



COMISIÓN NACIONAL DE LOS  
MERCADOS Y LA COMPETENCIA

# ESTUDIO SERVICIOS EN LOS PUERTOS (II): MANIPULACIÓN DE MERCANCÍAS Y SERVICIO AL PASAJE

**E/CNMC/005/24**

Colección Estudios de mercado  
E/CNMC/005/24  
ISSN: 2792-5919  
Fecha: 17 de septiembre de 2025

[www.cnmc.es](http://www.cnmc.es)

La Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia (CNMC) elabora la Colección Estudios de Mercado, utilizando una óptica de promoción de la competencia y de buena regulación, con la finalidad de emitir recomendaciones no vinculantes a Administraciones Públicas o a otros agentes con el objetivo de que la mejora en la competencia conduzca a la protección del bienestar y del interés general.

**La CNMC difunde los estudios de mercado que componen la colección a través de su página web oficial: <https://www.cnmc.es/ambitos-de-actuacion/promocion-de-la-competencia/mejora-regulatoria/estudios> o web repositorio CNMC.**

Se permite la reproducción solo si se cita la fuente.

ISSN: 2792-5919  
Colección Estudios de Mercado  
Comisión Nacional de los Mercados y la Competencia  
Estudio sobre los servicios en los puertos (II): manipulación de mercancías y servicio al pasaje  
E/CNMC/005/24  
© CNMC, 2025  
<https://www.cnmc.es/expedientes/ecnmc00524>

## Estudio sobre servicios en los puertos (II): manipulación de mercancías y servicio al pasaje

E/CNMC/005/24

### RESUMEN

El sistema portuario tiene gran importancia para el transporte de mercancías y pasajeros nacional e internacional, con implicaciones sobre los consumidores y todos los sectores productivos. Este estudio examina la manipulación de mercancías y el servicio al pasaje en España a fin de identificar problemas de eficiencia y competencia y realizar recomendaciones de mejora. Se recomienda, primero, impulsar un marco institucional y normativo transparente, eficiente y procompetitivo, reforzar el cálculo de tarifas máximas y la transparencia, establecer incentivos a la eficiencia, actualizar los pliegos de prescripciones particulares y valorar crear un supervisor independiente. Segundo, para la manipulación de mercancías se recomienda facilitar el acceso a la profesión, fomentar la eficiencia en la puesta a disposición de trabajadores a través de un régimen basado en la contratación directa o vía ETT de trabajadores, impulsar la automatización, reforzar la eficiencia de los PIF y promover más competencia en materia de concesiones. Finalmente, se recomienda plantear orientaciones sobre los distintos modelos de explotación del servicio al pasaje.

**PALABRAS CLAVE:** mercancías; pasaje; competencia; eficiencia; estiba; concesión; terminal.

**CÓDIGOS JEL:** K23, L43, L51, L92, R40

## CONTENIDO

<b>RESUMEN EJECUTIVO .....</b>	<b>8</b>
<b>1. INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>11</b>
<b>2. ANTECEDENTES DE COMPETENCIA .....</b>	<b>13</b>
<b>2.1. El servicio portuario de manipulación de mercancías.....</b>	<b>13</b>
<b>2.2. Servicio al pasaje .....</b>	<b>20</b>
<b>3. CARACTERIZACIÓN JURÍDICA .....</b>	<b>23</b>
<b>3.1. El servicio portuario de manipulación de mercancías.....</b>	<b>23</b>
3.1.1. Regulación general .....	23
3.1.1.1. El Reglamento (UE) 2017/352 .....	23
3.1.1.2. El TRLPEMM.....	24
3.1.1.3. Principios de libertad de establecimiento y de prestación de servicios del TFUE....	29
3.1.2. Regulación específica del servicio de manipulación de mercancías: concesiones y pliegos de prescripciones particulares .....	30
3.1.3. Régimen laboral de la estiba.....	31
3.1.3.1. Antecedentes: normativa laboral de la estiba hasta 2017 .....	31
3.1.3.2. El régimen laboral actual de la estiba .....	36
<b>3.2. Servicio portuario al pasaje .....</b>	<b>43</b>
<b>4. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA.....</b>	<b>45</b>
<b>4.1. Servicio de manipulación de mercancías .....</b>	<b>45</b>
4.1.1. Caracterización del servicio por el lado de la demanda .....	50
4.1.1.1. El perfil del demandante .....	50
4.1.1.2. Características con impacto en la demanda.....	54
4.1.2. Caracterización del servicio por el lado de la oferta .....	63
4.1.2.1. Mercancías estibadas y peso relativo según el tipo .....	63
4.1.2.2. Especialización de cada puerto por tipos de mercancía.....	64
4.1.2.3. Las empresas estibadoras .....	70
4.1.2.4. Los estibadores .....	80
4.1.2.5. Centros Portuarios de Empleo (CPE) y Empresas de Trabajo Temporal (ETT) .....	81
4.1.2.6. Manipulación de mercancías y cambios tecnológicos .....	91
<b>4.2. Servicio al pasaje .....</b>	<b>93</b>
4.2.1. Caracterización del servicio por el lado de la demanda .....	94

4.2.1.1. Claves de la demanda por parte de las navieras.....	96
4.2.1.2. Perfil de las navieras según el tipo de servicio .....	97
4.2.2. Caracterización del servicio por el lado de la oferta .....	100
4.2.2.1. Terminales marítimas de pasajeros .....	100
4.2.2.2. Modelos de explotación de terminales en el servicio al pasaje .....	101
4.2.2.3. Las empresas prestadoras del servicio al pasaje .....	102
4.2.2.4. Tarifas por la prestación del servicio al pasaje .....	104
<b>5. BARRERAS A LA COMPETENCIA.....</b>	<b>105</b>
<b>5.1. Barreras transversales a la manipulación de mercancías y al servicio al pasaje.....</b>	<b>105</b>
5.1.1. Falta de transparencia.....	105
5.1.2. Falta de un sistema de seguimiento de desempeño exhaustivo y actualizado y de un sistema de incentivos robusto basado en los resultados obtenidos del seguimiento .....	107
5.1.3. Falta de información sobre el ajuste de las tarifas máximas a los costes y falta de orientación uniforme para la determinación de las tarifas máximas.....	111
5.1.4. Existencia de elementos potencialmente limitadores de la competencia en el diseño de los pliegos de prescripciones particulares .....	113
5.1.5. Asimetría de información en la fijación de tarifas máximas.....	116
<b>5.2. Manipulación de mercancías .....</b>	<b>116</b>
5.2.1. Sistema de acceso a la profesión restrictivo.....	116
5.2.2. Obstáculos innecesarios e injustificados a la libre elección de las empresas estibadoras entre los modelos de puesta a disposición de trabajadores de la estiba en favor de los CPE .....	120
5.2.3. Existencia de rigideces en la organización del trabajo .....	122
5.2.4. Limitaciones al proceso de automatización .....	125
5.2.5. Posibles ineficiencias en el funcionamiento de los Puntos de Inspección Fronterizos (PIF) .....	126
5.2.6. Limitaciones competitivas en las concesiones demaniales .....	126
<b>5.3. Servicio al pasaje .....</b>	<b>128</b>
5.3.1. Ausencia de referencias y de análisis sobre los distintos modelos de explotación de terminales .....	128
<b>6. CONCLUSIONES.....</b>	<b>130</b>

## **7. RECOMENDACIONES..... 132**

### **Primera. Impulsar un marco institucional y normativo transparente, eficiente y procompetitivo ..... 132**

- I. Reforzar y elaborar unas orientaciones sobre la metodología de cálculo de tarifas máximas ..... 132
- II. Establecer un sistema de incentivos robusto enfocado a los resultados ..... 133
- III. Incrementar la transparencia y establecer indicadores de desempeño ..... 134
- IV. Actualizar los pliegos de prescripciones particulares y diseñarlos de forma más homogénea y procompetitiva ..... 137
- V. Valorar la introducción de un regulador y supervisor independiente de puertos.... 139

### **Segunda. Promover más eficiencia y competencia en la manipulación de mercancías ..... 140**

- VI. Facilitar el acceso y ejercicio a la profesión de estibador..... 140
- VII. Reforzar la eficiencia y la neutralidad competitiva en los modelos de puesta a disposición de los trabajadores de la estiba ..... 143
- VIII. Incrementar la flexibilidad en la organización del trabajo de la estiba y eliminar la preferencia de los trabajadores de los CPE ..... 145
- IX. Promover la innovación e inversión en automatización a través de un marco regulatorio eficiente y procompetitivo..... 147
- X. Reforzar la eficiencia en el funcionamiento de los Puntos de Inspección Fronterizos (PIF) 147
- XI. Revisar el sistema de concesiones demaniales para aumentar la competencia y promover la inversión ..... 147

### **Tercera. Examinar la eficiencia de los distintos modelos de explotación de terminales de servicios al pasaje..... 151**

- XII. Plantear orientaciones sobre los diferentes modelos de explotación de terminales de servicios al pasaje ..... 151

## **8. BIBLIOGRAFÍA ..... 152**

### **ANEXO 1 – Evolución del régimen laboral de la estiba ..... 160**

### **ANEXO 2 – Medición de la eficiencia portuaria..... 166**

- 1. Enfoques para la medición de la eficiencia portuaria ..... 166
- 2. Sistema portuario español ..... 170
- 3. El sistema de seguimiento del desempeño en España ..... 173

### **ANEXO 3 – Detalle de los principales indicadores portuarios por razón de su concepto ..... 175**

## GLOSARIO

**Acuerdo Marco:** tipo de convenio colectivo especial para el desarrollo de normas de negociación, con las que establecer las formas y requisitos para la negociación y aprobación de convenios colectivos.

**Automatización:** introducción de procesos en los que se reemplaza el trabajo manual por el de máquinas autónomas.

**Autoridad Portuaria:** organismo público que administra, gestiona y explota uno o varios puertos competencia de la Administración General del Estado.

**Centro Portuario de Empleo (CPE):** *pool* específico para la puesta a disposición de trabajadores portuarios a las empresas estibadoras y su formación.

**Certificado de profesionalidad:** instrumento de acreditación oficial de las cualificaciones profesionales. Para ejercer de estibador existe uno de carácter obligatorio.

**Competencia intermodal:** competencia que se produce entre distintos modos de transporte.

**Competencia interportuaria:** competencia existente entre distintos puertos, sean del mismo país o no.

**Competencia intraportuaria:** competencia que tiene lugar dentro de un mismo puerto, tanto entre distintas terminales como dentro de ellas.

**Contenedores:** cajas especiales para transportar carga, reforzadas, apilables, duraderas y reutilizables. Para su transporte por mar destacan los buques portacontenedores, cuya capacidad suele medirse en TEUs (ver definición), es decir cuántos contenedores equivalentes a los de veinte pies pueden llevar.

**Empresa estibadora:** empresa titular de una licencia para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías. Habitualmente titular de una concesión administrativa para utilizar con carácter exclusivo un área del muelle.

**Empresa naviera:** empresa que utilizando buques mercantes propios o ajenos, se dedica a la explotación de los mismos.

**Escala:** atraque temporal de un buque durante un viaje.

**Estibador:** trabajador que se ocupa de la carga y descarga de un buque u otro medio de transporte.

**Flete:** precio estipulado por el alquiler de un buque o de una parte de este.

**Granel:** mercancía transportada sin embalaje individual y en cantidades elevadas, pudiendo ser sólidos o líquidos.

**Licencia portuaria:** título necesario para la prestación de un servicio portuario, que otorgan las Autoridades Portuarias para cada uno de los servicios portuarios.

**Mercancía general convencional:** mercancía que es transportada en unidades independientes, con lo que se presenta envasada, empaquetada o por unidades.

**Navegación de cabotaje:** aquella que no siendo interior (es decir, que no transcurre dentro de un determinado puerto o de otras aguas interiores marítimas españolas), se efectúa entre puntos en los que España ejerce soberanía.

**Pliego de prescripciones particulares:** documento aprobado por las Autoridades Portuarias en cada uno de los servicios portuarios en el que se incluye el objeto del servicio, los requisitos de acceso a la prestación, sus condiciones, las estructuras tarifarias, los plazos de duración de la licencia...

**Puertos del Estado:** organismo público adscrito al Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible al que le corresponde la coordinación y el control de eficiencia del sistema portuario de titularidad estatal.

**Servicio al pasaje:** servicio portuario que incluye el embarque y desembarque de pasajeros, la carga y descarga de equipajes, y la carga y descarga de vehículos en régimen de pasaje.

**Servicio de manipulación de mercancías:** servicio portuario que comprende las actividades de carga, estiba, desestiba, descarga y trasbordo de mercancías, objeto de tráfico marítimo, que permitan su transferencia entre buques, o entre éstos y tierra u otros medios de transporte.

**Subrogación:** acto por el que una persona sustituye a otra en los derechos y obligaciones propios de una determinada relación jurídica.

**Terminal marítima de mercancías:** instalación donde se transfieren mercancías entre los modos marítimo y terrestre, o el tránsito y trasbordo marítimos. Puede incluir otras superficies para el almacenamiento de las mercancías y los elementos de transporte, así como para su ordenación y control.

**Terminal marítima de pasajeros:** instalación destinada a facilitar el acceso de los pasajeros y sus equipajes, y de vehículos en régimen de pasaje, desde tierra a los buques y viceversa. Puede incluir superficies para el almacenamiento de los vehículos en régimen de pasaje, y edificios para el control y ordenación de pasajeros, vehículos y equipajes y la prestación de servicios auxiliares

**TEU:** unidad de medida para contenedores que refleja la capacidad que tiene un contenedor estándar de veinte pies de largo.

**Tránsito:** operación marítima en la que se transfieren mercancías de un buque al muelle, y que luego vuelven a ser cargadas en otro buque, o en el mismo en distinta escala, sin haber salido de la zona de servicio del puerto.



## RESUMEN EJECUTIVO

**El funcionamiento eficiente del sistema portuario tiene gran importancia para el transporte de mercancías y pasajeros nacional e internacional, con implicaciones relevantes sobre todos los sectores productivos.** Un mayor grado de competencia y eficiencia en los puertos permitiría reducir los costes de transporte, mejorar la calidad de los servicios, aumentar los flujos de mercancías y pasajeros por mar, atraer nuevas industrias e incentivar la innovación e inversión en el sector portuario, entre otros beneficios. Todo ello resultaría, por un lado, en una economía más eficiente y productiva y, por otro lado, en mejores condiciones de precios, calidades, variedad etc. en beneficio de los consumidores.

**Desde el punto de vista económico y estratégico, dentro de los servicios prestados en los puertos, la manipulación de mercancías y el servicio al pasaje revisten especial importancia.** El servicio de manipulación de mercancías es uno de los componentes de más peso del coste de transporte de mercancías, lo que incide en última instancia en los precios de los productos del consumidor final. Por ello, el precio, la velocidad, fiabilidad y seguridad en la prestación del servicio juegan un papel clave para el comercio. Por otro lado, el servicio al pasaje es necesario para el tráfico de pasajeros por mar, incidiendo sobre la conectividad entre territorios y sobre el turismo.

**En virtud de dicha importancia, la CNMC ha elaborado este estudio,** que incluye un análisis de la normativa y las características económicas de estos dos servicios en España, con el objeto de identificar obstáculos a la competencia y eficiencia y plantear mejoras en el funcionamiento del sector.

En el caso de la **manipulación de mercancías**, la regulación ha presentado históricamente ciertas particularidades, especialmente en lo relativo a la puesta a disposición de la mano de obra estibadora, como son: (i) la atribución de la gestión de los trabajadores de la estiba a unas entidades concretas, creadas con la finalidad de poner dicho personal estibador a disposición de las empresas estibadoras, y (ii) una progresiva apertura del régimen regulador de la estiba, al haberse eliminado el monopolio legal de estas sociedades en la puesta a disposición de trabajadores portuarios. **A pesar de las reformas, del análisis llevado a cabo se deduce que en la práctica parece haberse mantenido el *statu quo*,** dado que casi todo el empleo de mano de obra estibadora se sigue concentrando en estas entidades, los Centros Portuarios de Empleo, sin que ello parezca deberse exclusivamente a razones de eficiencia.

El estudio igualmente ha analizado otros elementos clave para la prestación del servicio de manipulación de mercancías y el servicio al pasaje, como son la transparencia, el sistema de seguimiento del desempeño y de incentivos, las tarifas máximas, las concesiones demaniales y los pliegos de prescripciones particulares del servicio.

**Se han identificado una serie de barreras que podrían obstaculizar la competencia y eficiencia.** Primero, falta transparencia sobre aspectos relevantes como la situación de las terminales portuarias, licencias y concesiones, el desempeño de los servicios, etc. Segundo, se carece de un sistema de seguimiento de desempeño y de incentivos a la eficiencia. Tercero, en materia de tarifas máximas hay limitaciones en cuanto a criterios comunes, transparencia y análisis para determinarlas. Cuarto, los pliegos de prescripciones particulares están desactualizados y no mantienen en general una orientación procompetitiva.

En el servicio de manipulación de mercancías, el sistema de acceso a la profesión resulta restrictivo e incluso crea riesgos de que surjan conflictos de interés. Además, existen obstáculos a la libre elección de las empresas estibadoras entre los modelos de puesta a disposición de trabajadores en favor de los CPE. También existen rigideces en la organización del trabajo y obstáculos que pueden dificultar los procesos de automatización. En cuanto a las concesiones demaniales, se detectan falta de transparencia, plazos muy largos (superiores a 30 años) sin justificación suficiente en términos de eficiencia, y procesos de adjudicación de concesiones y de prórrogas con algunos elementos que carecen de orientación procompetitiva. Por último, los Puntos de Inspección Fronterizos (PIF) pueden resultar en cuellos de botella relevantes si no funcionan eficientemente.

En el servicio al pasaje, se ha identificado una falta de análisis sobre la eficiencia de los distintos modelos de explotación de terminales. Esto podría llevar a fragmentación en su funcionamiento sin que se justifique por razones de eficiencia.

Para abordar estas barreras **se realizan las siguientes recomendaciones:**

### **PRIMERA. IMPULSAR UN MARCO INSTITUCIONAL Y NORMATIVO TRANSPARENTE, EFICIENTE Y PROCOMPETITIVO**

Se recomienda, primero, reforzar y armonizar la metodología de cálculo de tarifas máximas. Segundo, establecer un sistema de incentivos robusto enfocado a los resultados a través de la introducción de un sistema de competencia referencial y el establecimiento de un mecanismo de ‘cumplir o explicar’ respecto a las recomendaciones anuales. Tercero, incrementar la transparencia y establecer indicadores de desempeño, instaurando un catálogo de datos homogéneo y actualizado frecuentemente para reforzar la disponibilidad y la calidad de los datos, un sistema de indicadores completo y coherente, y mantener un registro actualizado del estado de situación de terminales, concesiones y licencias. Cuarto, se recomienda actualizar los pliegos de prescripciones particulares y diseñarlos de forma más homogénea y procompetitiva. Quinto, se plantea valorar la introducción de un regulador y supervisor independiente de puertos que establezca normas y criterios comunes, supervise el cumplimiento de la normativa y resuelva los conflictos que se puedan plantear.

