El caso del Puerto de Los Ángeles

El Puerto de Los Ángeles es el primer puerto de contenedores de USA y la principal puerta de entrada para el comercio internacional. Se encuentra ubicado en la Bahía de San Pedro, a 40 kilómetros del centro de la ciudad de Los Ángeles, y abarca 7,500 acres de tierra y agua a lo largo de 43 millas de línea costera, lo que lo convierte en un nodo clave de la infraestructura portuaria nacional. La fundación oficial del Puerto de Los Ángeles se remonta a 1907, cuando la Ciudad de Los Ángeles creó la Board of Harbor Commissioners. Posteriormente, las ciudades de San Pedro y Wilmington fueron anexadas a Los Ángeles en 1909, quedando el puerto constituido como un departamento oficial de la ciudad (Port of Los Angeles, 2025a).

Su tráfico portuario se encuentra muy diversificado y abarca desde diferentes tipos de mercancía, como graneles sólidos, líquidos, automóviles o contenedores, hasta tráfico de pasajeros, principalmente cruceros. Está compuesto de 25 terminales portuarias, de las cuales 7 son de contenedores, otras 7 de graneles líquidos, 3 de graneles sólidos y 2 de pasajeros, además de otras terminales multipropósito y de automóviles.

Si se analiza la posición de los puertos de USA en el contexto internacional, dos puertos se encuentran entre los veinte primeros del mundo en tráfico de contenedores, el de Los Ángeles y del de Long Beach, que ocupan la posición 16 y 18 respectivamente en 2024 (Kerriou, 2025). El Puerto de los Ángeles movió 10,29 millones de TEUs en 2024 y tuvo un crecimiento respecto al período anterior del 19,3 %, mientras que el de Long Beach manipuló 9,65 millones con un incremento del 20,3 % respecto a 2023. Ambos se encuentran en la Bahía de San Pedro y están sometidos a una fuerte competencia entre ellos, debido tanto a su cercanía como a la similitud de sus tarifas. Ambos puertos conforman el San Pedro Bay Port Complex.

El puerto de Los Ángeles está gestionado siguiendo un modelo landlord a través de un modelo de gobernanza local basado en la adaptación estratégica al



mercado y con más de 200 arrendatarios. Debido al incremento de la competencia portuaria, su modelo de gobernanza ha ido evolucionando desde un rol de landlord pasivo hasta un papel más activo en la cadena de suministro para adaptarse a las dinámicas del mercado global. El puerto es un departamento de la ciudad de Los Ángeles, conocido como Los Ángeles Harbor Department, y está supervisado por Los Ángeles Board of Harbor Commissioners, un órgano colegiado designado por el alcalde de la ciudad. A pesar de formar parte de la estructura administrativa municipal, no recibe financiación a través de los impuestos locales, sino que sus ingresos proceden principalmente de los contratos de arrendamiento y de las tarifas por los servicios portuarios (Port of Los Ángeles, 2025c).

Las principales inversiones del Puerto de Los Ángeles en la actualidad tienen como principales objetivos mejorar su intermodalidad y sostenibilidad ambiental. Entre ellas destacan dos:

- La expansión y modernización de la infraestructura ferroviaria en la terminal Pier 300, operada por Fenix Marine Services, por un valor de 52 millones de dólares. La financiación para este proyecto cuenta con el apoyo financiero de aproximadamente 18 millones de dólares MARAD y 19 millones de dólares del Programa de Mejora de Corredores Comerciales de California, aportando el Puerto de Los Ángeles el resto de la financiación.
- La inversión en sostenibilidad y cero emisiones en el Puerto de Los Ángeles con una subvención de 412 millones de dólares de la EPA a través de su programa Clean Ports. Esta ayuda está destinada a la transición hacia tecnologías de cero emisiones, lo que incluye la adquisición de equipos de manipulación de carga y la infraestructura necesaria.

## 1.2. Conclusiones

La gobernanza portuaria en Estados Unidos se rige por un modelo complejo y caracterizado por una estructura descentralizada, con una división clara de responsabilidades entre los diferentes niveles de gobierno y con un incremento importante de participación público privada (PPP). El modelo de gobernanza landlord es el más aplicado, permitiendo que las autoridades públicas retengan la propiedad y el control regulatorio, mientras que el capital y la experiencia del sector privado favorecen la flexibilidad y la modernización de la gestión operativa.