## **SEGUNDA. PROMOVER MÁS EFICIENCIA Y COMPETENCIA EN LA MANIPULACIÓN DE MERCANCÍAS**

**Se recomienda facilitar el acceso y ejercicio a la profesión de estibador.** Para ello, se plantea revisar la duración de la formación, facilitar la homologación de trabajadores de la estiba de otros países de la UE, aumentar los centros de enseñanza homologados, reforzar la independencia y objetividad de las evaluaciones de las prácticas para prevenir conflictos de interés, promover la objetividad en la contratación por parte de los CPE y limitar la participación de los estibadores en la contratación, de nuevo para prevenir conflictos de interés.

**Igualmente, se plantea reforzar la eficiencia y la neutralidad competitiva en los modelos de puesta a disposición de los trabajadores de la estiba.** Se recomienda eliminar la regulación específica de los CPE de forma que las empresas puedan disponer de trabajadores de la estiba contratándolos directamente o recurriendo a ETT. En segundo lugar, se plantea eliminar los obstáculos innecesarios e injustificados que pueden impedir a las empresas optar libremente por el modelo de puesta a disposición de los trabajadores que consideren más eficiente. Finalmente, se propone incrementar la flexibilidad en la organización del trabajo de la estiba y eliminar la preferencia de los trabajadores de los CPE.

**Se propone promover la innovación e inversión en automatización,** a través de un marco regulatorio eficiente y procompetitivo.

**Se recomienda reforzar la eficiencia en el funcionamiento de los Puntos de Inspección Fronterizos (PIF),** dotándolos de medios y promoviendo la coordinación y eficiencia en sus actuaciones.

**Se propone revisar el sistema de concesiones demaniales para aumentar la competencia y promover la inversión.** Se plantea crear un registro de concesiones demaniales, realizar un análisis sobre la idoneidad de los plazos de las concesiones y ajustar los plazos al mínimo imprescindible, reforzar la excepcionalidad de las prórrogas de las concesiones demaniales, introducir mecanismos de manifestación de interés en el procedimiento de autorización de las prórrogas de los títulos de ocupación del dominio público portuario, diseñar los criterios de valoración promoviendo la competencia en precios e incluir requisitos de admisión necesarios, proporcionados y no discriminatorios.

## **TERCERA. EXAMINAR LA EFICIENCIA DE LOS DISTINTOS MODELOS DE EXPLOTACIÓN DE TERMINALES DE SERVICIO AL PASAJE**

**Se recomienda que la autoridad competente elabore unas orientaciones sobre los distintos modelos de explotación que sirvan de referencia a nivel nacional.** El fin sería facilitar la elección eficiente de un modelo de explotación de terminales de servicio al pasaje, facilitar la coherencia y coordinación entre puertos, y no fragmentar innecesariamente el mercado.

## 1. INTRODUCCIÓN

**Los puertos constituyen nodos estratégicos de entrada y salida para mercancías y pasajeros**, vertebrando el comercio y la movilidad. **Para las mercancías, el mar es la principal vía de transporte internacional**. Además, la posición de la Península Ibérica, de enlace entre continentes, el propio carácter peninsular e insular del territorio español y la gran longitud de su costa hacen que el transporte por mar sea de especial relevancia para la integración de la economía española en las cadenas globales de valor.

**El funcionamiento del sistema portuario impacta sobre el conjunto de la economía** por sus implicaciones sobre el comercio, los precios, la competitividad de las exportaciones, la atracción de industrias y la conectividad y cohesión territorial. Los puertos aportan cerca del 20% del PIB del sector del transporte, lo que representa el 1,1% del PIB español, y un empleo directo e indirecto de más de 275.000 puestos de trabajo (Puertos del Estado, 2023b). Tres de nuestros puertos de contenedores se encuentran entre los diez más importantes en términos de tráfico del continente europeo. Además, los costes del transporte marítimo (incluidos los asociados a la visita a un puerto) inciden en última instancia en los precios de los productos del consumidor final.

**Por tanto, mejoras en el desempeño portuario pueden tener un gran impacto en la economía, siendo la competencia clave para dinamizarlo**. Más competencia en los puertos ayudaría a agilizar los tiempos y reducir los costes de transporte, mejorar la calidad de los servicios, aumentar los flujos marítimos, atraer nuevas industrias e incentivar la innovación e inversión en el sector portuario, entre otros beneficios.

**Este es el segundo volumen del estudio sobre la competencia en los servicios portuarios<sup>1</sup>. Se centra en dos servicios clave: la manipulación de mercancías y el servicio al pasaje**. El objetivo es analizar estos sectores a fin de identificar obstáculos a la competencia y eficiencia y plantear mejoras en el funcionamiento del sector, para así promover una economía más próspera, eficiente y productiva, así como mejores condiciones de precios, calidades, variedad etc. para los consumidores.

**El servicio de manipulación de mercancías es uno de los componentes del coste de transporte de mercancías de más peso**, ya que puede representar incluso más de dos terceras partes del coste de la visita a un puerto. Además, la velocidad, fiabilidad y seguridad de un puerto pueden llegar a ser factores incluso más importantes que el coste monetario, por los altos costos derivados de los retrasos para las partes implicadas en el comercio de mercancías.

**Por su parte, el servicio al pasaje contribuye al buen funcionamiento del tráfico marítimo de pasajeros**, que permite conectar distintos territorios del país, (especialmente los insulares y españoles del norte de África) y fomentar el

---

<sup>1</sup> El primer volumen es el E/CNMC/004/24.

turismo de cruceros. Para este servicio también se ha analizado la normativa, las características económicas del servicio en España y se han identificado distintos puntos de mejora en relación con los modelos de explotación de las terminales, los pliegos de prescripciones particulares del servicio y las tarifas máximas.

**Con el objeto de analizar estos dos servicios, el Estudio se estructura de la siguiente manera.** En primer lugar, se revisan los antecedentes que existen sobre estas actividades en materia de defensa y promoción de la competencia. Segundo, se revisa el marco jurídico de ambos servicios. Tercero, se examinan sus características a nivel económico. En cuarto lugar, se identifican una serie de barreras que limitan la eficiencia y competencia en estos sectores. Por último, se plantean las conclusiones y una serie de recomendaciones a fin de impulsar un mayor nivel de eficiencia y competencia en estas actividades que facilite mejoras en su funcionamiento, en beneficio de los consumidores.

## 2. ANTECEDENTES DE COMPETENCIA

### 2.1. El servicio portuario de manipulación de mercancías

**En materia de defensa de la competencia y a nivel nacional, los cuatro expedientes sancionadores a la estiba examinan posibles acuerdos anticompetitivos articulados mediante convenios colectivos o acuerdos en asociaciones portuarias.**

El primero ([2480/03: Estibadores Cádiz](#)) analizó una modificación de estatutos en la asociación de estiba de Cádiz para exigir mayores garantías a empresas entrantes. Se archivó al no existir evidencias suficientes para establecer que fuera un cártel y al considerar que exigir diferentes garantías a las empresas entrantes puede estar justificado.

Los siguientes expedientes han analizado convenios laborales:

- En 2007, ANESCO y los sindicatos CIG, CETM y LAB firmaron el IV Acuerdo Marco de la Estiba, que fue declarado en parte contrario a la normativa de competencia por la CNC y conllevó sanciones de 1,1 millones de euros ([2805/07 Empresas Estibadoras](#)) en resolución confirmada por el Tribunal Supremo (STS 1069/2016). El IV Acuerdo se revisó para eliminar el contenido problemático, y en 2013 entró en vigor la revisión del IV Acuerdo Marco<sup>2</sup> para la regulación de las relaciones laborales en el sector de la estiba portuaria suscrito por la patronal ANESCO y por CETM, UGT, CCOO y CIG.
- El IV Acuerdo Marco fue modificado en 2017 para adaptarlo al nuevo marco jurídico que se introdujo en ese mismo año. La modificación del texto incluyó la obligación de que una empresa que se separara de una Sociedad Anónima de Gestión de Trabajadores Portuarios (SAGEP) en los seis primeros meses del periodo transitorio fijado se subrogara forzosamente de trabajadores de la plantilla de la SAGEP, y que lo hiciera de una forma determinada (entre otros requisitos, debía subrogarse el porcentaje de la plantilla de la SAGEP proporcional a su participación accionarial, con un procedimiento que incluía un informe previo de la Comisión Paritaria Estatal, en la que estaban representadas empresas competidoras de la que aspiraba a abandonar la SAGEP). El marco jurídico vigente entonces ([Real Decreto-ley 8/2017](#)) no preveía la introducción de mecanismos de subrogación de trabajadores aunque, posteriormente, el [Real Decreto-ley 9/2019](#) introdujo la posibilidad (no la obligación) de establecer la subrogación obligatoria de parte del personal de la SAGEP si las empresas se separaban de la SAGEP durante el periodo transitorio establecido en el Real Decreto-ley 8/2017 (con

---

<sup>2</sup> Publicado en el BOE nº26 de 30 de enero de 2014, mediante Resolución de 17 de enero de 2014, de la Dirección General de Empleo.



finalización el 23 de agosto de 2020). Sin embargo, el [Real Decreto-ley 9/2019](#) no determinaba ni el procedimiento ni el tipo de subrogación.

La CNMC incoó en 2017 el expediente sancionador [S/DC/0619/17, Acuerdo marco de la estiba](#), contra la asociación de empresas estibadoras y los sindicatos firmantes del Acuerdo. **En la resolución de 2020 la CNMC declaró la existencia de una infracción muy grave de la normativa de competencia.** En concreto, la CNMC consideró que el Acuerdo excedía en su contenido las cuestiones inherentes a la negociación colectiva y que las conductas habían tenido como efecto impedir una competencia efectiva en el mercado afectado. Ello se debía a que imponía una limitación injustificada de la libertad de organización de la empresa estibadora que optase por separarse de la SAGEP, mediante condiciones de subrogación obligatoria de trabajadores de la SAGEP que no cumplían las exigencias de transparencia, objetividad y equidad, generando en última instancia un desincentivo para todas las demás empresas accionistas de SAGEP. La subrogación forzosa en los términos que imponía el IV Acuerdo Marco tampoco se consideró amparada por el [Real Decreto-ley 9/2019](#) y resultaba contraria a la finalidad liberalizadora y de protección de la libre competencia de esta norma.

La conducta fue sancionada con multas a las partes firmantes, si bien la CNMC valoró positivamente la voluntad de las partes de alcanzar un acuerdo que, cumpliendo con el legítimo objetivo de protección de los trabajadores, respetara las exigencias normativas de liberalización del sector y mantenimiento de una competencia efectiva<sup>3</sup>. Posteriormente, en mayo de 2021 la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional declaró nulas de pleno derecho varias disposiciones del IV Acuerdo Marco, incluido el sistema de subrogación forzosa, sobre el que señalaba lo siguiente:

*“Esta obligación de subrogación impuesta por el IV Acuerdo Marco a todas las empresas estibadoras que actualmente operan en el mercado genera, por tanto, un doble efecto: por un lado, actúa como desincentivo al ejercicio del derecho de aquéllas de separarse de la SAGEP -que era, precisamente, la finalidad de la Sentencia del TJUE y de la posterior reforma operada por el legislador español a efectos de liberalizar el sector de la estiba-, y, por otro, coloca a las empresas incluidas en su ámbito personal y funcional en una posición desigual y de desventaja frente a nuevos operadores que no asuman una actividad de estiba preexistente en tanto que éstos no están obligados a subrogar a los trabajadores de la SAGEP, operando, una vez liberadas de las previsiones ilegales del IV Acuerdo Marco denunciadas en apartados anteriores, en unas condiciones de libertad de contratación de imposible acceso a las empresas que sí son miembro de las SAGEP” (...)*’.

---

<sup>3</sup> Dicha sanción ha sido recurrida y está pendiente de resolución judicial.

- Por otra parte, en julio de 2018 se multó con 3,4 millones de euros a 6 empresas y 5 sindicatos ([S/DC/0596/16: Estibadores Vigo](#)) por la firma el 1 de marzo de 1996 de un pacto entre sindicatos y empresas estibadoras en el Puerto de Vigo, renovado en otros dos acuerdos de 2010 y 2013, que obligaban a contratar a trabajadores de la SAGEP de Vigo para el embarque y desembarque de vehículos a motor sin matricular, y la recepción y entrega de mercancías (esto último por parte de la única compañía que lo llevaba a cabo, únicamente con personal de la SAGEP y no su propio personal presuntamente por presiones de los estibadores). Así se trasladaban las condiciones laborales de la estiba a mercados paralelos en las que no resultaban de aplicación según la legislación vigente, que excluía expresamente a estos servicios del ámbito de la estiba (aunque más adelante en 2017 el [Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante -TRLPEMM-](#) se reforma para dar cabida al embarque y desembarque de vehículos a motor sin matricular). En su resolución de 2018, la CNMC declaró acreditada una infracción muy grave por la adopción de acuerdos con el fin de armonizar las condiciones de contratación de las empresas estibadoras con el fin de reservar en exclusiva o limitar de manera injustificada en favor del personal de la SAGEP de Vigo la prestación de los servicios de (i) embarque y desembarque de vehículos a motor sin matricular y, (ii) de recepción y entrega de mercancías, desde la entrada en vigor de la Ley 33/2010 hasta 2016.

Las partes sancionadas presentaron recursos ante la Audiencia Nacional, que en varias sentencias en marzo de 2023: (i) estimó los recursos presentados por las organizaciones sindicales anulando las sanciones contra ellas, por considerar que los hechos imputados son atribuibles al comité de empresa, sin que haya constancia de que las organizaciones sindicales intervinieran en la firma de los Acuerdos, (ii) anuló la sanción a la SAGEP de Vigo por falta de motivación, y (iii) desestimó los recursos presentados por varias empresas estibadoras (Bergé Marítima, Pérez Torres Marítima, TERMAVI y Líneas Marítimas Españolas), confirmando la sanción impuesta por la CNMC.

**La CNMC ha elaborado también tres informes consultivos relacionados con el servicio de manipulación de mercancías.** Estos informes están asociados al último y actualmente vigente convenio colectivo estatal de la estiba, el [V Acuerdo para la regulación de las relaciones laborales en el sector de la estiba portuaria](#). Este nuevo convenio aspiraba a reflejar las importantes modificaciones normativas que se habían ido produciendo desde 2017, incluida la aprobación del [Real Decreto-ley 9/2019](#). En el curso de las negociaciones, el Ministerio de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana (MITMA) efectuó tres consultas a la CNMC sobre borradores del Acuerdo, sobre los que la CNMC emitió tres informes consultivos: (i) el primero, el 8 de mayo de 2020 ([INF/CNMC/035/20](#)), (ii) el segundo, el 28 de julio de 2020 ([INF/CNMC/059/20](#)) y (iii) el tercero, el 10



de noviembre de 2020 ([INF/CNMC/094/20](#)). En ellos se analizaban de manera preliminar las potenciales distorsiones sobre la competencia que podían surgir del texto del V Acuerdo y, dada la naturaleza consultiva de los informes, se aclaraba en todos ellos que su contenido no condicionaba ni vinculaba las actuaciones de la CNMC que pudieran realizarse desde una óptica sancionadora<sup>4</sup>.

**La CNMC realizó varias observaciones sobre el último borrador del V Acuerdo Marco de la Estiba sometido a consulta, que se reflejaron en el tercer y último informe.** Se refieren a los siguientes aspectos del V Acuerdo:

- 1. Intervención de la Comisión Paritaria Sectorial Estatal (CPSE) en la contratación de nuevos trabajadores.** El borrador del V Acuerdo disponía el acceso de la CPSE a la información relativa a las contrataciones de personal por parte de los Centros Portuarios de Empleo (CPE) y las empresas estibadoras. Al estar la CPSE integrada por representantes de todo el sector empresarial (además del sindical), la CNMC enfatizó la importancia de limitar los riesgos sobre la competencia derivados de la difusión de información comercialmente sensible. Para ello, recomendaba que el deber de sigilo contemplado en el borrador del V Acuerdo debía acompañarse de una medida de verificación y garantía de cumplimiento.
- 2. Limitaciones a la contratación temporal de trabajadores.** Se aconsejaba evitar que la exigencia de un mínimo de personal fijo afectara a la competencia entre empresas.
- 3. Sistemas de organización y distribución del trabajo.** La CNMC consideró que la priorización del personal de los CPE entre los criterios para realizar las designaciones de personal distorsionaba la competencia al conllevar una ventaja respecto al personal de las Empresas de Trabajo Temporal (ETT) o de otros modelos de prestación del servicio. Por ello, recomendó revisar los criterios de designación para eliminar tal priorización.

---

<sup>4</sup> La CNMC realizó previamente otras recomendaciones en el ámbito de la promoción de la competencia relacionadas con el régimen de la estiba anterior al concebido inicialmente por el TRLPEMM y sus posteriores modificaciones:

En el [IPN 006/09 Puertos de Interés General](#) (2009), relativo al Anteproyecto de modificación de la Ley 48/2003, se identifican restricciones derivadas del control por parte del *pool* de los trabajadores portuarios de los que pueden disponer las empresas fuera de su plantilla (frente a un modelo de ETT en libertad de establecimiento) y por contar en aquel momento con un régimen laboral especial. El documento valora como insuficientes los cambios introducidos por la modificación legislativa de cara a abrir a la competencia este sector.

En "[La Competencia en España: balance y nuevas propuestas](#)" (1995), se describen las características fundamentales del sistema portuario español y los distintos niveles en los que tiene lugar la competencia portuaria. En lo relativo al régimen de la estiba, se propone, entre otras cosas, convertir paulatinamente las sociedades de estiba en empresas de trabajo temporal o autorizar a aquellos buques que tengan medios adecuados que realicen por sí mismos determinadas operaciones.

**4. Formación y promoción profesional.** La última versión del borrador remitido a la CNMC para informe contenía la obligación de colaborar con los CPE de los que las empresas sean socias poniendo a disposición de estos los nuevos medios o sistemas de trabajo para la impartición de formación necesaria y simultánea del personal contratado por las empresas y el del puesto a disposición por el CPE. La CNMC consideró que si la obligación se realizaba tan solo a favor de los CPE se produciría un riesgo sobre la competencia. Además, consideró que la puesta a disposición de información implicaba también un riesgo de difusión de información comercialmente sensible.

**5. Medidas convencionales para la garantía y la estabilidad en el empleo.** Respecto al sistema de recolocación del personal del CPE (en caso de disolución del CPE o de separación de una empresa que continúe prestando el servicio) y de subrogación convencional por sucesión de empresas previsto en el borrador, la CNMC consideró que el sistema planteado implicaba restricciones a la libertad de contratación de trabajadores de la estiba que podían implicar restricciones a la competencia, y solo podía considerarse conforme a derecho si se acreditaban y justificaban caso por caso sus eficiencias bajo la óptica de los artículos 1.3 de la Ley 15/2007, de 3 de julio, de Defensa de la Competencia (LDC), 101.3 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) y la jurisprudencia que los interpreta. Además, debían verificarse las otras tres condiciones para que el acuerdo restrictivo de la competencia fuera admisible<sup>5</sup>.

La CNMC también evaluó desfavorablemente el procedimiento de elección del tercero independiente que debía realizar un informe sobre las eficiencias de la recolocación y subrogación de personal en caso de discrepancia entre la empresa saliente y el CPE afectado. Consideraba que el procedimiento no concretaba ni acotaba la designación del tercero, ni establecía un sistema de determinación de la persona indicada, puesto que la ausencia de designación corría solamente en contra de los intereses de la empresa saliente. Asimismo, señaló que debían establecerse cautelas para asegurar la independencia del tercero respecto a los intereses de las partes y la introducción de consideraciones de competencia en la resolución del posible conflicto y de la posibilidad de que el tercero independiente prorrogase el plazo de materialización de la salida efectiva de la empresa.

**6. Formación y prácticas no laborales.** Respecto a las funciones de la Comisión Sectorial Estatal de Formación (amplias y relacionados con los

---

<sup>5</sup> Según se menciona en el Informe *“las otras tres condiciones son que debe reservarse a usuarios de los servicios una participación equitativa en el beneficio resultante; que las restricciones deben ser indispensables para alcanzar los objetivos, y que el acuerdo no debe ofrecer a las empresas la posibilidad de eliminar la competencia respecto de una parte sustancial de los productos de que se trate”*.

certificados de profesionalidad, uso de recursos de formación, planes de formación, etc.), la CNMC recomendó que el texto del V Acuerdo debía recoger expresamente que el ejercicio de estas funciones debía respetar la normativa de competencia e introducir sistemas para evitar la aparición de riesgos. Consideraba también que cualquier función que supusiera apoyo a empresas o el otorgamiento de fondos debía asegurar la igualdad de trato entre empresas. En cuanto a la designación de tutores para la realización de prácticas no laborales, la CNMC recomendó que debía preverse un procedimiento concreto y acotado temporalmente para asegurar que en la práctica no se producen situaciones de falta de designación.

**Además de estas actuaciones a nivel nacional, a nivel comunitario destacan otras sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) relacionadas con retos de competencia en el régimen laboral de la estiba en otros países europeos.** Destaca el caso de Bélgica<sup>6</sup>, donde se plantearon dos asuntos al TJUE: (i) uno relacionado con la petición de anulación por parte de dos empresas que realizaban operaciones portuarias en Bélgica y en el extranjero de un Real Decreto de 2016 que reformaba el régimen de *pool* en el país, y (ii) otro suscitado a raíz de una multa impuesta a una sociedad al haber detectado la policía una infracción de trabajo portuario cometida por un trabajador portuario no reconocido. Tal y como resume el Tribunal supremo en su Sentencia sobre el V Acuerdo Marco de la estiba (STS 2773/2025), *‘en este asunto el TJUE adoptó una posición matizada: reconoció que reservar el trabajo portuario a estibadores previamente reconocidos supone una restricción a las libertades comunitarias (establecimiento, servicios y trabajadores), ya que dificulta que empresas extranjeras empleen libremente a su personal en puertos belgas, pero al mismo tiempo consideró que esta restricción puede estar justificada por razones de interés general -concretamente la seguridad en las zonas portuarias y la prevención de accidentes laborales-, dado lo peligroso de este trabajo, siempre que el sistema de reconocimiento sea objetivo, proporcionado y no discriminatorio. Aun así, el TJUE detectó varios elementos del sistema que no eran necesarios ni adecuados para la seguridad y que por tanto no superaban el test de necesidad ni proporcionalidad para el objetivo de seguridad, infringiendo los arts. 45, 49 y 56 TFUE*<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Sentencia del TJUE del 11 de febrero de 2021 en asuntos acumulados C-407/19 y C-471/19.

<sup>7</sup> La Sentencia del Tribunal Supremo detalla los elementos que el TJUE consideró que no superaban el test de necesidad y proporcionalidad: *‘que quien haya de reconocer la cualificación y salud de los trabajadores portuarios sea una comisión administrativa constituida de manera paritaria por miembros designados por las organizaciones de empresarios y por las organizaciones de trabajadores; que esta comisión decida igualmente, en función de la necesidad de mano de obra, si los trabajadores reconocidos deben integrarse o no en un contingente de trabajadores portuarios, entendiéndose que la duración del reconocimiento de los trabajadores portuarios no integrados en este contingente se limita a la duración de su contrato de trabajo, de modo que debe iniciarse un nuevo procedimiento*

Por otra parte, la competencia en los puertos ha sido estudiada por varios organismos internacionales:

**La OCDE** ha elaborado dos informes a destacar:

- “*Competition in ports and port services*” (OCDE, 2011), que trataba de determinar las restricciones competitivas a las que se enfrentan los puertos, su sustituibilidad con otros modos de transporte y entre puertos, y los factores que pueden afectar a situaciones de poder de mercado en ámbito portuario, así como sus posibles remedios.
- “*Port competition and hinterland connections*” (OCDE 2009), en el que se resumen las discusiones de una mesa redonda sobre cambios en la cadena de suministro, su impacto en los puertos y la respuesta de las autoridades.

**La Comisión Europea** encargó un estudio a Portius (2014), donde se analiza desde una perspectiva legal el empleo portuario. Concluye que en un número considerable de Estados miembros las normas laborales específicas que rigen el empleo portuario incluyen restricciones al empleo y duda sobre la compatibilidad de ciertos regímenes con el Derecho de la Unión Europea. Señala también la diversidad en términos de cualificación de los trabajadores portuarios y la creciente necesidad de formación por el desarrollo tecnológico. En el caso de España, el estudio, además de los retos legales asociados a las antiguas SAGEP, apuntaba ya a otros problemas como la definición muy amplia de la estiba, el tamaño obligatorio de las manos o problemas de parcialidad en el acceso a la profesión y que la inadecuación del régimen laboral de los trabajadores portuarios tenía un efecto muy perjudicial sobre la posición competitiva de las terminales españolas, en las que el coste de la mano de obra podía ascender al 60%.

**A nivel internacional, varias autoridades de competencia han abordado el servicio de manipulación de mercancías** en distintos informes relacionados con los puertos, entre los que se puede destacar lo siguiente.

**La Autoridade da Concorrência (AdC) de Portugal, en colaboración con la OCDE**, publicó en 2018 un estudio sobre la competencia en el sector portuario. El estudio concluye que: (i) una parte importante de las concesiones no se adjudicaron con un proceso competitivo, (ii) no se halló una relación significativa entre la duración de las concesiones y la inversión acumulativa realizada, (iii) el peso de la retribución variable para las Autoridades Portuarias crea incentivos para que aumenten sus tarifas, y un nivel alto de las mismas limita la capacidad de los puertos de atraer mayor tráfico, y (iv) el modelo de gobernanza, que junta las funciones de regulación, gestión y provisión de servicios en las Autoridades Portuarias, da lugar a conflictos de interés. Recomienda, entre otros aspectos, limitar la duración de las concesiones de terminales a la recuperación de

---

*de reconocimiento por cada nuevo contrato que celebren; y que no se prevea ningún plazo en el que deba pronunciarse dicha comisión.’*

inversiones, incluyendo un sistema de incentivos a tener en cuenta en su prórroga. En ellas ha de primar el criterio de minimización de los costes para los usuarios. Además, propone abrir la provisión de mano de obra portuaria a empresas de trabajo temporal.

En **Australia**, la *Australian Competition and Consumer Commission* (ACCC) presenta anualmente un informe de seguimiento del desempeño financiero y la productividad de la estiba. Por otro lado, un informe de la *Productivity Commission* australiana fue publicado en enero de 2023 bajo solicitud del Gobierno australiano en respuesta a la posición relativamente baja de la eficiencia de los puertos australianos en un informe del Banco Mundial de 2021. Entre las conclusiones y recomendaciones, cabe destacar las siguientes:

1. Los acuerdos laborales reducen la productividad de los puertos australianos. Los sindicatos tienen un poder de negociación significativo y hay restricciones a la contratación y promoción de trabajadores basada en el mérito (por ejemplo, la contratación está limitada a los niveles de entrada y la promoción se basa en la experiencia). Además, la necesidad de obtener acuerdo de los trabajadores sobre cambios significativos en el trabajo, como los relacionados con la automatización, pueden limitar la inversión y la obtención de mejoras en seguridad y fiabilidad de las terminales. Frente a ello, el informe recomienda reducir la acción industrial dañina (facilitar la suspensión de huelgas en determinados casos o limitar el contenido de los acuerdos relativo por ejemplo a la contratación y promoción o a la innovación y cambios en el trabajo).
2. No hay una correlación clara entre automatización y mayor productividad en el movimiento de contenedores. No obstante, sí se destaca el potencial de la tecnología para mejorar la seguridad y fiabilidad de las operaciones de las terminales y para generar reducciones en el coste de la mano de obra.

Asimismo, cabe mencionar otros estudios de autoridades de competencia europeas. Destacan en este sentido algunos menos recientes como el de Italia (1997), que trata específicamente los servicios portuarios y alude a los retos para la competencia del sistema de puesta a disposición de los trabajadores del servicio de manipulación de mercancías. También el de Irlanda (2013), que analiza la competencia entre puertos e intra-puerto en Irlanda y que entre sus conclusiones menciona el excesivo plazo de algunas concesiones de terminales o la falta de recopilación de información y de medidas de desempeño en el sistema portuario irlandés. Por su parte, la Autoridad de Competencia de Países Bajos realizó dos estudios sobre puertos en 2020 y 2004.

## 2.2. Servicio al pasaje

Entre los expedientes de **defensa de la competencia** de la CNMC que tratan el transporte marítimo de pasajeros cabe destacar:



- Los relativos a sanciones por acuerdos prohibidos, en las líneas de Ceuta Algeciras ([S/0080/08](#) y [S/0241/10](#)) y de Baleares ([S/0244/10](#)). Se consideró que no existían indicios de infracción por venta a pérdida del servicio de transporte en el servicio marítimo regular en el trayecto Alcudia-Ciudadela ([S/0310/10](#)).
- Los de control de concentraciones, particularmente el de Balearia y Umafisa ([C84/04](#)), el de Armas y Transmediterránea<sup>8</sup> ([C/0922/18](#)) y más recientemente el de Sercomisa y Pitiusa ([C/1248/21](#)), entre otros.
- Centrados específicamente en el servicio al pasaje sobresalen dos expedientes de control de concentraciones del grupo Grimaldi, al que en 2021 se le autoriza la adquisición de 5 buques y una terminal en el puerto de Valencia al grupo Armas ([C/1203/21](#)). Posteriormente, en 2022 vuelve a notificar una adquisición, esta vez de una empresa (TFB) gestora de una terminal de carga rodada y de pasajeros en el puerto de Barcelona ([C/1305/22](#)). La concentración fue autorizada en mayo de 2023 en segunda fase, con la condición de que Grimaldi cumpla con los siguientes compromisos aprobados: (i) renunciar y devolver a la Autoridad Portuaria de Barcelona (APB) una parte de su actual concesión en dicho puerto, (ii) facilitar el embarque directo desde la pasarela y el *finger* de su actual terminal a cualquier tercero que ocupe la superficie desinvertida, (iii) prestarle servicios de estación marítima en el caso de que no se construya una nueva estación marítima en la superficie desinvertida, (iv) no participar en el concurso que la APB pueda convocar para concesionar la superficie desinvertida en un futuro y (v) mantener las condiciones comerciales a las navieras terceras a las que TFB prestaba servicios portuarios en ese momento, hasta la efectiva entrada de un tercero en la superficie a desinvertir o hasta el quinto aniversario de la Resolución sin que se haya producido dicha entrada.

En materia de **promoción de la competencia**, el informe [INF/CNC/2010](#) analizó una propuesta de establecer tarifas máximas en la línea Algeciras-Ceuta. Concluyó que la fijación de tarifas máximas en todas las rotaciones no respetaría los principios de necesidad y proporcionalidad. No se detectaron fallos de mercado que hiciesen evidente esta intervención pública ni tampoco se constató la existencia de un objetivo de interés público claramente definido, y se consideró que existían otros instrumentos alternativos menos restrictivos.

Por otro lado, en el informe [PRO/CNMC/002/18](#) la CNMC consideró la propuesta de las autoridades ceutíes consistente en derogar el sistema vigente de Obligaciones de Servicio Público (OSP) más Contratos de Servicio Público

---

<sup>8</sup> Dicha operación fue autorizada sujeta al cumplimiento de compromisos. BAHÍA DE LAS ISLETAS, S.L., matriz del GRUPO NAVIERA ARMAS, fue sancionada con una multa de 450.000€ por la infracción de la LDC derivada del incumplimiento de dichos compromisos <https://www.cnmc.es/expedientes/sncdc08323>

(CSP) para sustituirlo por una OSP que incluiría un mecanismo de tarifas máximas. El informe señaló que la oferta de servicios de los operadores superaba ampliamente la exigida en la OSP y arrojaba algunas dudas sobre la necesidad del CSP, lo cual debería llevar a reevaluar las medidas vigentes de OSP y CSP. Se identificaron igualmente carencias relevantes en los requisitos y condiciones del CSP.

Asimismo, destaca **el informe ([IPN/CNMC/033/18](#)) sobre el Proyecto de decreto por el que se desarrolla el régimen especial de prestación de los transportes marítimos en las Illes Balears**. El Informe concluyó que el proyecto de decreto remitido no contiene información suficiente sobre los aspectos tenidos en cuenta para proponer las medidas incluidas sobre regularidad, frecuencia o capacidad de los operadores. Por ello, indicó que era imposible valorar si las concretas medidas de intervención regulatoria contempladas presentaban una adecuada razonabilidad en base a los principios de necesidad, proporcionalidad y no discriminación. No obstante, a pesar de lo anterior, señalaba que el enfoque regulatorio que planteaba el proyecto de decreto era sustancialmente correcto, por cuanto partía del principio de libre prestación del servicio y solo en determinadas circunstancias y con un ámbito objetivo y subjetivo acotado, contemplaba medidas de intervención.

### 3. CARACTERIZACIÓN JURÍDICA

#### 3.1. El servicio portuario de manipulación de mercancías

**La regulación sobre el servicio de manipulación de mercancías puede dividirse en dos grandes bloques:**

- La regulación general del servicio: establece, entre otros aspectos, las definiciones y las disposiciones sobre las concesiones y autorizaciones por la ocupación del dominio público y sobre la concesión de licencias para la prestación de la actividad.
- La normativa laboral y los convenios colectivos.

##### 3.1.1. Regulación general

La regulación general se encuentra en el [Reglamento \(UE\) 2017/352](#) y en el [Real Decreto Legislativo 2/2011, de 5 de septiembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante](#) (TRLPEMM). Resultan también relevantes los principios de libertad de establecimiento y de prestación de servicios recogidos en el TFUE.

###### 3.1.1.1. El Reglamento (UE) 2017/352

**El Reglamento (UE) 2017/352 establece un marco para la prestación de servicios portuarios** e introduce normas comunes sobre la transparencia financiera de los puertos.

- **Para los servicios de manipulación de mercancías y servicio al pasaje, el reglamento establece una exención voluntaria en relación a las disposiciones sobre prestación de los servicios portuarios** (requisitos mínimos para la prestación de los servicios, procedimiento para garantizar el cumplimiento de los requisitos mínimos, limitaciones del número de prestadores, obligaciones de servicio público, etc.). Establece que, cuando el acceso al mercado de estos dos servicios se concede a través de contrato público, las autoridades competentes están vinculadas por los principios de transparencia y no discriminación en la celebración de tales contratos, en respeto a la jurisprudencia del TJUE. Aunque las disposiciones sobre prestación de los servicios portuarios no se apliquen a la prestación de servicios de manipulación de mercancías y de servicio al pasaje, el reglamento reconoce que los Estados miembros tienen libertad para decidir si aplican las normas de este capítulo a estos dos servicios o si mantienen la normativa nacional vigente en materia de acceso al mercado.
- **Las disposiciones sobre transparencia y autonomía financieras sí resultan aplicables a estos servicios.** Destaca la obligación de los Estados miembros de asegurar que se cobra una tasa por infraestructuras



portuarias, que podrá integrarse en otros pagos, pero que deberá seguir siendo fácilmente identificable para el usuario de las infraestructuras portuarias, y el organismo gestor del puerto debe asegurar que los usuarios del puerto sean informados de la naturaleza y el nivel de las tasas por infraestructuras portuarias. Las tarifas por servicios portuarios podrán integrarse también con las tasas por infraestructuras portuarias, pero deberán ser igualmente fáciles de identificar para el usuario.

### 3.1.1.2. EI TRLPEDM

**A nivel nacional, el TRLPEDM regula los elementos fundamentales de la prestación de los servicios portuarios y la gestión, composición y utilización del dominio público portuario estatal.** Se puede destacar:

- **Definición y ámbito del servicio de manipulación de mercancías** (art. 130). El TRLPEDM define la manipulación de mercancías como la *‘carga, estiba, desestiba, descarga y trasbordo de mercancías, objeto de tráfico marítimo, que permitan su transferencia entre buques, o entre éstos y tierra u otros medios de transporte. Para tener la consideración de actividades incluidas en este servicio deberán realizarse íntegramente dentro de la zona de servicio del puerto y guardar conexión directa e inmediata con una concreta operación de carga, descarga o trasbordo de un buque determinado.’*
- **El texto define a su vez los conceptos de carga, estiba, desestiba y descarga y establece una serie de excepciones** (art. 130.2 TRLPEDM), que no se consideran como servicio portuario de manipulación de mercancías sino servicio comercial, quedando excluidas de la aplicación del régimen propio de la estiba. Entre ellas:
  - (i) el embarque y desembarque de camiones, automóviles y vehículos a motor cuando se realicen por sus propietarios, usuarios o conductores habituales,
  - (ii) las operaciones de carga, descarga y trasbordo si se realizan por tubería,
  - (iii) la sujeción y suelta de la carga a bordo del buque, cuando sea realizada por la tripulación,
  - (iv) la conducción de vehículos que transporten mercancías hasta pie de grúa o instalación de carga,
  - (v) la carga, descarga y trasbordo para el avituallamiento,
  - (vi) las operaciones que se realicen en instalaciones portuarias en régimen de concesión o autorización, cuando dichas instalaciones estén directamente relacionadas con plantas de transformación, instalaciones de procesamiento industrial o envasado de mercancías propias, salvo que se

realicen por una empresa de titular del servicio de manipulación de mercancías, etc.

- **Utilización del dominio público portuario:** la prestación del servicio de manipulación de mercancías requiere en la mayoría de los casos la utilización de espacio físico del dominio público portuario donde establecer la terminal<sup>9</sup>. Según dispone el TRLPEMM, la ocupación del dominio público portuario requiere, según el caso, de autorización o concesión de la Autoridad Portuaria. Se resumen a continuación los elementos principales de **autorizaciones y concesiones demaniales** incluidos en el TRLPEMM.

### Autorización demanial

Están sujetas a autorización:

- (i) la utilización de instalaciones portuarias fijas por los buques, el pasaje y las mercancías, y
- (ii) la ocupación del dominio público con bienes muebles o instalaciones desmontables o sin ellos por un plazo máximo de tres años, incluidas las prórrogas.

**Plazo:** no superior a tres años.

**Procedimiento para el otorgamiento** de las autorizaciones para la ocupación del dominio público portuario con bienes muebles o instalaciones desmontables o sin ellos<sup>10</sup>: a solicitud del interesado o por concurso convocado por la Autoridad Portuaria. En este último caso:

- (i) el órgano competente<sup>11</sup> para la resolución del concurso aprobará el **pliego de bases que ha de regir el concurso** (requisitos para participar, criterios para adjudicación y ponderación), y
- (ii) el **pliego de condiciones**, que regulará el desarrollo de la autorización, que deberá a su vez ajustarse al **pliego de condiciones generales de autorizaciones de ocupación del**

---

<sup>9</sup> El porcentaje de mercancías manipuladas a través de licenciatarios que no son titulares de una concesión de dominio público es relativamente pequeño. En el caso del transporte de contenedores, las licenciatarias son titulares de concesiones de dominio público en todos los casos. Por otra parte, los espacios que ocupan el dominio público portuario se suelen denominar “terminales” (terminal de contenedores, terminal de graneles, etc.).