El Gobierno federal, principalmente a través de sus agencias MARAD, USACE y EPA, se ha convertido en una herramienta clave para dirigir la inversión, mediante sus subvenciones, hacia objetivos nacionales estratégicos relacionados con la sostenibilidad, la eficiencia, la seguridad y la creación de empleo. Su papel está cada vez más centrado en subvencionar a los puertos para que sigan las directrices estratégicas fijadas por el Gobierno federal y en intervenir menos en las operaciones marítimo portuaria de forma directa.

Sin embargo, aunque el tráfico portuario en USA ha alcanzado unos volúmenes de carga récord, especialmente en el comercio con China, el sector portuario estadounidense se enfrenta a cambios significativos que hacen necesario un



enfoque coordinado. La modernización urgente de sus instalaciones para abordar nuevos desafíos logísticos, tecnológicos e intermodales, principalmente la conexión ferroviaria en sus muelles, son determinantes para mejorar la eficiencia operativa y reducir las emisiones. A todos estos factores clave hay que añadir la volatilidad geopolítica, lo que pone de relieve la importancia de que la gobernanza portuaria sea proactiva y resiliente.

Con respecto a la planificación estratégica de los puertos estadounidenses para asegurar la competitividad a largo plazo y optimizar su gobernanza, está centrada principalmente en fomentar la comunicación y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno (federal, estatal, local) y entre el sector público y privado, optimizar la participación público privada (PPP o P3) para equilibrar la atracción del capital privado con la protección de los intereses públicos, impulsar la digitalización y la automatización para mejorar la eficiencia en la operativa portuaria e incorporar la adaptación a los riesgos climáticos en la planificación de las autoridades portuarias a largo plazo

El puerto de Los Ángeles, principal puerto en USA por volumen de mercancía contenerizada, opera bajo un modelo de gobernanza local y descentralizada, siendo un departamento del gobierno de la ciudad. En la actualidad actúa como un participante estratégico de la cadena de suministro con el objetivo de hacer frente a la creciente competencia del mercado y las dinámicas geopolíticas globales, llevando a cabo una gobernanza flexible y adaptable a las presiones del entorno. Este papel proactivo es clave para mantener su liderazgo y responder de forma efectiva a los desafíos de eficiencia, sostenibilidad e inestabilidad del comercio internacional

## 2. GOBERNANZA PORTUARIA EN PAÍSES BAJOS

La gobernanza portuaria neerlandesa se caracteriza por una evolución estratégica hacia la corporativización, buscando modelos que equilibren el dinamismo y la eficiencia del sector privado con el control del sector público. Además, su planificación estratégica está firmemente alineada a los objetivos de descarbonización y adaptación al cambio climático, basándose en la sostenibilidad y en la resiliencia. En este contexto, el modelo mayoritariamente instaurado en sus puertos es el *landlord*, apoyándose en asociaciones público-privadas robustas que les permita mantener su ventaja competitiva en el comercio marítimo internacional en el complejo entorno geopolítico actual (Port of Rotterdam 2025a; Port of Rotterdam 2025b).

El sistema portuario de los Países Bajos está liderado principalmente por los puertos de Rotterdam y Ámsterdam. Rotterdam es el mayor puerto europeo y sus principales tráficos son los graneles líquidos y el de mercancía contenerizada, alcanzando en 2024 los 435,8 millones de toneladas de tráfico portuario total (Eurostat, 2025; Port of Rotterdam, 2025a). Ubicado en la región del Rhine-Scheldt Delta, su zona de influencia abarca los principales centros de producción y consumo de la Europa continental, principalmente el Valle del Rin hacia Suiza y la región industrial del Ruhr en Alemania. Le sigue en importancia el puerto de



Amsterdam, cuarto más importante de Europa con 62,2 millones de toneladas de tráfico portuario total, principalmente centrado en graneles líquidos y en el desarrollo de actividades no fósiles, fomentando la logística de bajas emisiones y las energías renovables (Port of Amsterdam, 2005d). Otros puertos neerlandeses que destacan son el de Vlissingen y Terneuzen (IAPH, 2025), que eran gestionados conjuntamente por Zeeland Seaports y que se fusionaron con el puerto de Gante (Bélgica) el 1 de enero de 2018 para formar North Sea Ports y los de Delfzijl y Eemshaven, gestionados por Groningen Seaports.