<sup>10</sup> El otro supuesto sujeto a autorización de la Autoridad Portuaria (la utilización de instalaciones portuarias fijas por los buques, el pasaje y las mercancías) se rige por el Reglamento de Explotación y Policía y las correspondientes Ordenanzas Portuarias.

<sup>11</sup> El Presidente de la Autoridad Portuaria, si la duración de la autorización no excede de 1 año, o el Consejo de Administración, si supera la duración anual (art. 78.3 del TRLPEMM).

**dominio público** portuario que apruebe el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible.

### Concesión demanial

Está sujeta a concesión demanial la ocupación del dominio público portuario con obras e instalaciones no desmontables.

**Plazo:** se fija en el título correspondiente. Debe ser superior a 3 años y como máximo 50 años. Para la fijación del plazo se tienen en cuenta diversos criterios (volumen de inversión, vida útil de la inversión, etc.). El plazo de la concesión deberá coincidir con el de la licencia de prestación del servicio.

**Prórrogas:** la concesión no será prorrogable salvo en determinadas excepciones. En algunas de estas excepciones (que el título de otorgamiento haya previsto una o varias prórrogas, inversiones relevantes no previstas inicialmente) el cómputo total de la concesión incluyendo las prórrogas no podrá superar los 50 años, mientras que en otros casos sí se prevé la posibilidad de superar los 50 años hasta los 75 años (concesiones de interés estratégico o que supongan el mantenimiento de la competencia en el puerto, cuando el concesionario se comprometa a llevar a cabo una nueva inversión adicional o una contribución económica).

**Procedimiento para el otorgamiento:** tres vías:

- (i) a solicitud del interesado,
- (ii) por concurso resuelto por el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria (caso general), y
- (iii) directo en determinados supuestos de carácter excepcional, entre otros, cuando un concurso fuera declarado desierto o fallido por incumplimiento del adjudicatario, o cuando la superficie a ocupar sea inferior a 2.500 m<sup>2</sup> (arts. 81-95 [TRLPEMM](#)). El TRLPEMM establece que en cualquier caso deberán convocarse concursos en los supuestos de concesiones para la prestación de servicios portuarios abiertos al uso general y de concesiones para terminales de pasajeros o de manipulación y transporte de mercancías de uso particular cuando haya varias solicitudes<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> El apartado 17 del Anexo II del TRLPEMM establece que tienen la consideración de estaciones marítimas de uso particular aquellas en las que, no estando abiertas al tráfico comercial general, se manipulen mercancías propiedad del titular de la concesión o autorización, o se operen buques explotados exclusivamente por las empresas navieras del titular. También son aquellas en las que, no estando abiertas al tráfico comercial general, se manipulan mercancías directa y exclusivamente vinculadas con una planta de transformación o instalación industrial de la misma titularidad que la concesión o autorización demanial.

En los casos de otorgamiento por concurso, el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria aprobará: (i) **el pliego de bases del concurso** (que contendrá, al menos, el objeto y requisitos para participar en el concurso, los criterios para su adjudicación y ponderación de los mismos, y la garantía provisional) y (ii) **el pliego de condiciones del desarrollo de la concesión**, que deberá ajustarse al **pliego de condiciones generales de concesiones demaniales** que apruebe el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible y **a las condiciones particulares** que establezca la Autoridad Portuaria. La convocatoria del concurso se publicará en el BOE, así como en el DOUE en aquellos casos en que el valor de las obras a ejecutar por el concesionario sea igual o superior al límite establecido en el [Real Decreto-ley 3/2020](#), abriendo un plazo no inferior a 30 días para presentar ofertas. Tras recibir las ofertas, tiene lugar un procedimiento<sup>13</sup> para valorarlas, que termina con una resolución del Consejo de Administración publicada en el BOE.

**En el título de concesión deberán figurar, al menos:** el objeto de la concesión, plazo de vigencia, zona de dominio público cuya ocupación se concede, tasa de ocupación y tasa de actividad, etc.

- **Licencia para la prestación de servicios portuarios:** la prestación de servicios portuarios se realiza por la iniciativa privada, rigiéndose por el principio de libre concurrencia, con las excepciones establecidas en esta ley (art. 109 del TRLPEMM). De hecho, uno de los aspectos más destacados de la evolución de la normativa que rige la prestación de los servicios portuarios ha sido la introducción del principio de competencia.
- No obstante, requiere de la obtención de una licencia otorgada por las Autoridades Portuarias. El número de prestadores de este servicio no se encuentra limitado, por lo que las empresas estibadoras se rigen por el principio de libre concurrencia. Las licencias pueden ser otorgadas para uno o varios de los tipos de tráfico de mercancías (artículo 109.2 del TRLPEMM).
  - **Relación entre títulos concesionales y licencias para la prestación del servicio de manipulación de mercancías:** el TRLPEMM establece que el titular de una licencia de prestación de

---

<sup>13</sup> Las ofertas se abrirán en acto público y corresponderá al Consejo de Administración la resolución del concurso. Posteriormente se abrirá trámite de información pública y, cuando proceda, recabará informes de otras Administraciones y organismos públicos. Tras esto, el Director de la Autoridad Portuaria emitirá un informe. Si éste fuere desfavorable al otorgamiento de la concesión, lo elevará el Presidente al Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria para que, previa audiencia del solicitante, resuelva lo que estime procedente. Si el informe del Director de la Autoridad Portuaria fuese favorable, se fijarán las condiciones en que ha de ser otorgada la concesión. Estas condiciones deberán ser expresamente aceptadas por el solicitante. Aceptadas las condiciones en el plazo otorgado para ello, será el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria quien dicte la correspondiente resolución, que deberá ser publicada en el BOE.

un servicio portuario no tendrá que ser necesariamente el titular de la autorización o concesión de una terminal de mercancías dedicada a uso particular, aunque el otorgamiento de la licencia estará vinculado a la existencia de un contrato entre el solicitante de la licencia y el titular de la autorización o concesión.

- **Plazo de las licencias para la prestación del servicio de manipulación de mercancías:** se dan dos supuestos:
  - **Sin inversión significativa:** 6 años.
  - Con inversión significativa: plazo máximo de entre 10 y 50 años, dependiendo del tipo de inversión (móvil o fija) y de otros elementos.

En 2023, el plazo medio de los títulos habilitantes en los puertos de titularidad estatal era de 12,5 años<sup>14</sup> y de 13,6 años según la información del [Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios](#) disponible en julio de 2025.

- **Procedimiento de otorgamiento:**

- (i) Las Autoridades Portuarias aprueban los **Pliegos de Prescripciones Particulares (PPP) del servicio**, oído el Comité de Servicios Portuarios, y previa audiencia de las organizaciones sindicales más representativas y representativas del servicio correspondiente y de las asociaciones de operadores y usuarios más representativas cuyos fines guarden relación directa con el objeto del pliego (art. 113 TRLPEMM). Puertos del Estado emitirá informe vinculante con anterioridad a la aprobación definitiva.

**Los Pliegos de Prescripciones Particulares del servicio incluyen:** el objeto del servicio, los requisitos de acceso a la prestación (no discriminatorios, objetivos, adecuados y proporcionados), las condiciones de solvencia económico-financiera, técnica o profesional, los medios humanos y materiales mínimos, las estructuras tarifarias y las tarifas máximas, plazo de duración de la licencia, etc. El TRLPEMM establece (art. 113) que *‘los pliegos de prescripciones particulares no contendrán exigencias técnicas para la prestación de los servicios que alteren injustificadamente las condiciones de competencia ni ningún otro tipo de cláusula que suponga, en la práctica, la imposibilidad de que un número suficiente de operadores concurren al mercado’*.

- (ii) **Si el número de prestadores no está limitado, todos los interesados** que reúnan los requisitos establecidos en los Pliegos

---

<sup>14</sup> Documento de análisis de la evolución de la liberalización del sector de la estiba en España año 2023, página 16.

de Prescripciones Particulares podrán optar a la prestación del servicio.

- (iii) **Si el número de prestadores está limitado<sup>15</sup>, la licencia se otorgará por concurso.** Las Autoridades portuarias elaborarán y aprobarán, previo informe de Puertos del Estado, **el pliego de bases de cada concurso**, que contendrá, al menos, la determinación del número de prestadores, los requisitos para participar, el plazo máximo de la licencia, la información a facilitar por el solicitante y los criterios de adjudicación, que deberán ser objetivos y no discriminatorios. No se podrán exigir en el pliego de bases condiciones ni medios adicionales para la prestación del servicio a los establecidos en las prescripciones particulares.
- (iv) **La licencia deberá incluir, entre otros elementos:** el titular, la clase de licencia otorgada, las condiciones de prestación del servicio, incluyendo niveles mínimos de rendimiento y de calidad del servicio, medios humanos y materiales mínimos, estructura tarifaria, tasas portuarias, plazo de vigencia, etc.

### 3.1.1.3. Principios de libertad de establecimiento y de prestación de servicios del TFUE

**La libertad de establecimiento y la libre prestación de servicios son principios consagrados en el TFUE que garantizan la movilidad de empresas y profesionales en la UE.** Ambos han resultado especialmente relevantes en la configuración del marco jurídico del servicio de manipulación de mercancías. En concreto:

- **La libertad de establecimiento está consagrada en los artículos 49-55 del TFUE.** En virtud del art. 49, *‘quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro’*. Esta libertad incluye el derecho a emprender y ejercer actividades profesionales por cuenta propia y a constituir y gestionar empresas en las mismas condiciones previstas por la legislación del Estado miembro de establecimiento para sus propios nacionales.
- **La libertad de prestación de servicios está consagrada en los artículos 56 a 62 TFUE.** En virtud del art. 56, *‘quedarán prohibidas las restricciones a la libre prestación de servicios dentro de la Unión para los*

---

<sup>15</sup> La Autoridad Portuaria podrá limitar en cada puerto el número máximo de prestadores del servicio por razones de disponibilidad de espacios, capacidad de las instalaciones, seguridad, etc. En los servicios de manipulación de mercancías y al pasaje, las limitaciones podrán aplicarse por tipo de tráfico, u operativa o la seguridad del puerto. Por razones de seguridad marítima, la Capitanía Marítima podrá declarar la obligatoriedad de estos servicios.



*nacionales de los Estados miembros establecidos en un Estado miembro que no sea el del destinatario de la prestación'. Se trata de un principio que genera las mismas implicaciones que la libertad de establecimiento pero respecto de actividades puntuales y ocasionales (a diferencia del establecimiento, que presupone una actividad estable en el otro Estado miembro o una cierta frecuencia y regularidad).*

**El propio TFUE especifica las limitaciones permitidas al ejercicio de estas libertades, que son de interpretación restrictiva** (orden y seguridad pública, salud pública o actividades que impliquen el ejercicio del poder público) y vinculadas al concepto de razón imperiosa de interés general. Entre estas razones, como reiteradamente ha establecido la jurisprudencia, no cabe alegar ninguna vinculada con fines económicos o protección de determinados modelos de negocio.

**Por otra parte, la jurisprudencia del TJUE precisa tanto el concepto de restricciones que quedan prohibidas por el TFUE, como determinadas excepciones que pueden estar justificadas.** Así, el TJUE rechaza cualquier medida que, aun cuando se aplique sin discriminación alguna por razón de la nacionalidad, pueda obstaculizar o hacer menos atractivo el ejercicio por parte de los nacionales de la Unión Europea de la libertad de establecimiento. No obstante, según la jurisprudencia, las restricciones a la libertad de establecimiento que sean aplicables sin discriminación por razón de nacionalidad pueden estar justificadas por razones de interés general siempre que sean adecuadas para alcanzar el objetivo perseguido. Es decir, las restricciones deben cumplir tres condiciones: necesidad, proporcionalidad y no discriminación.

### **3.1.2. Regulación específica del servicio de manipulación de mercancías: concesiones y pliegos de prescripciones particulares**

Dentro de la regulación específica del servicio de manipulación de mercancías, destacan las autorizaciones y concesiones demaniales (la regulación general que las rige se ha descrito anteriormente en el apartado de regulación general) y los pliegos de prescripciones particulares.

- 1. Las autorizaciones y concesiones demaniales son los títulos que rigen la ocupación del dominio público portuario** y desempeñan un papel central en la manipulación de mercancías al sustituir la competencia *en* el mercado por la competencia *por* el mercado.
- 2. Los pliegos de prescripciones particulares**, son el principal elemento regulatorio de los servicios portuarios. Regulan los requisitos exigibles para acceder a la licencia para la prestación del servicio de manipulación de mercancías y las condiciones particulares en que ha de realizarse la prestación del mismo. Son aprobados por las Autoridades Portuarias, que deben remitir el proyecto de Pliego junto con el expediente completo a Puertos del Estado para que emita informe vinculante antes de su aprobación

definitiva. El art. 113 TRLPEMM establece las materias que deben regular los Pliegos de Prescripciones Particulares. Entre ellas, se encuentran:

- (i) los requisitos de acceso a la prestación del servicio (no discriminatorios, objetivos, adecuados y proporcionados),
- (ii) las condiciones de solvencia económico-financiera, técnica o profesional para hacer frente a las obligaciones resultantes del servicio,
- (iii) las obligaciones de servicio público,
- (iv) los medios humanos y materiales mínimos,
- (v) la estructura tarifaria y las tarifas máximas, así como los criterios para su actualización, revisión y, en su caso, fijación,
- (vi) las causas de extinción de la licencia, y
- (vii) el plazo de duración de la licencia. Igualmente se establece que los Pliegos de Prescripciones Particulares no contendrán exigencias técnicas para la prestación de los servicios que alteren injustificadamente las condiciones de competencia ni ningún otro tipo de cláusula que suponga, en la práctica, la imposibilidad de que un número suficiente de operadores concurran al mercado.

### 3.1.3. Régimen laboral de la estiba

Otra de las particularidades del servicio de manipulación de mercancías es que requiere la contratación de trabajadores especializados, los estibadores, cuyo régimen laboral tiene una serie de especificidades y ha sido tradicionalmente fuente de limitaciones a la competencia en el sector.

A continuación, se realiza un análisis tanto de los elementos más relevantes de la evolución del régimen laboral de la estiba como de su situación actual.

#### 3.1.3.1. Antecedentes: normativa laboral de la estiba hasta 2017

**El régimen laboral de la estiba ha ido evolucionando desde sus inicios, pero hasta 2017 venía caracterizado a grandes rasgos por una relación triangular:** las empresas estibadoras, los trabajadores estibadores y unas sociedades intermediarias que contrataban a los estibadores, los formaban y los cedían a las empresas estibadoras.

#### Régimen de gestión de los trabajadores para la prestación del servicio de manipulación de mercancías hasta 2017

España forma parte del Convenio 137 de la Organización Internacional del Trabajo desde 1975. Este Convenio buscó garantizar el empleo permanente y



regular de los trabajadores portuarios. Establece así la necesidad de garantizar a los trabajadores unos periodos de empleo o ingresos mínimos (art. 2.2) y la posibilidad de que estos disfruten de los máximos beneficios sociales debido a los nuevos métodos de manipulación de mercancías, para lo que se debe fomentar la colaboración entre empleadores y organizaciones de trabajadores (art. 5) (Canedo Arrillaga , 2022).

Desde el Real Decreto-Ley 2/1986 hasta 2017, el régimen de la estiba en nuestro ordenamiento se caracterizó por la reserva en exclusiva de esta actividad a favor de los trabajadores estibadores adscritos a las sociedades de gestión que, aunque fueron recibiendo distintos nombres con las sucesivas reformas legales, desempeñaban esta labor de intermediación. Los antecedentes de este marco se encuentran en el régimen introducido en 1986<sup>16</sup>. En el marco legal vigente hasta la **Sentencia del TJUE de 2014**, las sociedades de gestión se denominaban Sociedades Anónimas de Gestión de Estibadores Portuarios (SAGEP). Estas eran sociedades anónimas mercantiles privadas:

- **Con un triple objeto social**, en concreto, la contratación de los trabajadores de la estiba, la gestión de la puesta a disposición a las empresas estibadoras de los trabajadores y la formación continua de los trabajadores<sup>17</sup>.
- **Con un accionariado constituido por todas las empresas que desearan prestar el servicio portuario de manipulación de mercancías**, que estaban obligadas a participar en el capital social de las SAGEP, excepto las empresas con licencia para autoprestación. El capital social debía distribuirse entre las empresas estibadoras de la siguiente forma: (i) el 50% del capital se distribuiría proporcionalmente entre el número de empresas, y (ii) el 50% restante en función del grado de utilización temporal de la plantilla, medido en volumen de facturación de cada empresa. La distribución se revisaría automáticamente cuando se fuera a producir el ingreso o separación de un accionista, y los reajustes en la composición accionarial conllevaban el derecho a la liquidación y la obligación de adquisición de las participaciones sociales que correspondieran según el ajuste.
- **Con la capacidad de fijar el precio unitario de los servicios de puesta a disposición de trabajadores**, que se determinaba por el órgano de

---

<sup>16</sup> Este régimen sentó las bases de las SAGEP. En virtud del mismo, se creaban las Sociedades Estatales de Estiba y Desestiba (SEED) en cada puerto, con participación del sector público (51%) y del sector privado (49%), siendo obligatoria la participación en estas sociedades de todas las empresas que prestaran el servicio de manipulación de mercancías en el puerto. Además, las actividades de estiba y desestiba de buques en los puertos de interés general se definieron como un servicio público esencial de titularidad estatal y se calificó como relación laboral especial la existente entre las SEED y los estibadores.

<sup>17</sup> La SAGEP estaba legalmente obligada a destinar cada año como mínimo el 1% de su masa salarial a la formación continua de sus trabajadores para garantizar su profesionalidad.

gobierno de la SAGEP de forma que se cumpliera el objetivo de equilibrio presupuestario anual.

### Régimen laboral del servicio de manipulación de mercancías hasta 2017

**Los trabajadores del servicio de manipulación de mercancías podían tener una relación laboral doble:** (i) con las SAGEP, en relación laboral especial según el Estatuto de los Trabajadores, y (ii) directamente con las empresas estibadoras, en régimen laboral común. Así, para contratar personal que desarrollara la actividad de manipulación de mercancías, una empresa estibadora podía disponer de personal cualificado de dos formas:

- **A través de la cesión temporal de trabajadores por parte de la SAGEP.** En estos casos, la relación laboral se consideraba especial. La contratación de trabajadores por la SAGEP en régimen laboral especial sólo podía concertarse por tiempo indefinido y la asignación de los trabajadores en régimen laboral especial que demandaran las empresas accionistas se realizaba mediante el sistema de rotación. Correspondía a la SAGEP el cumplimiento de las obligaciones salariales y de Seguridad Social en relación con los trabajadores por ella contratados que estuvieran en relación laboral especial y la empresa estibadora era la responsable en materia de prevención de riesgos laborales.
- **Si la empresa deseaba incorporar de forma indefinida a trabajadores estibadores a su plantilla, debía proceder a la contratación directa de los mismos, para lo cual no existía plena libertad:** las empresas debían contratar prioritariamente a trabajadores de la SAGEP, a través de ofertas nominativas o innominadas<sup>18</sup>. Las empresas estibadoras únicamente podían contratar libremente si no existía en la SAGEP el personal adecuado o en número suficiente o se rechazaran las ofertas recibidas.

**La Ley establecía la obligación de contratar a un número mínimo de trabajadores estibadores en régimen común,** que se especificaría en la licencia de prestación del servicio y cuyo incumplimiento constituiría una causa de extinción de la licencia. Este número mínimo, debía cubrir, al menos, el 25 por ciento de la actividad de la empresa, en cómputo interanual.

Cuando un trabajador procedente de la SAGEP estableciera un contrato con una empresa estibadora en relación laboral común, la relación laboral (especial) con la SAGEP quedaba suspendida. El trabajador tenía la opción de reanudar esta relación especial de origen si se extinguía la relación laboral común, salvo que la extinción de la relación común hubiese sido por dimisión del trabajador,

---

<sup>18</sup> Al tener que recurrir de manera prioritaria a los trabajadores de la SAGEP, podría considerarse que se trata de una segunda modalidad de cesión o entrega de trabajadores de la SAGEP que se aplica por tiempo indefinido. Así lo consideran Canedo (2022) y Ballester (2022).

despido disciplinario procedente o por mutuo acuerdo. En cambio, si el contrato era a tiempo parcial se mantenía la relación laboral especial, que quedaría renovada en la modalidad de contrato a tiempo parcial.

Finalmente, una empresa estibadora podía recurrir también a la contratación libre de estibadores en los casos en los que, habiendo optado por la cesión temporal de trabajadores a través de la SAGEP, ésta no hubiera podido proporcionar los trabajadores demandados. En estos casos, la contratación directa de trabajadores no podía exceder de un turno de trabajo.

### Los convenios colectivos

La negociación colectiva ha tenido un papel particularmente influyente en el sector de la estiba, con una estructura negocial que ha garantizado una tasa de cobertura completa de todos los trabajadores y empresas del sector en los puertos de interés general, y con convenios colectivos con una intensa capacidad de fijación de las condiciones de trabajo (régimen retributivo, regulación del tiempo de trabajo, régimen de clasificación profesional - incluyendo el sistema de empleos mínimos por “mano”- y los sistemas de contratación en el sector).

La estructura de la negociación colectiva estaba compuesta por convenios colectivos de distinto ámbito. Constaba así de un convenio colectivo de ámbito estatal (que era aplicable a las relaciones laborales, comunes o especiales, entre las empresas y trabajadores que prestasen servicios de manipulación de mercancías en los puertos comerciales españoles) y de los convenios colectivos sectoriales de ámbito territorial inferior (entre ellos, el convenio de puerto), que debían respetar lo dispuesto en el convenio de ámbito estatal.

En la etapa anterior a 2017 se firmaron cuatro convenios colectivos estatales, de los cuales el más relevante es el IV Acuerdo para la regulación de las relaciones laborales en el sector de la estiba, suscrito en 2007 y reformado en 2013. Esta reforma se debió a que el Acuerdo de 2007 fue declarado en parte contrario a la normativa de competencia tanto nacional como europea por la CNC en resolución confirmada por el Tribunal Supremo<sup>19</sup>, ya que daba poder a los firmantes para afectar a la organización interna, contratación y decisiones empresariales de empresas que no estaban representadas en dicho Acuerdo, creando barreras de entrada en actividades que ni siquiera eran consideradas servicio básico portuario. Con la reforma de 2013 se eliminaron las disposiciones sancionadas por la CNC.

### Requisitos de acceso a la profesión

Con anterioridad a 2017, el acceso a la profesión de estibador requería de:

---

<sup>19</sup> 2805/07: Asociación Nacional de Empresas Estibadoras y Consignatarias / Coordinadora Estatal de Trabajadores del Mar.

- La posesión de alguna de las titulaciones de formación profesional de grado medio o superior que se determinasen por orden del Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible (art. 153.1 TRLPEMM, actualmente derogado, así como la Orden del Ministerio de Fomento que establecía las titulaciones).
- La superación de las pruebas de aptitud psicofísicas, cuyo contenido mínimo era aprobado por Puertos del Estado (art. 153.2 TRLEPMM, actualmente derogado).
- Además, el IV Acuerdo Marco establecía requisitos adicionales a los establecidos en la ley. Precisaba así que:
  - (i) La selección y contratación de personal se realizaba únicamente por la SAGEP de cada puerto, y a su vez el proceso de selección de personal (que correspondía a la SAGEP según el Acuerdo) sería encargado a una empresa externa especializada en selección de personal, que entregaba los resultados del proceso a la SAGEP para que realizara las contrataciones.
  - (ii) Las pruebas o exámenes de ingreso serían establecidos de mutuo acuerdo por la representación legal de los trabajadores y las empresas de cada puerto, y
  - (iii) la superación de estas pruebas sería imprescindible para la selección y contratación del trabajador en la SAGEP, no siendo suficiente para el ingreso la obtención de la habilitación profesional correspondiente por la autoridad competente.

A pesar de la liberalización de la contratación en 2017, los requisitos adicionales del IV Acuerdo Marco se mantuvieron hasta que fueron declarados nulos en la sentencia de la Audiencia Nacional de 2021 por considerar que este sistema limitaba la contratación de personal estibador por las SAGEP (sin prever la contratación a través de las propias empresas estibadoras o a través de CPEs o ETTs). En concreto, ello resultaba contrario a: (i) la libertad de contratación, (ii) a las facultades de organización y dirección de las empresas estibadoras, y (iii) a la libertad de establecimiento de empresas estibadoras de otros Estados miembros, *‘al restringir el acceso de algunas empresas a la contratación, imponiendo requisitos de acceso exorbitantes, más allá de la habilitación legal requerida por la ley, de manera que el acceso a la profesión, con grave restricción de la competencia y del acceso de terceros operadores, se debe realizar con intervención de la comisión paritaria, lo que supone la necesaria aceptación por parte de la representación social, lo que claramente cercena la libertad de contratación (...) y en la práctica, vienen a suponer un control sindical del acceso, pues sin el necesario consentimiento de la representación de los trabajadores no es posible el acceso.’*

### La Sentencia del Tribunal Europeo de Justicia de 2014

**El régimen jurídico anteriormente descrito fue objeto de un recurso ante el TJUE. En su sentencia del 11 de diciembre de 2014 (asunto [C-576/13](#)) declaró que el Reino de España incumplía las obligaciones del artículo 49 del TFUE (libertad de establecimiento), al imponer a las empresas de otros Estados miembros que desearan desarrollar la actividad de manipulación de mercancías en los puertos de interés general: (i) la obligación de inscribirse en una Sociedad Anónima de Gestión de Estibadores Portuarios y, en su caso, de participar en el capital de ésta, y (ii) la obligación de contratar con carácter prioritario a trabajadores puestos a disposición por la SAGEP, y a un mínimo de tales trabajadores sobre una base permanente. Aunque estas obligaciones se aplicaban de modo idéntico tanto a los operadores nacionales como a los de otros Estados miembros, el TJUE consideraba que obligaban a las empresas estibadoras extranjeras a llevar a cabo una adaptación que podía disuadirles de establecerse en los puertos españoles de interés general.**

Aunque las obligaciones perseguían objetivos de interés general legítimos (protección de los trabajadores y seguridad en los puertos), no estaban justificadas, al existir medidas menos restrictivas que podían aplicarse para alcanzar un resultado similar. El TJUE mencionó dos ejemplos en la Sentencia de medidas menos restrictivas, sugeridos por la propia Comisión Europea:

- (i) las propias empresas estibadoras, pudiendo contratar libremente trabajadores permanentes o temporales, gestionan las oficinas de empleo que han de suministrarles su mano de obra y organizan la formación de esos trabajadores, o
- (ii) la creación de una reserva de trabajadores gestionada por empresas privadas, que funcionen como agencias de empleo temporal y que pongan trabajadores a disposición de las empresas estibadoras.

A la Sentencia del TJUE siguió el inicio en 2016 de un procedimiento de infracción (art. 260 TFUE) contra España por parte de la Comisión Europea. El TJUE declaró finalmente en julio de 2016 que el Reino de España incumplió las obligaciones que le incumbían al no haber adoptado el 20 de septiembre de 2015 las medidas que implicaba la ejecución de la sentencia de 11 de diciembre de 2014, y condenó al Reino de España a pagar a la Comisión Europea una cantidad a tanto alzado de 3 millones de euros.

#### 3.1.3.2. El régimen laboral actual de la estiba

**El régimen laboral actual de la estiba es el resultado de distintas modificaciones realizadas para adaptarlo a las exigencias de la Sentencia del TJUE de 2014.** Viene determinado por cinco elementos principales:

- (i) el [Real Decreto-ley 8/2017, de 12 de mayo](#), por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario



- de manipulación de mercancías dando cumplimiento a la Sentencia del TJUE de 11 de diciembre de 2014, recaída en el Asunto C-576/13 (procedimiento de infracción 2009/4052),
- (ii) el [Real Decreto-ley 9/2019, de 29 de marzo](#), por el que se modifica la Ley 14/1994, de 1 de junio, por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, para su adaptación a la actividad de la estiba portuaria y se concluye la adaptación legal del régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías,
  - (iii) el [Real Decreto 257/2019, de 12 de abril](#), por el que se establecen las normas para la concesión de ayudas especiales para la adaptación del sector de la estiba portuaria,
  - (iv) la [Ley 4/2022, de 25 de febrero](#), de protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad social y económica,
  - (v) la [Ley 14/1994, de 1 de junio](#), por la que se regulan las empresas de trabajo temporal, y
  - (vi) el [V Acuerdo Marco para la regulación de las relaciones laborales en el sector de la estiba portuaria](#) (2022).

El cuadro del Anexo 1 resume los principales hitos normativos en el proceso de liberalización de la manipulación de mercancías desde la Sentencia de 2014 del TJUE hasta la actualidad.

Tras la finalización el 14 de mayo de 2020 del régimen transitorio previsto en el Real Decreto-ley 8/2017, el régimen de gestión y laboral de la estiba se basa en los siguientes elementos:

- 1. Libertad de contratación de los trabajadores.**
- 2. No obligatoriedad para las empresas estibadoras de participar en ninguna sociedad de puesta a disposición de estibadores.**
- 3. Posibilidad de gestionar la puesta a disposición de los trabajadores de la estiba a través de tres tipos de sociedades**, que operan todas ellas como empresas de trabajo temporal. En concreto, se trata de:
  - a) **Los Centros Portuarios de Empleo (CPE)**. Nueva figura introducida por el Real Decreto-ley 8/2017, concebida para operar como empresas de trabajo temporal específicas para el sector de manipulación de mercancías. Podrán resultar de nueva creación o de la transformación de SAGEP. Su régimen jurídico actual viene determinado por la disposición final primera de la Ley 4/2022 y el Real Decreto-ley 9/2019.
    - i. Son empresas de propiedad conjunta de base mutualista, constituidas voluntariamente, con arreglo a las formas societarias previstas en las leyes.

- ii. Podrán ser socias las empresas titulares de la licencia del servicio de manipulación de mercancías.
- iii. Su objeto social es: (i) el empleo de trabajadores de la estiba para su puesta a disposición, de forma temporal, de empresas titulares de licencia de prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías o de autorización de servicios comerciales portuarios, y (ii) la formación de trabajadores. No hay obligación de contratar los servicios de estiba con el propio CPE:
  - Podrán contratar la puesta a disposición de su personal con empresas no socias, siempre que sean titulares de la licencia de prestación del servicio de manipulación de mercancías.
  - Podrán contratar la formación de trabajadores con otros operadores.
- iv. Su ámbito geográfico de actuación puede extenderse al territorio nacional y puede coexistir más de un CPE por puerto.
- v. Su creación requiere la obtención de la autorización de empresa de trabajo temporal (art. 2 de la Ley 14/1994) y les resulta de aplicación el resto de la normativa aplicable a estas empresas.
- vi. Si resultan de la transformación de SAGEP, se subrogaron en la posición de empleador de los trabajadores de las SAGEP una vez consumada la sucesión de la actividad.
- vii. Para que el CPE cumpla con el requisito de contar con la estructura organizativa que le permita cumplir las obligaciones que asume como empleador en relación con el objeto social (necesario para obtener la autorización de empresa de trabajo temporal), es necesario que cuente con el mínimo de personal de estructura y en todo caso al menos dos personas, que deberán mantenerse durante todo el tiempo de actividad del CPE.
- viii. Los contratos de trabajo celebrados por los CPE con trabajadores portuarios para ser puestos a disposición de las empresas estibadoras podrán ser indefinidos o temporales.
- ix. Obligaciones de las empresas socias para la consecución del objeto social: (i) contribuir al mantenimiento del empleo y garantizar la ocupación efectiva del personal del centro portuario de empleo solicitando la cesión temporal de trabajadores para la realización de actividades de estiba no realizadas por personal propio de la empresa socia, (ii) colaborar en la formación y promoción profesional del personal del CPE, poniendo a disposición de los CPE los medios y sistemas de trabajo para la impartición de la formación, y (iii) participar en la puesta en práctica de medidas dirigidas a evitar o reducir los despidos colectivos y las medidas sociales de acompañamiento.

- x. Separación de socios del CPE: los socios podrán transmitir su participación en el capital social a otra empresa titular de licencia del servicio de manipulación de mercancías o ejercitar el derecho de separación en los supuestos, formas y condiciones establecidas en la ley reguladora de la forma societaria bajo la cual se haya constituido el CPE y, en su caso, en los estatutos.
- b) **Las SAGEP previamente existentes (no pueden ser de nueva creación) que hayan decidido mantener su actividad** (no se hayan extinguido ni transformado en CPE. Mantienen su objeto consistente en el empleo de trabajadores de la estiba portuaria para su puesta a disposición, de forma temporal. Sin embargo, en el contexto actual operan en libre competencia y para continuar con su actividad deben obtener la autorización de empresa de trabajo temporal (art. 2 de la Ley 14/1994) y deben cumplir los requisitos establecidos con carácter general para las empresas de trabajo temporal.
- c) **Las empresas de trabajo temporal que desarrollan actividad en el sector.** Les aplican las singularidades de la regulación de los CPE en materia del número de mínimo de personas de estructura contratadas y la obligación de remitir a la autoridad laboral la relación de contratos de puesta a disposición celebrados.
- 4. Las empresas estibadoras, en calidad de empleadoras, ejercen las facultades de dirección, organización y control de los trabajadores de la estiba.** Entre ellas se encuentra la designación del personal necesario para realizar cada una de las actividades, aunque en virtud del V Acuerdo Marco la modificación de las ‘manos’ o equipos de trabajo se tramitará conforme a las disposiciones del propio V Acuerdo Marco y del artículo 41 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores. Este último se refiere a las modificaciones sustanciales de las condiciones de trabajo y, en el caso de las modificaciones colectivas, establece un procedimiento específico con consultas con los representantes legales de los trabajadores. El marco jurídico vigente actualmente establece que las facultades de dirección, organización y control son las mismas tanto en el caso de que la contratación se haya realizado a través de los CPE como a través de ETT.
- 5. El acceso a la profesión de estibador podría dividirse en dos niveles:**
- **Certificado profesional:** la duración de la formación total para obtenerlo es de 850 horas, divididas a su vez en el cumplimiento en un centro de formación acreditado de unos módulos formativos (450 horas) y además un módulo de prácticas profesionales no laborales (400 horas)<sup>20</sup>. En la actualidad existen 20 centros de formación

---

<sup>20</sup> Según el art. 3 del Real Decreto-ley 8/2017, en su versión modificada por el Real Decreto-ley 9/2019, exige poseer el certificado de profesionalidad «Operaciones portuarias de carga,



acreditados para emitir estos certificados. Se podrá suscribir un contrato de formación en alternancia con personal que pretenda el certificado de profesionalidad de operaciones portuarias, que permita acreditar con las horas de trabajo bajo el contrato las horas correspondientes al Módulo de Prácticas Profesionales no laborales necesario para obtener el certificado.

- **Requisitos adicionales en el caso de contratación por CPE o empresas estibadoras:** en el caso de los estibadores que fueran a acceder al ejercicio de la profesión a través de un CPE o directamente como personal laboral de las empresas estibadoras (pero no vía una ETT), el personal de nueva contratación deberá reunir los requisitos de capacitación profesional previstos en la legislación aplicable y además superar las pruebas mínimas de ingreso establecidas en el V Acuerdo Marco y, en su caso, mediante convenio o acuerdo colectivo de ámbito inferior. El V Acuerdo Marco (art. 32) establece que:

- i. Para la admisión en el proceso de selección: se deberá acreditar la mayoría de edad, la capacitación profesional prevista legalmente o cumplir los requisitos para la suscripción de un contrato formativo habilitante, y la posesión del permiso de conducir C1.
- ii. Deben superarse unas pruebas selectivas elaboradas por la empresa estibadora o CPE convocante que deberán incluir, al menos: (i) pruebas físicas, (ii) pruebas psicotécnicas, y (iii) pruebas médicas. Concluido el proceso, se publicará el orden de candidatos con la puntuación, debiendo la empresa estibadora o CPE contratar por el orden de mayor a menor puntuación, salvo que la empresa acredite causa justificada y no discriminatoria para alterar el orden.
- iii. Hay participación sindical en todo el proceso de selección. Según el art. 33 del V Acuerdo Marco: *‘la representación legal de las personas trabajadoras (RLT) del contratante podrá nombrar un representante y los sindicatos con presencia en la Comisión Paritaria Sectorial Estatal podrán nombrar un máximo de dos, que participarán en todo el proceso de selección, incluida la elaboración de las pruebas’.*

Además, la contratación está sujeta a una serie de principios y obligaciones detallados en el Capítulo VII del V Acuerdo Marco (entre ellos, la ocupación efectiva mínima del 85% del personal contratado por empresa o por CPE, o el agotamiento de las posibilidades de promoción profesional de todas las personas trabajadoras para que se produzcan nuevos ingresos).

---

estiba, descarga, desestiba y transbordo». El certificado está regulado en el Anexo VIII del [Real Decreto 988/2013, de 13 de diciembre](#), y en la disposición final primera del [Real Decreto 257/2019, de 12 de abril](#).

**6. Medidas convencionales para el mantenimiento y estabilidad en el empleo: recolocación y subrogación convencional.** Una de las cuestiones más controvertidas a raíz de la eliminación en 2017 de la obligación de las empresas estibadoras de formar parte de una SAGEP ha sido la introducción de mecanismos para paliar la reducción del nivel de empleo resultante de la separación de empresas de la SAGEP<sup>21</sup>.

En la actualidad, el establecimiento de medidas para el mantenimiento y estabilidad del empleo en casos de separación de empresas estibadoras de los CPE está previsto en la Ley 4/2022 y en el V Acuerdo Marco de la Estiba<sup>22</sup>. El punto de partida de la previsión legal de los mecanismos actuales de estabilidad en el empleo es la prevención de comportamientos oportunistas por parte de los socios del CPE que decidan separarse, ya que la separación puede generar una reducción de la actividad del CPE que requiera ajustes en plantilla que el propio CPE deba sufragar<sup>23</sup>.