Los puertos neerlandeses tradicionalmente han estado gobernados y gestionados por los gobiernos locales mediante un modelo landlord, donde los terrenos pertenecen al gobierno local, aunque existen excepciones como algún puerto privado gestionado por un único usuario para una tarea concreta (Cerbán y Ortí, 2015). El gobierno central sigue un enfoque basado en priorizar los puertos principales de forma que la concentración en puertos dominantes, principalmente el de Rotterdam, maximice los beneficios económicos nacionales y con ello su competitividad global. En este contexto, es importante destacar que el sector del transporte es clave en la economía neerlandesa debido a que contribuye a su balanza de servicios con un superávit sustancial (ICEX, 2020). Esta fuerte vinculación de la política nacional con la gobernanza portuaria es un factor clave en las tendencias en los modelos de gobernanza de sus puertos hacia la corporatización y la participación del sector privado en la gestión portuaria. De esta forma, la dirección estratégica centralizada del gobierno de los Países Bajos se complementa con un marco de gobernanza operativa descentralizada a nivel de cada puerto individualmente considerado. Esta estrategia de gobernanza tiene como fin ser altamente adaptativa y efectiva para equilibrar los objetivos estratégicos nacionales con la autonomía operativa localizada en los puertos y la capacidad de responder a las necesidades del mercado (Notteboom *et al.*, 2013).

Esta tendencia de los puertos neerlandeses hacia la corporatización se ha intensificado en las últimas décadas. Se inició en el puerto de Rotterdam con su corporatización en 2004, siendo sus principales accionistas el municipio de Rotterdam y el Gobierno neerlandés, con un 70 % y un 30 % aproximadamente (Port of Rotterdam, 2025c). Siguiendo esta tendencia, la Autoridad Portuaria de Zeeland corporativizó la gestión de los puertos de Vlissingen y Terneuzen a principios de 2011, aunque en este caso los accionistas son la provincia de Zelanda y los municipios de Terneuzen, Vlissingen y Borssele, de forma que el Gobierno central no posee ninguna participación en Zeeland Ports. Con respecto al puerto de Amsterdam y Groningen Seaports, actualmente también están en un proceso de corporatización similar.

La estrategia de corporatización de los puertos de los Países Bajos representa una evolución de su gobernanza hacia un modelo Landlord que sea capaz de combinar la supervisión pública con el rendimiento, la agilidad y la resiliencia del sector privado, siempre bajo los impulsos del mercado.

Una característica diferenciadora del marco legal de los puertos en los Países Bajos es la ausencia actual de leyes nacionales concretas que regulen de



forma específica la gestión de la operativa portuaria o de su mano de obra. Esta ausencia es una elección política deliberada orientada a gobernar sus puertos principalmente mediante una legislación horizontal más amplia, como la Ley general de Competencia u otras leyes que regulan aspectos laborales, y a través de aplicación directa de Directivas generales de la UE. Un ejemplo es el Reglamento (UE) 2017/352, con el que se establece un marco integral para la prestación de los servicios portuarios y establece normas comunes para garantizar la transparencia financiera en los puertos comunitarios. Este marco legal está dirigido específicamente a todos los puertos marítimos integrados en las redes de transporte transeuropeas (TEN-T), siendo su ámbito de aplicación los servicios que se prestan en el acceso navegable al puerto o a su zona de servicio portuaria (EU, 2017),

El objetivo de este enfoque del Gobierno central neerlandés es favorecer la eficiencia y la flexibilidad operativa con una rápida respuesta a las condiciones del mercado en un entorno competitivo, en vez de desarrollar un marco normativo con un control nacional detallado y que abarque cada uno de los sectores de la actividad marítimo portuaria.