Así, la Ley 4/2022 establece la obligación de las empresas socias del CPE de *‘participar en la puesta en práctica de las medidas dirigidas a evitar o*

---

<sup>21</sup> La subrogación de personal de la SAGEP es una cuestión con antecedentes de infracciones de la normativa de competencia. En efecto, tras la aprobación del Real Decreto-ley 8/2017, el IV Acuerdo Marco se modificó para recoger la obligación de que una empresa que se separara de la SAGEP se subrogara forzosamente de trabajadores de la plantilla de la SAGEP de una forma determinada (entre otros requisitos, debía subrogarse el porcentaje de la plantilla de la SAGEP proporcional a su participación accionarial, con un procedimiento que incluía un informe previo de la Comisión Paritaria Estatal, en la que estaban representadas empresas competidoras de la que aspiraba a abandonar la SAGEP). La introducción de mecanismos de subrogación no estaba prevista por el Real Decreto-ley 8/2017. Posteriormente, el 3 de noviembre de 2017 la CNMC incoó el expediente sancionador [S/DC/0619/17](#) y resolvió declarando una infracción muy grave de la normativa de competencia que fue sancionada con multas. Posteriormente el 31 de mayo de 2021 la Audiencia Nacional declaró nula la disposición adicional del IV Acuerdo Marco en la que se recogía la subrogación forzosa.

<sup>22</sup> Con anterioridad al esquema actual, en 2019 el Decreto-ley 9/2019 introdujo la posibilidad de establecer la subrogación obligatoria de parte del personal de la SAGEP si las empresas se separaban de la SAGEP durante el periodo transitorio establecido en el Real Decreto-ley 8/2017 (de finalización el 26 de febrero de 2020, pero prorrogado hasta el 23 de agosto de 2020). No obstante, este Real-Decreto no determinaba ni el procedimiento ni el tipo de subrogación.

<sup>23</sup> El preámbulo del V Acuerdo Marco establece así: *‘Obligaciones legales implícitas que nacen cuando libremente la empresa estibadora decide satisfacer sus necesidades de fuerza de trabajo portuario participando en un CPE, beneficiándose de las ventajas y asumiendo sus costes, que han de tenerse en cuenta tanto al «liquidar el interés» del socio en el CPE cuando decida separarse (si concurre causa legal o estatutaria) o cuando los socios adoptan acuerdo de disolución total del CPE. Ante tales circunstancias, con el objeto de satisfacer el objetivo laboral de estabilidad en el trabajo portuario y desincentivar comportamientos oportunistas o parasitarios en perjuicio de sus competidores, las partes convienen que el socio que se separa pero continúa en la actividad estibadora que venía desarrollando durante su pertenencia al CPE –beneficiándose del ahorro de costes laborales que supone la mutualización con sus competidores de trabajadores de estiba portuaria– adquiere la obligación convencional de contratar los estibadores portuarios del CPE que regularmente venía solicitando o, en su caso, de asumir los costes que puedan derivar de la rescisión de los contratos de trabajo en cuestión.’*

*reducir los despidos colectivos y en las medidas sociales de acompañamiento, como las de recolocación que pudieran acordarse en el CPE'. Por su parte, el V Acuerdo Marco aprobado a continuación establece los supuestos y las condiciones en las que debe producirse la subrogación de trabajadores de la plantilla del CPE.*

En concreto, impone la subrogación de trabajadores en los siguientes casos (artículos 35 y 36): (i) la disolución total o extinción del CPE, y continuación de la actividad por parte de los socios, (ii) la separación de una empresa estibadora del CPE, la cual continúa en la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías en régimen de autoprestación y para ello requiera contar con personal adicional al que tuviera contratado en su plantilla<sup>24</sup>, y (iii) la sucesión de empresas (transmisión de toda o parte de la actividad realizada por un socio del CPE a otra empresa que opera en el mismo puerto y que realizará la actividad sin solicitar al mismo CPE la puesta a disposición de personal).

**En estos casos, las empresas estibadoras salientes que continúen o reciban la actividad deberán ofertar al personal del CPE afectado la contratación directa e integración en su plantilla con los derechos y condiciones que se especifican en el V Acuerdo Marco.** El Acuerdo especifica también las condiciones que deben cumplirse para llevar a cabo la recolocación en caso de separación de la empresa del CPE : (i) la empresa debe requerir personal adicional al que tuviera contratado en su plantilla, (ii) la autoevaluación de la empresa y la dirección del CPE o el informe del tercero independiente sobre las eficiencias de la recolocación de personal debe acreditar la eficiencia de la recolocación o subrogación (en caso contrario, la empresa saliente no estará obligada a la recolocación del personal afectado), y (iii) los informes de autoevaluación (tanto de la empresa estibadora saliente como del CPE o, en su caso, del tercero independiente) deben acreditar suficientemente el cumplimiento de las tres condiciones acumulativas establecidas en el artículo 1.3 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia.

Además, con el fin de prevenir que las empresas socias recurran al mecanismo de la separación para sortear un proceso de despido colectivo y hacer que lo asuma el CPE, el V Acuerdo Marco impone la obligación a la empresa saliente de realizar una aportación al CPE por el importe de las indemnizaciones. En concreto, el V Acuerdo Marco establece que *'cuando concurren causas económicas, técnicas, organizativas o de producción que*

---

<sup>24</sup> Se asimila a la separación el supuesto en el que un socio del CPE, de forma continuada, realice una demanda de empleo de trabajadores del CPE sustancialmente inferior a la que venía realizando que afecte negativamente al nivel de ocupación del personal del CPE, debido a que continúa la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías en régimen de autoprestación mediante el empleo directo de otro personal o como usuario de otro CPE u otro medio.

*podieran fundamentar la extinción de contratos de trabajo o incida negativamente en los niveles de empleo y ocupación del personal del CPE, la empresa saliente deberá efectuar una aportación al CPE por importe equivalente a la indemnización que procediera en caso de despido colectivo por cada persona afectada no subrogada o recolocada.’*

- 7. Debe remitirse anualmente a la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos (CDGAE) un informe que recoge la evolución de la liberalización del sector de la estiba,** presentado por el Ministerio de Transportes y Movilidad Sostenible. El informe deberá reflejar (disposición adicional primera del Real Decreto-ley 9/2019) la evolución del empleo y los flujos de entrada y salida de trabajadores a la estiba, la contratación dentro y fuera de los CPE, las condiciones laborales, las magnitudes básicas del sector de formación de estibadores, y el impacto de todo ello sobre la competitividad portuaria española. Hasta finales de 2024 se habían presentado cinco ediciones del informe (la primera en 2020 referente a 2019, y la última en 2024 referente a 2023).

### 3.2. Servicio portuario al pasaje

La regulación general del servicio al pasaje se encuentra recogida en el Reglamento (UE) 2017/352 y en el TRLPEMM.

Respecto al **Reglamento (UE) 2017/352**, resulta de aplicación lo ya descrito para la manipulación de mercancías. En concreto, también establece una exención voluntaria del Capítulo II (sobre organización de los servicios, los requisitos mínimos para su prestación, limitaciones sobre el número de prestadores, etc.).

En el **TRLPEMM** destaca:

La definición y alcance del servicio al pasaje (art. 129), que incluirá:

- a) **“Servicio de embarque y desembarque de pasajeros,** que incluye la organización, control y, en su caso, manejo de los medios necesarios para hacer posible el acceso de los pasajeros desde la estación marítima o el muelle a los buques de pasaje y viceversa.
- b) **“Servicio de carga y descarga de equipajes,** que comprende la organización, control y, en su caso, manejo de los medios necesarios para la recepción de los equipajes en tierra, su identificación y traslado a bordo del buque y su colocación en el lugar o lugares que se establezcan, así como para la recogida de los equipajes a bordo del buque desde el lugar o lugares que se establezcan, su traslado a tierra y su entrega a cada uno de los pasajeros.”
- c) **“Servicio de carga y descarga de vehículos en régimen de pasaje,** que incluye la organización, control y, en su caso, manejo de los medios

*necesarios para hacer posible la transferencia de estos vehículos, en ambos sentidos, entre el muelle o zona de aparcamiento y el buque.”*

Además, establece la siguiente **excepción**: *“No estará incluido en el servicio portuario el manejo de pasarelas, rampas y otros medios mecánicos de la Autoridad Portuaria cuando se efectúe con el propio personal de la misma.”*

Respecto a la **utilización del dominio público portuario**, para las **autorizaciones y concesiones demaniales no existen diferencias** en las condiciones, los plazos, el procedimiento de otorgamiento, y los requisitos respecto a los aplicables a la manipulación de mercancías. **Lo mismo ocurre con las licencias para la prestación del servicio al pasaje.**

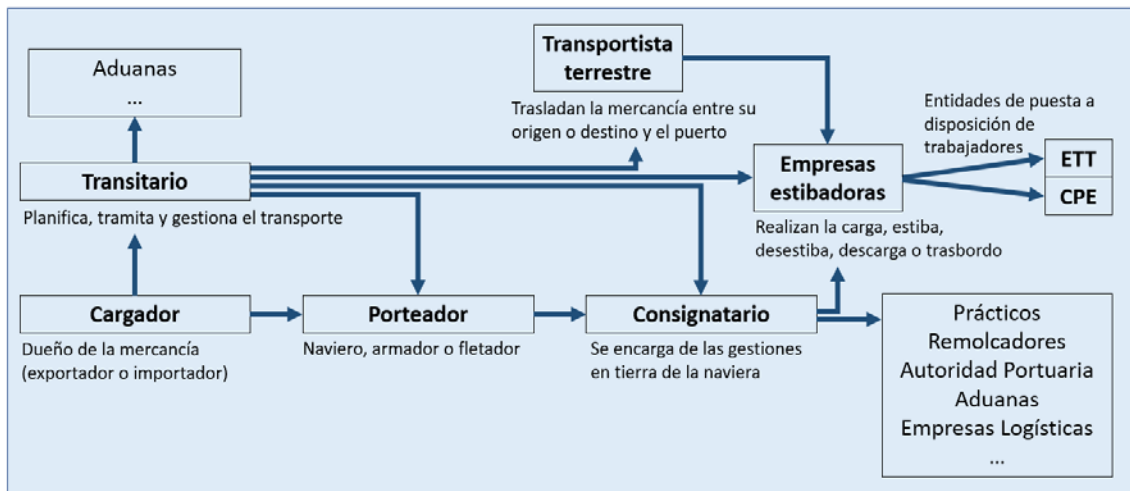
Adicionalmente, el servicio está sujeto, como los restantes servicios portuarios, a los correspondientes Pliegos de Prescripciones Particulares que rigen el servicio en cada Autoridad Portuaria.

## 4. CARACTERIZACIÓN ECONÓMICA<sup>25</sup>

### 4.1. Servicio de manipulación de mercancías

El servicio de manipulación de mercancías es vital para el correcto flujo de las actividades logísticas, el desarrollo del comercio y la competitividad de la economía española. Los principales agentes implicados en la manipulación de mercancías se muestran en el recuadro siguiente:

**Recuadro 1: Relación entre las partes implicadas en la manipulación de mercancías**

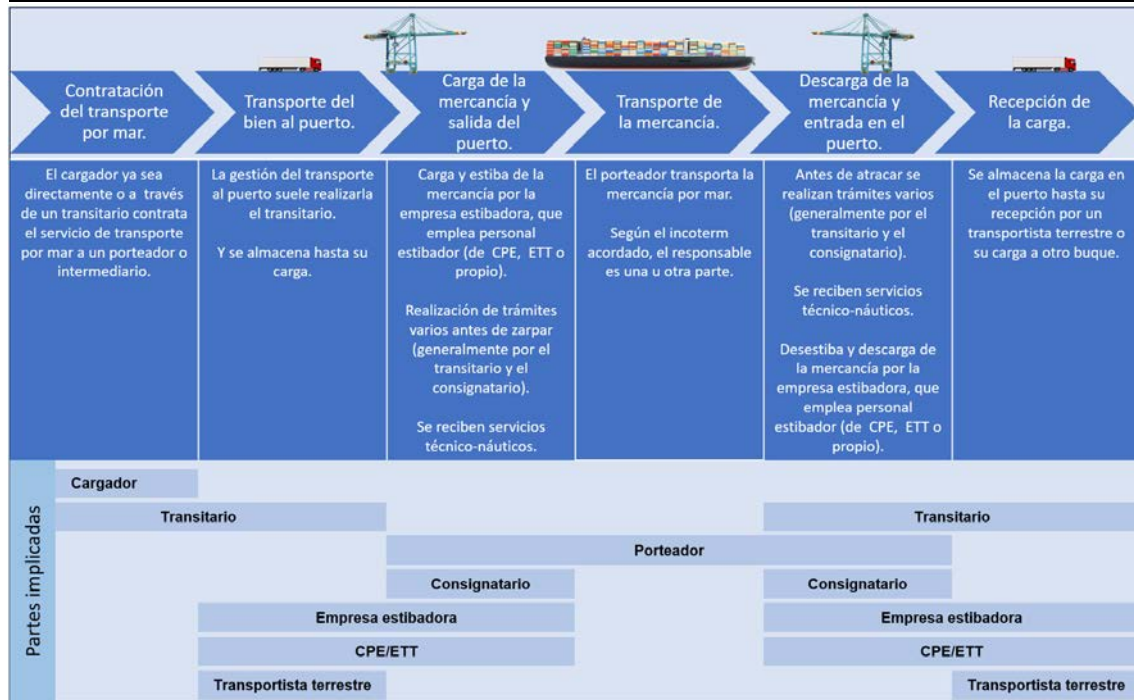


Fuente: elaboración propia.

<sup>25</sup> La caracterización económica realizada en este apartado tiene un enfoque meramente descriptivo, sin que las distintas divisiones realizadas puedan considerarse en ningún caso un análisis de definición de mercado relevante (tarea que requeriría una investigación específica de competencia que analizara, para el caso en cuestión, la sustituibilidad por el lado de la demanda y de la oferta de los segmentos afectados, aparte de otras consideraciones como la delimitación geográfica).



**Recuadro 2: Proceso y agentes implicados en el servicio de manipulación de mercancías**



Fuente: elaboración propia.

- **Cargador:** entidad que contrata en nombre propio el transporte de mercancías, generalmente el propietario de la carga sea el exportador o el importador según la modalidad comercial acordada<sup>26</sup>. Puede contratar el transporte directamente o a través de un intermediario (contrata en nombre y por cuenta ajena, apareciendo en el contrato el nombre del propietario de la carga).
- **Transitario:** intermediario que se ocupa de realizar todos los trámites sobre la documentación del proceso de transporte de las mercancías, el seguro, los gastos de transporte y las aduanas. Organizan la cadena logística en su relación con el comercio exterior, almacenistas, transportistas y despachos de aduana en representación de sus clientes<sup>27</sup>.
- **Porteador:** el naviero, armador o fletador comprometido en un contrato de transporte con un cargador. Según define el [Convenio de las Naciones Unidas sobre el Transporte Marítimo De Mercancías](#) 'se entiende toda persona que por sí o por medio de otra que actúe en su nombre ha

<sup>26</sup> Es decir, los distintos incoterms: CFR (Cost and freight), CIF (Cost, Insurance and freight), FOB (Free on Board), etc.

<sup>27</sup> Definición aportada por la Asociación de Transitarios, Expedidores Internacionales y Asimilados OLT (Ateia-OLT Valencia) mencionada en el [Expediente S/0314/10](#).

*celebrado un contrato de transporte marítimo de mercancías con un cargador.’*

- **Empresa naviera:** la persona física o jurídica que, utilizando buques mercantes propios o ajenos, se dedique a la explotación de los mismos (artículo 145 de la [Ley 14/2014, de 24 de julio, de Navegación Marítima](#), LNM).
- **Armador:** *“quien, siendo o no su propietario, tiene la posesión de un buque o embarcación, directamente o a través de sus dependientes, y lo dedica a la navegación en su propio nombre y bajo su responsabilidad”* (Art. 145 LNM). Figura que puede coincidir o no con la de la empresa naviera.
- **Fletador:** el que fleta un buque por tiempo o por uno o varios viajes.
- **Propietario:** dueño del buque en el que se transportan las mercancías. Puede coincidir con las dos primeras figuras.
- **Consignatario:** persona que, por cuenta del armador o del naviero, se ocupa de las gestiones materiales y jurídicas necesarias para el despacho y demás atenciones al buque en puerto, donde ejecutan las fases terrestres del transporte marítimo (art 319 LNM). Entre las funciones principales que desempeña se encuentran: gestionar los permisos de entrada del buque al puerto, proporcionar la documentación necesaria a la Autoridad Portuaria y a los servicios de aduanas, organizar y coordinar las actividades con las empresas estibadoras, etc.
- **Empresa estibadora:** aquella que es titular de una licencia de prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías. Tal y como explica un Manual de Operaciones y Servicios Portuarios<sup>28</sup>, habitualmente la empresa estibadora es titular también de una concesión administrativa para utilizar con carácter exclusivo un área del muelle para desarrollar su actividad, explotando una terminal portuaria. No obstante, la empresa estibadora podría no coincidir con la figura del terminalista o concesionario, titular de la concesión<sup>29</sup>.
- **Centros portuarios de empleo (CPE) y empresas de trabajo temporal (ETT):** entidades de puesta a disposición de trabajadores de manipulación de mercancías a las empresas estibadoras.

---

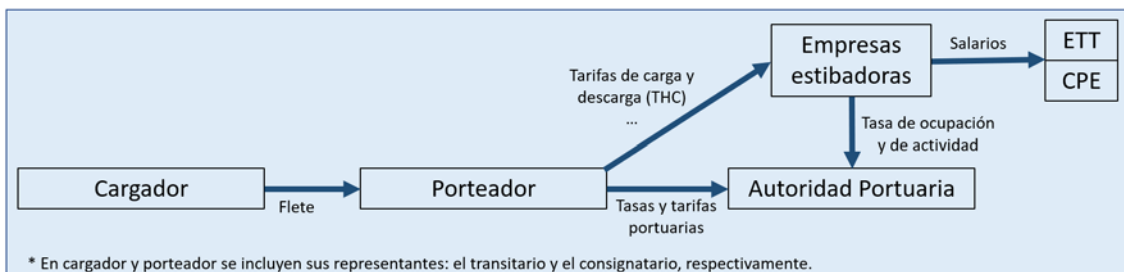
<sup>28</sup> Manual de Operaciones y Servicios Portuarios (Autoridad Portuaria de Castellón, 2021).

<sup>29</sup> Como se señaló anteriormente, el porcentaje de mercancías manipuladas a través de licenciatarios que no son titulares de una concesión es relativamente pequeño.

- **Transportista terrestre<sup>30</sup>**: son los encargados de trasladar la mercancía entre el puerto y el origen o destino de ésta. Sus clientes son los cargadores.
- **Otros agentes implicados**: autoridades portuarias, prestadores de servicios técnico-náuticos y MARPOL, capitania marítima, agentes de aduana, sanidad, bases de contenedores, provisionistas, etc.

**A su vez, la gran extensión de la cadena de valor del transporte marítimo y la multitud de agentes implicados se traduce en un complejo entramado de flujos monetarios.** El recuadro 3 resume los flujos monetarios más relevantes relacionados con el servicio de manipulación de mercancías.

**Recuadro 3: Flujos monetarios relevantes del servicio de manipulación de mercancías**



Fuente: elaboración propia.

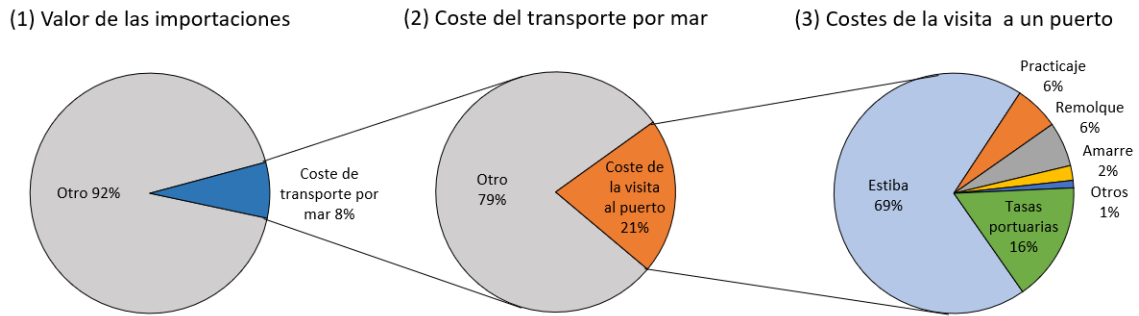
**El servicio de manipulación de mercancías tiene un coste relevante:**

- **Los fletes representaron un 7,5% del valor de las importaciones mundiales en 2018<sup>31</sup>.** Esto pone de manifiesto el potencial impacto de una variación de éstos sobre los flujos comerciales globales, los precios y la inflación, así como su posible efecto como barrera comercial.
- **Un quinto del coste del transporte marítimo puede asociarse a la visita a un puerto**, como se recoge en el caso de un portacontenedores típico en The Geography of Transport Systems (Rodrigue J. P., 2020).
- **Dentro del conjunto de costes de la visita al puerto, destaca el servicio de manipulación de mercancías**, que habitualmente sería el más relevante con diferencia, pudiendo superar ampliamente la mitad del coste.

<sup>30</sup> Al embarcar o desembarcar del puerto las mercancías pasan a los siguientes modos de transporte: ferrocarril (2%), carretera (42%), tubería (24%), marítimo (29%) y a otros (3%) (Base de datos OTLE).

<sup>31</sup> Shipping Costs and Inflation (FMI, 2022).

**Gráfico 1: Proporción de costes en el transporte por mar**



Fuentes: (1) Shipping Costs and Inflation (FMI, 2022) (2) Port Economics, Management and Policy 2022 (Notteboom, Pallis, & Rodrigue, 2022) (3) Study aimed at supporting an impact assessment on: “Measures to enhance the efficiency and quality of port services in the EU”, página 120 (PwC, 2013).

En definitiva, **los costes asociados a la manipulación de mercancías y al transporte portuario inciden directamente en los precios** de los productos para el consumidor final, y sus cambios en la tasa de inflación de una economía.

**Además del coste monetario del propio servicio, el funcionamiento eficiente del servicio de manipulación de mercancías es esencial desde el punto de vista del tiempo.** La estiba es una actividad crucial que puede contribuir a reducir la duración de las escalas en puerto y, así, los costes de transacción de importadores y exportadores. De la misma manera, su parálisis podría conllevar gastos muy elevados a las partes afectadas por el comercio de mercancías. Esto explica la alta intervención a la que ha estado sujeta tradicionalmente, con el objeto de garantizar la existencia de una mano de obra suficientemente cualificada disponible en cada puerto, con independencia del momento de la llegada de un buque.

Los costes de esta actividad también pueden verse influidos por el grado de competencia en sus distintas vertientes, como se explica en el recuadro 4 a continuación.

#### Recuadro 4: Tipos de competencia en los puertos

##### 1. COMPETENCIA INTERMODAL

**La competencia intermodal es la que se produce entre distintos modos de transporte.** La sustituibilidad entre modos de transporte está limitada por varios elementos. Primero, la **disponibilidad de infraestructuras y las condiciones geográficas**, que determinarán qué modos de transporte alternativos son susceptibles de ser utilizados. Segundo, las **características del bien** transportado, donde se ha encontrado que el valor por tonelada medio de los bienes que emplean distintos modos de transporte difiere significativamente. Por último, el **entorno regulatorio**, que puede promover el empleo de unos medios de transporte u otros al alterar sus condiciones competitivas.

## 2. COMPETENCIA INTERPORTUARIA

**La competencia interportuaria es la existente entre distintos puertos, sean del mismo país o no.** Su intensidad depende de los siguientes factores:

- a) **Sustituibilidad por el lado de la demanda:** grado con el que los clientes pueden elegir entre los distintos puertos ante cambios en los precios o el servicio. La elección dependerá fundamentalmente de la minimización del coste, que se ve afectado por los precios y costes, eficiencia y tiempos en el puerto, localización, infraestructuras y distancias al destino final.
- b) **Sustituibilidad por el lado de la oferta:** grado en el que los distintos puertos pueden recibir diferentes tipos de carga. Relacionada con la posibilidad de un puerto de ampliar o variar su oferta. Se ve afectado por la localización, infraestructuras y conectividad, capacidad ociosa así como las posibilidades de expansión. Cabe señalar que las economías de escala, limitación de terrenos y altos costes limitan la expansión de los puertos existentes y la creación de nuevos.

En el caso de España, la competencia interportuaria es limitada dado que la ubicación de los puertos es la principal variable explicativa de la distribución de la actividad portuaria. Sí sería más relevante en el tráfico de trasbordo, ya que en este segmento los grandes puertos nacionales y extranjeros podrían ser buenos sustitutivos (Boscá et al, 2022).

## 3. COMPETENCIA INTRAPORTUARIA.

La competencia intraportuaria es la que **tiene lugar dentro de un mismo puerto.** Se puede categorizar en competencia **entre terminales y dentro de las terminales,** y depende de:

- a) **Sustituibilidad por el lado de la demanda:** grado con el que la demanda portuaria puede alternar entre los distintos proveedores del puerto. En este punto, uno de los factores más relevantes es la **integración vertical** entre terminales y navieras.
- b) **Sustituibilidad por el lado de la oferta:** grado con el que los distintos proveedores pueden diversificar o expandir su actividad. Ello está influido por las infraestructuras y espacios disponibles, costes, posibilidad y capacidad de invertir y barreras de personal y normativas.

### 4.1.1. Caracterización del servicio por el lado de la demanda

#### 4.1.1.1. El perfil del demandante

**El servicio de manipulación de mercancías se demanda como consumo intermedio por las empresas que realizan actividades de transporte de mercancías a través de puertos.** Si bien el cliente real de dicho servicio son los propietarios de la mercancía que se transporta, es habitual que los negocien y contraten intermediarios, tales como consignatarios o transitarios. De esta forma, la demanda de los servicios de terminales de mercancías está principalmente constituida por navieras, expedidores de la carga, armadores o agentes.

**La demanda del servicio de manipulación de mercancías por parte de las navieras habitualmente presenta una sensibilidad reducida a los precios<sup>32</sup>.**

<sup>32</sup> Según Boscá et al. (2022), la ratio entre ingresos por manipulación de mercancías sobre la recaudación de las tasas portuarias es del 2,62 (0,445% del precio medio), con lo que se

Esta conclusión se explicaría por el **reducido peso del precio del servicio de manipulación de mercancías sobre el valor de la mercancía total**. Las navieras valoran otras características del servicio portuario más allá del precio<sup>33</sup>.

a) Perfil de las navieras según el tipo de mercancía

**El perfil de los demandantes del servicio de manipulación de mercancías es variado.** Una forma de segmentar la demanda es conforme a la mercancía que transportan, pues difieren sus características y las instalaciones requeridas.

**Los portacontenedores suponen la actividad portuaria más significativa.** Se trata de un mercado que presenta una creciente concentración: entre 1996 y 2022, las 20 mayores navieras incrementaron su cuota en términos de capacidad del 48% al 91%, de la que los cuatro mayores grupos abarcaron más de la mitad (UNCTAD, 2022a). Además, se observa una intensa integración vertical dirigida a terminales, operadores logísticos, transporte terrestre y transitarios.

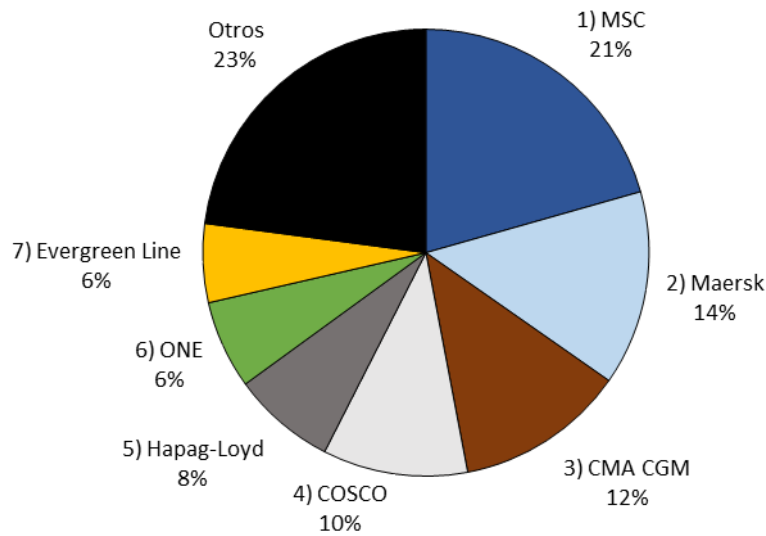
---

podría aproximar, tal y como se realiza para las tasas portuarias, las elasticidades de las importaciones y exportaciones respecto al precio del servicio de manipulación de mercancías. Obtienen valores respectivamente del -0,002 y -0,0044 en su escenario base y del -0,0047 y -0,0081 en su escenario de máximos. Es decir, variaciones en el precio del servicio de manipulación de mercancías conllevarían variaciones reducidas en las importaciones y exportaciones

<sup>33</sup> Kaliszewski et al. (2020) encuestan a una muestra de 120 directivos del sector marítimo. Los resultados indican que por término medio la variable más valorada es la calidad del servicio (velocidad, fiabilidad, seguridad...), seguida por la armonía con los trabajadores y el gobierno (que no haya huelgas o conflictos), y por 'otros' (abarca la accesibilidad del puerto, las conexiones terrestres y la rapidez de las aduanas). Las tarifas por manipular la mercancía, las tasas portuarias y la conectividad se encontrarían en un cuarto conjunto de variables, a poca distancia de las anteriores. Pese a ello, se perciben diferencias entre las preferencias según los distintos tamaños empresariales: las grandes navieras valoran más la conectividad terrestre y marítima, mientras que para las medianas son más relevantes las tarifas de los servicios portuarios, que pasan a ser uno de los elementos más valorados.



**Gráfico 2: Cuotas mundiales de las navieras portacontenedores**



Fuente: Alphaliner Top 100 (Alphaliner, consultado en julio de 2025).

**Una de las peculiaridades de las navieras es que suelen organizarse en alianzas**, que cubren la utilización de barcos, sus horarios e itinerarios, así como el uso de terminales conjuntas<sup>34</sup>. Las nueve principales compañías se han repartido de este modo en tres alianzas —2M<sup>35</sup>, Ocean Alliance y The Alliance—, que controlan más del 85% de la capacidad en las tres grandes rutas transoceánicas (UNCTAD, 2019)<sup>36</sup>. En el mercado intraeuropeo las cuatro principales navieras acapararon una cuota del 64%, perteneciendo lo restante principalmente a tráfico de tipo regional y *feeder* (Interempresas, 2022). Del mismo modo, son frecuentes los consorcios o acuerdos de cooperación por los que se comparten los buques de una determinada línea, que ejercen en muchas ocasiones de puente entre distintas alianzas<sup>37</sup>. De hecho, las navieras se han beneficiado para los consorcios y bajo determinadas condiciones de una exención en bloque de la prohibición del artículo 101 del TFUE que expiró en abril de 2024.

**La evolución en los fletes en los últimos años se ha visto marcada por distintas interrupciones en las cadenas globales de suministro, como la pandemia o el estallido de la guerra en Ucrania.** En efecto, una ruptura

<sup>34</sup> The Impact of Alliances in Container Shipping (International Transport Forum, OCDE, 2018).

<sup>35</sup> Compuesta por MSC y Maersk, disuelta en 2025.

<sup>36</sup> Transpacífica, Transatlántica y Asia-Europa. Review of maritime transport (UNCTAD, 2019).

<sup>37</sup> Se justifican por sus economías de escala (altos costes fijos) y de red, la mejor fiabilidad del servicio y el evitar problemas asociados con la sobrecapacidad. Pese a ello se señala que su impacto en general ha sido negativo.

Performance of Maritime Logistics (OCDE, 2022b).

Liner shipping: is there a way for more competition? (UNCTAD, 2016).

significativa en la red de suministro puede alterar gravemente la eficiencia y los costes logísticos a nivel global, como muestran estudios como el de Lavassani, Iyengar y Movahedi (2022) (en su caso, por la salida de China de la red de equipos médicos).

Así, en 2021, tras la pandemia, los fletes experimentaron un importante aumento. Después de un periodo de caída en 2022 y posterior moderación en 2023, en 2024 volvieron a repuntar. En la “Review of Maritime Transport” de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (2022a), se achaca dicho incremento inicial de precios a restricciones en la oferta: el cierre de puertos, la falta de trabajadores, la mayor congestión, las restricciones de capacidad, la falta de contenedores y limitaciones en el transporte terrestre, que comienzan en 2020 pero que se agravan en 2021 con el afloramiento de la demanda embalsada y de otras disrupciones, entre las que se encuentra el alza en los precios de los combustibles.

**Gráfico 3: World Container Index: Evolución semanal ponderada de los fletes spot de ocho grandes rutas este-oeste (US\$/40ft) <sup>38</sup>**



Fuente: Drewry Supply Chain Advisors.

**Asimismo, son de gran relevancia las navieras dedicadas a los graneles sólidos o al transporte de carga rodada.** Respecto a los graneleros, algunos cuentan con equipamiento propio para mover su carga, aunque su uso no siempre está permitido.

**En este análisis también se puede incluir a los tanqueros,** pese a que en general transportan graneles líquidos y que, por tanto, no suelen necesitar servicios de manipulación de mercancías. Este es un mercado muy

<sup>38</sup> El World Container Index de *Drewry Supply Chain Advisors* recoge los fletes spot de las mayores rutas globales. Buena parte de la mercancía, negociada previamente con acuerdos contractuales, no estaría por tanto tan afectada por dicha volatilidad.

especializado que se segmenta según su carga: petroleros<sup>39</sup>, quimiqueros o gaseros, aunque también comprende buques combinados, que pueden transportar hierro y petróleo, o hierro, petróleo y carga seca, por lo que en estos casos necesitarían del servicio de la estiba.

#### b) Estructura de costes de las navieras

**En las principales navieras españolas, algunas estimaciones apuntan a que el 44% de los gastos de explotación fueron aprovisionamientos, el 13% gastos de personal y el 43% otros gastos** en 2021 (Transporte XXI, 2023b). A nivel de buque, los costes de explotación de un portacontenedores dependerán de multitud de factores, como su tamaño, diseño, el tipo de combustible empleado y su precio, la distancia de la ruta o velocidad, entre otros<sup>40</sup>.

**Tradicionalmente han existido economías de escala** en el transporte marítimo de contenedores. En los últimos años, gracias al progreso técnico, las navieras vienen invirtiendo en buques de mayor eslora y capacidad de carga, lo cual ha contribuido a aumentar la escala mínima eficiente del trayecto, ampliando aún más dichas economías de escala.

**Además, las navieras pueden registrar economías de alcance**, pues todo apunta a que pueden obtener ventajas de su integración vertical con las terminales portuarias. Ello explicaría el hecho de que las cuatro mayores navieras se encuentren entre los diez primeros operadores de terminales a nivel mundial (UNCTAD, 2022a). Estas ventajas también se podrían extender a la integración con operadores logísticos y almacenes que, unido a lo anterior, ha conllevado una intensa actividad de operaciones de adquisición en el sector.

#### 4.1.1.2. Características con impacto en la demanda

A continuación, se analizan aspectos relevantes para los demandantes de servicios de manipulación de mercancías.

#### a) *El perfil de los puertos: infraestructuras y conexiones*

**Un factor determinante es la capacidad e instalaciones en los puertos.** Un caso concreto es el de los mercantes de gran tonelaje, que requieren

---

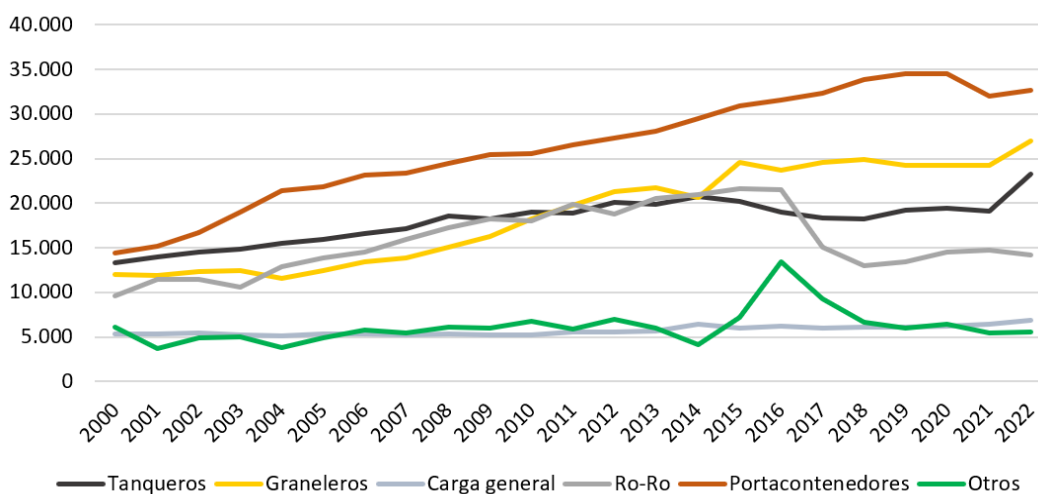
<sup>39</sup> Se suelen dividir según su capacidad: Coastal, Handy size, Panamax, Aframax, Suezmax, VLCC y ULCC...

<sup>40</sup> A modo ilustrativo, un modelo de costes de Notteboom-Vernimmen (2009) obtiene que con el precio del combustible bunker en 450\$/ton para el caso concreto un portacontenedores de 4.500 TEUs que navega a una velocidad de 22 nudos en un trayecto típico, el coste por TEU se repartirá de esta manera: 37% costes de combustible, 17% costes de manipulación de mercancías, 11% costes del contenedor, 4% costes administrativos y 31% otros costes. Así, bajo los supuestos hechos en esta simulación concreta, los costes de manipulación de mercancías suponen aproximadamente un sexto de los costes totales del porte.

instalaciones de gran capacidad. La importancia de las infraestructuras se pone de relieve en el hecho de que en España, en los últimos 20 años el número de visitas de buques ha aumentado un 38% mientras que su capacidad lo ha hecho un 115% (con un crecimiento medio anual del 1,6% y del 3,9% respectivamente) (Observatorio del transporte y la logística en España, consultada en septiembre de 2024)<sup>41</sup>. Esto podría tener implicaciones sobre la competencia entre terminales, pues los mayores buques se enfrentan a una menor libertad en la elección del destino. Según los datos de los puertos españoles, el aumento de la capacidad de carga estaría ganando impulso especialmente entre portacontenedores<sup>42</sup> y graneleros.

Lo mismo ocurre con la conectividad del puerto, pues el largo camino de la mercancía no siempre termina allí, y los cargadores impulsarán la demanda de navieras que fondeen en puertos bien conectados. En este sentido es particularmente importante la intermodalidad, es decir, la posibilidad de utilizar otros medios, como el ferrocarril.