Con respecto al modelo de financiación de los puertos de los Países Bajos, las autoridades portuarias se financian mediante un modelo financiero complejo y diversificado. Este modelo no solo depende de fondos públicos para la infraestructura básica, sino que se combina con una generación significativa de ingresos procedentes de las propias autoridades portuarias, principalmente a través de actividades comerciales como concesiones de sus espacios a diferentes tipos de operadores portuarios y a través de tasas portuarias a los distintos tráficos. La obtención de fondos públicos no solo depende de los gobiernos centrales, regionales o locales del país, sino que también atrae subvenciones importantes de la UE, a menudo involucrando al sector privado. Esta estrategia financiera tiene como objetivo asegurar la sostenibilidad financiera a largo plazo, aprovechando la participación público-privada (PPP) como un marco de colaboración clave para el logro de sus objetivos estratégicos (Netherlands Enterprise Agency, 2014-10).

Si se analiza la planificación estratégica de los puertos de los Países Bajos, se pone de relieve un compromiso proactivo con la sostenibilidad y la resiliencia. Un ejemplo claro es el marco estratégico y de sostenibilidad de los puertos de Róterdam, Ámsterdam y Groningen Seaports.

En este sentido, el Puerto de Rotterdam basa su estrategia corporativa para el período 2025-2029 en cuatro puntos estratégicos interconectados: promover el equilibrio con la sociedad y el medio ambiente, alcanzar la neutralidad climática y favorecer la economía circular, mejorar la resiliencia y la seguridad del suministro, y asegurar el poder adquisitivo a largo plazo. Estos objetivos se resumen en su lema «Conectando el mundo. Construyendo el puerto sostenible del mañana», lo que refleja su compromiso de crear valor económico y social a través del desarrollo sostenible» (Port of Rotterdam, 2024).

Por otro lado, el Puerto de Ámsterdam ha presentado su estrategia verde para los próximos cuatro años, 2025-2028, titulada «En camino hacia un complejo portuario a prueba de futuro», que se enmarca en su visión más amplia «Green



Port Amsterdam 2040». Su estrategia se diseña tanto para fomentar el desarrollo de actividades no fósiles como para eliminar las operaciones basadas en combustibles fósiles de forma gradual, poniendo especial énfasis en las fuentes de energía renovable, las industrias circulares y la logística de bajas emisiones. Su principal objetivo con esta estrategia es obtener el 75 % de sus ingresos portuarios de actividades no fósiles para 2028, centrándose así en la descarbonización de su actividad portuaria (Port of Amsterdam, 2025).

Por último, Groningen Seaports tiene como objetivo principal la sostenibilidad, como se manifiesta tanto en su Plan de Negocio 2022-2024 como en su Visión Portuaria 2030, ambos explícitamente dirigidos a hacer más verdes las áreas portuarias de Delfzijl y Eemshaven, guiados por el principio «Crecimiento Económico = Verde». Este puerto ha sido pionero en recibir el certificado EcoPorts en varias ocasiones desde 2006 y se distingue por especializarse en sectores verdes específicos como la economía circular, la química de base ecológica y la energía renovable, principalmente la eólica marina y el hidrógeno. Su compromiso con el rendimiento ambiental medible y la adhesión a los estándares internacionales se pone de manifiesto tanto con el logro constante de la certificación EcoPorts, como con el cumplimiento de la Norma Europea de Informes de Sostenibilidad (ESRS) (Groningen Seaports, 2023).

## 2.1. El caso del Puerto de Rotterdam

El puerto de Róterdam es el primero de Europa en tráfico total con 435,8 millones de toneladas en 2024. Dentro de los tráficos portuarios, destaca el de contenedores, siendo el primero de Europa y el duodécimo a nivel mundial, con 13,820 millones de TEUs anuales en 2024, con un crecimiento respecto al año anterior del 2,8 % (Shipping and Freight Resource, 2025; Port Economics, 2025). Le sigue de cerca el puerto de Amberes-Brujas (Bélgica) con 13,528 millones de TEUs y un crecimiento del 8,1 % respecto a 2023.

Tradicionalmente, tomando como referencia 1966 al ser el año en el que llegaron los primeros servicios de portacontenedores a Europa, el puerto de Rotterdam ha sido el primer puerto europeo de contenedores, pero en el primer cuatrimestre de 2025 el puerto de Amberes-Brujas lo ha superado, manipulando 3,4 millones de TEUs frente a los 3,3 millones del puerto neerlandés, con unas tasas de crecimiento del 4,5 % y del 2,2 % respectivamente. La incógnita es si este cambio es una reordenación de la jerarquía portuaria europea o sólo una desviación temporal. El futuro es incierto debido a que hay factores tanto desde el lado de oferta como de la demanda que complican el panorama, como las tensiones geopolíticas, los recientes ajustes en las alianzas de las navieras o las expansiones y modernizaciones en las terminales portuarias de ambos puertos (Notteboom, 2025).

La Autoridad Portuaria de Róterdam estuvo tradicionalmente bajo la supervisión y control de la ciudad como un departamento municipal. A medida que fue creciendo y fue necesario agilizar su gestión, el Ayuntamiento de Róterdam fue dando mayor autonomía a la Autoridad Portuaria y autorizó la formación de una sociedad independiente, Mainport Holding Rotterdam, para administrar las partici-



ANUARIO DE

# ESTUDIOS MARÍTIMOS



Acceso online a Biblioteca Digital Legalteca:  
consulte página inicial de esta obra

La presente publicación, que constituye el quinto volumen del Anuario de Estudios Marítimos (2026), pretende ser una fuente de referencia inexcusable, gestada al amparo institucional del Instituto de Estudios Marítimos de la Universidad de A Coruña, entidad que reafirma con esta entrega su posición relevante en la generación y transferencia de conocimiento especializado en el sector del mar. Esta obra lleva a cabo un análisis riguroso e interdisciplinar de cuestiones actuales relacionadas con el mundo marino, abordando realidades jurídicas, económicas, técnicas e históricas.

El Anuario se proyecta con una vocación de pluralidad, dirigiéndose de manera primordial a la comunidad académica nacional e internacional, proporcionando a investigadores y docentes un sustrato de debate científico fundamentado en la excelencia, pero extendiendo, simultáneamente, su radio de acción hacia el ámbito profesional y técnico. La utilidad de este volumen radica, precisamente, en su capacidad para ofrecer soluciones y marcos de interpretación ante los desafíos emergentes, actuando como un puente entre la exigencia académica y las necesidades operativas de una industria en constante transformación normativa y tecnológica.

El contenido del presente volumen se articula en torno a cuatro ejes temáticos fundamentales que reflejan las preocupaciones actuales del sector marítimo, comenzando por una perspectiva jurídica que combina el estudio de instituciones tradicionales con el análisis de los retos que la digitalización impone al Derecho. Desde la óptica de la Ciencia Económica, el Anuario aporta una visión estratégica sobre la realidad portuaria contemporánea, centrandose su atención en cómo la inteligencia artificial está modificando sustancialmente la gestión y operativa de las terminales, planteando tanto potencialidades en términos de eficiencia logística como desafíos en materia de gobernanza y ética algorítmica. La vertiente de la Ciencia Náutica se encuentra representada por estudios de marcado carácter técnico y comparado, que resultan de un valor incalculable en la búsqueda de estándares de seguridad y eficiencia. Finalmente, el Anuario dota a su análisis de una profundidad temporal necesaria a través de la perspectiva histórica, incluyendo un estudio exhaustivo sobre la interconexión de los mares gallegos durante los siglos XVII y XIX.

En definitiva, este quinto volumen del *Anuario de Estudios Marítimos* se ofrece como continente de aportaciones científicas de primer orden, que satisface plenamente las exigencias de rigor doctrinal y utilidad práctica, ofreciendo una visión plural que enriquece el debate científico y favorece el análisis desde perspectivas complementarias, consolidándose, así como una pieza clave para la doctrina marítima contemporánea.

ISBN: 978-84-1085-916-6



9 788410 859166



ER-0280/2005



GA-000001/00

**Si quieres adquirir esta  
obra haz click aquí**



ARANZADI