**Gráfico 4: Arqueo bruto (GT) medio por tipo de buque mercante en los puertos españoles (2000-2022)**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio del transporte y la logística en España (Base de datos OTLE, consultada en septiembre de 2024).

<sup>41</sup> [Base de datos OTLE.](#)

<sup>42</sup> [Base de datos OTLE.](#) En los años 70, el mayor buque tenía una capacidad de cerca de 3.000 TEUs; hoy el más grande supera los 24.000.

### *b) Características relacionadas con costes y la calidad del servicio*

La **UNCTAD** estima que una mejora en la calidad de la infraestructura portuaria desde el país percentil 25 hasta el país percentil 75 permitiría reducir los costes del transporte marítimo en un 4,1% (UNCTAD, 2021)<sup>43</sup>.

También es relevante el **coste de espera debido a motivos burocráticos**. Si son elevados afectarían negativamente a la demanda portuaria por el alto coste que puede llegar a suponer la espera a un puerto, tanto para los cargadores como para las navieras.

#### **Recuadro 5: Evidencia empírica sobre modificaciones en las tasas portuarias.**

Una parte de la literatura portuaria se centra específicamente en los costes impuestos por la visita al puerto, y especialmente el efecto de las tasas portuarias<sup>44</sup>:

- **Núñez-Sánchez** (2013) calcula para las distintas autoridades portuarias la elasticidad de la demanda de las tasas de buque y de mercancías en el periodo 1986-2005. Concluyen que, de media, el tonelaje bruto de los barcos visitantes se reduce en un 0,32% ante un aumento del 1% de las tasas buque y que cae en un 0,45% al incrementarse la tasa de la mercancía un 1%.
- **Hidalgo** (2016) estima que la elasticidad precio de las tasas portuarias sobre la cantidad de mercancía movida es unitaria, bajo el supuesto de que tan solo se modifican las tasas de un puerto y se mantienen constantes las de los demás puertos de la zona.
- **Boscá et al.** (2022) parten del supuesto de que todas las Autoridades Portuarias modifican sus tasas a la vez en la misma cuantía con el objetivo de cuantificar los efectos macro de dicho cambio. De este modo, partiendo de las elasticidades propio precio de las importaciones y exportaciones agregadas de un estudio anterior, se calculan<sup>45</sup> las elasticidades implícitas de las importaciones y exportaciones respecto a las tasas portuarias, que cuantifican en -0,0008 y -0,0017 en un escenario base y entre -0,0018 y -0,0031 en otro de máximos.

### *c) Preferencias de los cargadores*

La elección de puerto por parte de los porteadores **estará estrechamente ligada a las rutas demandadas por los cargadores**, no pudiéndose entender la demanda de servicios de manipulación de mercancías separada del afán de los

<sup>43</sup> Otros estudios más antiguos alcanzan conclusiones similares. Clark et al. (2004) estiman que, en una clasificación de países en función de su eficiencia portuaria (determinada en base al índice de competitividad del Foro Económico Mundial), la mayor eficiencia portuaria del país percentil 75 arroja unos costes de transporte un 12 % inferiores a los del país percentil 25. Asimismo, Hummels (2001) calcular que cada día que se retrasa un producto es equivalente a un coste del 0,8% de su valor, y Djankov et al. (2010) lo cuantifican en una reducción del comercio de al menos un 1%.

<sup>44</sup> No hay apenas literatura sobre cambios en las tarifas del servicio de manipulación de mercancías, solándose estimar la respuesta del tráfico ante cambios en las tasas portuarias, el precio del flete o los costes de la visita al puerto.

<sup>45</sup> Multiplicando por la ratio de la tasa sobre el precio, al suponer que  $P = p + \tau \rightarrow \frac{\partial P}{\partial \tau} = 1$

cargadores por escoger la cadena de transporte que minimice su coste global de traslado de la mercancía.

*d) Tipo de mercancía transportada y su valor añadido*

**La sensibilidad al precio puede ser mayor por parte de algunos cargadores y sectores empresariales.** Por ejemplo, este podría ser el caso de la carga rodada, segmento protagonizado por agencias de transporte por carretera y distribuidoras del gran consumo, categoría con alta sensibilidad a los precios del flete.

De este modo, la naturaleza de la mercancía influirá en la disponibilidad de modos de transporte alternativos, impactando sobre la elasticidad precio de la demanda del servicio de manipulación de mercancías. Así pues, afectará en gran medida el bien del que se trate: la facilidad de transportarlo, el grado de competencia en su mercado, la sensibilidad al precio de su demanda, etc. En España, los bienes más manipulados por tonelaje son productos alimenticios, materiales de construcción, minerales, productos siderúrgicos, cereales y sus harinas, maquinaria, carbón y coque de petróleo.



**Gráfico 5: Mercancías por naturaleza en toneladas (2023)**



Fuente: elaboración propia en base a los datos de Puertos del Estado (Puertos del Estado, 2024b). Nota: por el formato de los datos se han incluido mercancías no comprendidas en el servicio de manipulación de mercancías.

*e) Tipo de tráfico*

**En muchas ocasiones se trata de tráficos cautivos<sup>46</sup> por el alto coste del cambio o la falta de alternativas, como ocurre con aquellos puertos cercanos**

<sup>46</sup> Especialmente los tráficos locales, lo que se conoce como el hinterland, una parte del cual puede ser contestable.

a un centro industrial, mientras que **en otros existe una mayor libertad** para elegir entre distintos puertos. Así, es de gran relevancia de cara a la competencia la distinción entre el **tráfico de tránsito, que es aquél en el que se descarga una mercancía de un buque para volverla a cargar en otro sin abandonar la zona de servicio en puerto<sup>47</sup>, y el de interior. El de tránsito abarca el 26% de la carga en España**, dato en parte explicado por la localización estratégica de la Península Ibérica que le otorga un papel fundamental en las redes logísticas globales. En su reparto hay bastantes diferencias, siendo mayor su peso en los grandes puertos cercanos a las principales rutas marítimas globales o que hacen de *hub*, como Algeciras (60% del tonelaje en tránsito), Las Palmas (43%), Valencia (39%), Barcelona (32%), Gijón (30%) o Cádiz (26%). En los restantes este porcentaje en pocos casos supera el 10%, estando especializados en gestionar los flujos de sus cercanías (del *hinterland*)<sup>48</sup>.

**El tráfico de tránsito presentaría una mayor sensibilidad a las tarifas portuarias**, pues en esta modalidad los puertos nacionales y extranjeros podrían ser buenos sustitutos (Boscá et al., 2022). Ello responde a que la demanda de tránsito se debe primordialmente a razones logísticas y de gestión de inventarios por parte del cargador, impactando considerablemente sobre los determinantes de elección del puerto. Esto ha supuesto cierta especialización de las autoridades portuarias, que concentran el tráfico de tránsito en los lugares mejor conectados, más eficientes (donde las economías de escala son fundamentales), con mejor infraestructura y mayores depósitos, que ejercen de “hub” desde donde se distribuye la carga a los restantes puertos. Dada su naturaleza logística también estará influido por la existencia y proximidad de **zonas francas, depósitos francos y depósitos aduaneros**.

En este sentido, el Banco Mundial categoriza los puertos según su grado de conectividad en base a dos dimensiones: las conexiones marítimas y la profundidad del mercado interior (el “*hinterland*”)<sup>49</sup>. Es decir, más allá de la capacidad natural de atracción de tráfico debido al mercado geográfico inmediato, otros puertos intentan atraer segmentos específicos de la demanda invirtiendo en infraestructuras que agilicen el tránsito.

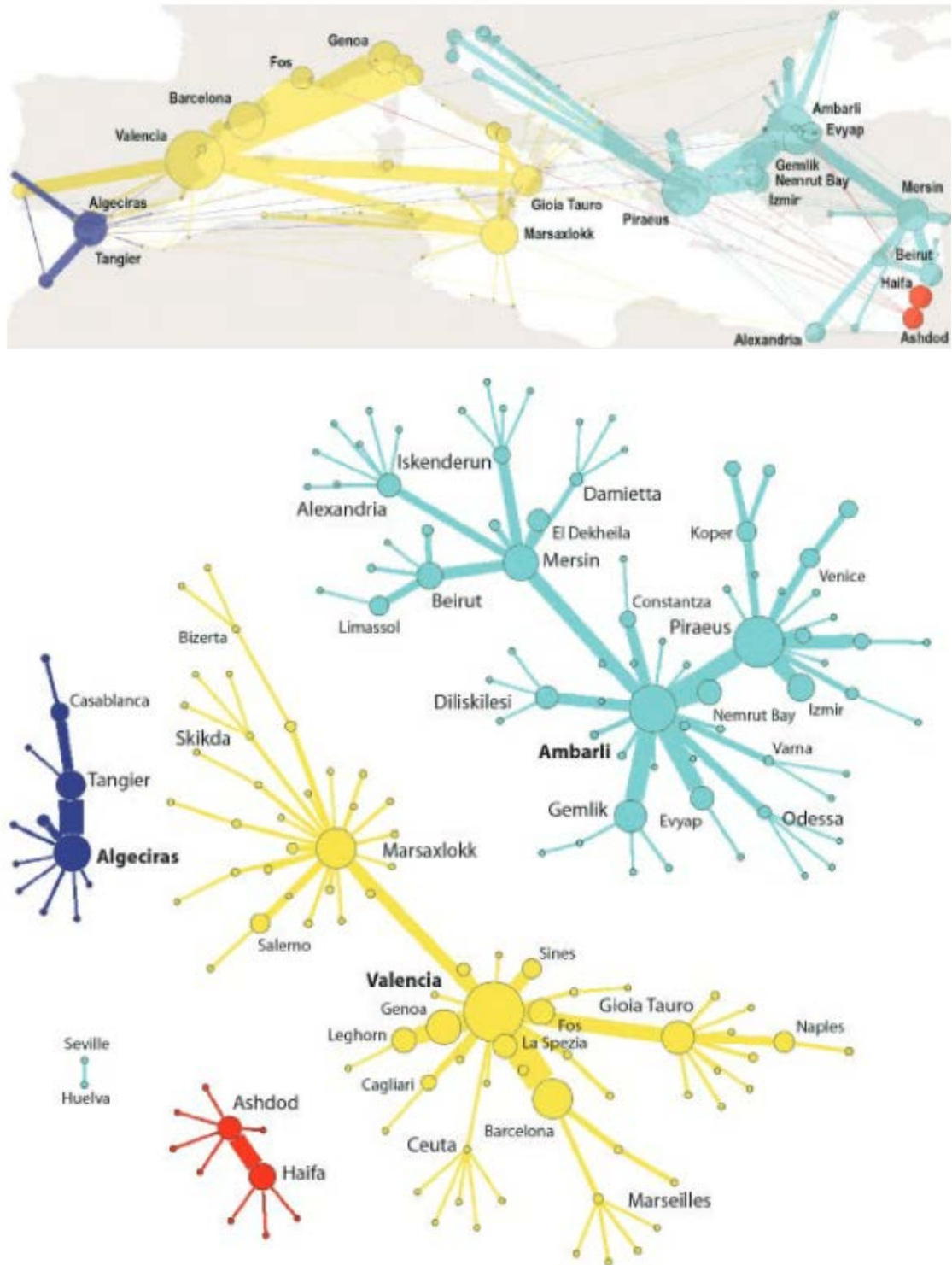
---

<sup>47</sup> Lo que genera dos movimientos.

<sup>48</sup> Datos del resumen de tráfico portuario de diciembre de 2022 de puertos del Estado.

<sup>49</sup> Los puertos se podrían clasificar según su conectividad marítima en “Feeder” o costero, “Deep-sea” y de tránsito, y respecto a su conectividad terrestre en nacionales, regionales o locales. “*Maritime Networks, Port Efficiency, and Hinterland Connectivity in the Mediterranean*” (Banco Mundial, 2018).

**Gráfico 6: Subredes de transporte marítimo en el Mediterráneo**



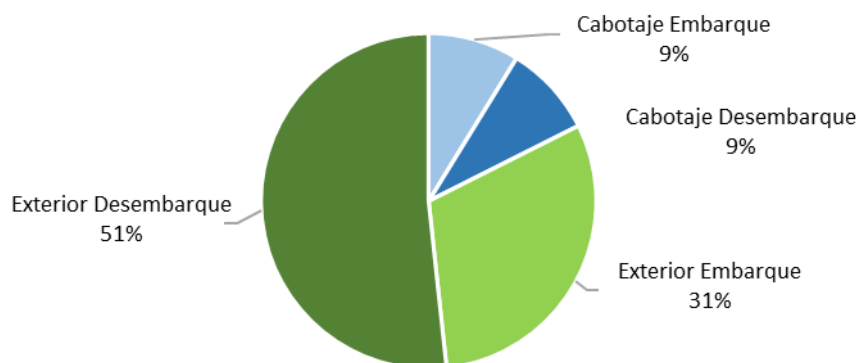
Fuente: “Maritime Networks, Port Efficiency, and Hinterland Connectivity in the Mediterranean” (Banco Mundial, 2018).

### *Distancia entre el origen y el destino de la mercancía*

**En 2022 más del 80% del tonelaje de los puertos españoles se transportó en operaciones con el exterior y el 17% restante en cabotaje, es decir entre puertos españoles** (Observatorio del transporte y la logística en España, consultada en septiembre de 2024). Desde los años 60 el cabotaje ha ido perdiendo cuota por las mejoras en el transporte terrestre. Por otro lado, el mayor peso de las operaciones de desembarque en términos de tonelaje evidencia que las importaciones desde nuestros principales proveedores, notablemente los asiáticos, llegan por mar.

Sin embargo, existen notables diferencias entre los distintos puertos españoles, dedicándose algunos en su práctica totalidad al cabotaje, como es el caso de Baleares, Melilla o Santa Cruz de Tenerife, en los que éste representa cerca del 90% del total de su actividad. En el lado opuesto, se encuentran otros con un claro enfoque internacional, donde más del 90% de su actividad se dedica al tráfico exterior, como en Santander, Ferrol, Marín, Pasaia, Bilbao o Gijón. Una cifra cercana se observa en los tres mayores puertos españoles, Algeciras, Valencia y Barcelona, donde el tráfico exterior representa en torno al 85% (Observatorio del transporte y la logística en España, consultada en septiembre de 2024).

**Gráfico 7: Transporte de mercancías por tipo de tráfico y de operación (en 2022)**



Fuente: Observatorio del transporte y logística en España (Observatorio del transporte y la logística en España, consultada en septiembre de 2024)<sup>50</sup>.

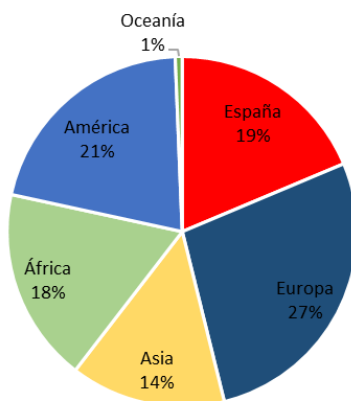
**El grado de dependencia de los cargadores del transporte marítimo estará influido por la lejanía del intercambio**, pues será posible una menor sustituibilidad modal cuanto mayor sea la lejanía de los dos puntos. En 2023, los mayores flujos comerciales marítimos (embarcos más desembarcos) en

<sup>50</sup> No se incluye la pesca fresca, avituallamiento, ni aquel que transcurre dentro de las aguas de un puerto (representan el 2%), tampoco el trasbordo (menos del 0,01%).

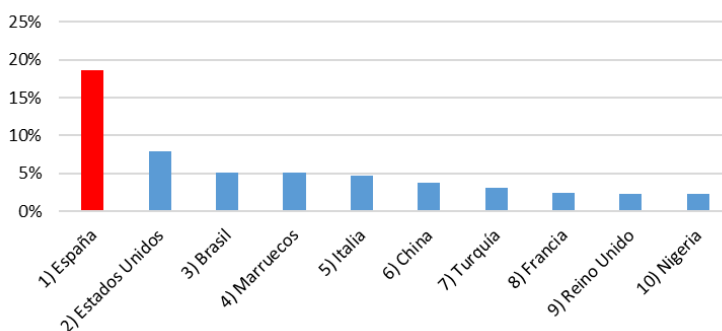
términos de toneladas se produjeron con los demás países europeos (27% del tonelaje), entre los que destacan los de la Unión Europea (18%), seguidos en términos bastante equilibrados por los del resto de continentes, así como el tráfico de cabotaje (19%) .

**Gráficos 8 y 9: Distribución geográfica del tonelaje en los puertos españoles**

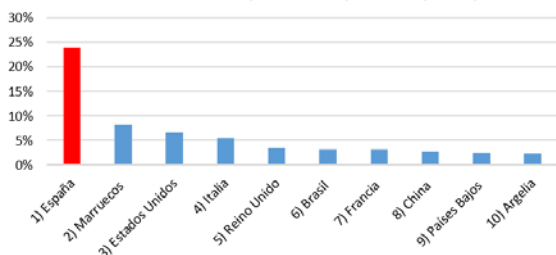
Tonelaje de las mercancías exteriores según su continente y en cabotaje (2023).



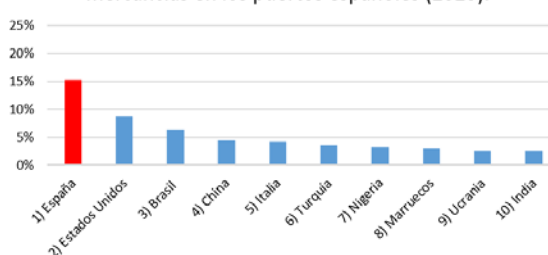
Porcentaje del tonelaje de mercancías en los puertos españoles (2023).



Porcentaje del tonelaje embarcado de mercancías en los puertos españoles (2023).



Porcentaje del tonelaje desembarcado de mercancías en los puertos españoles (2023).



Fuente: elaboración propia en base al “Anuario Estadístico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal 2023” (Puertos del Estado, 2024a)<sup>51</sup>.

<sup>51</sup> Por el formato de los datos se han incluido mercancías no comprendidas en el servicio de manipulación de mercancías, lo que distorsiona algo los resultados.

#### 4.1.2. Caracterización del servicio por el lado de la oferta

**La oferta la componen las empresas estibadoras.** Estas empresas realizan inversiones en dotaciones y equipos de manipulación de mercancías (grúas, *transtainers*, etc.) y contratan trabajadores para prestar el servicio.

- **La manipulación de mercancías presenta una fuerte especialización**, lo que se refleja en la gran diversidad de equipos y medios utilizados para cada tráfico, y está muy vinculada a la disponibilidad de superficie.
- **Como aspectos relevantes en términos de competitividad**, además del precio, la calidad de este servicio depende de conseguir que la mercancía sea transportada con un máximo de seguridad para el buque y su tripulación, ocupando el menor espacio posible, evitando desperfectos en la misma y reduciendo al mínimo los tiempos.

##### 4.1.2.1. Mercancías estibadas y peso relativo según el tipo

El tráfico de mercancías del sistema portuario de titularidad estatal alcanzó los 557 millones de toneladas en 2024<sup>52</sup>, dentro del cual se pueden destacar 5 grandes tipologías (Puertos del Estado, 2025):

1. **Contenedores** (35%): definidos como cajas especiales para transportar carga, reforzadas, apilables, duraderas y reutilizables.
2. **Graneles** (47%): definidos como la mercancía transportada sin embalaje individual y en cantidades elevadas.
  - o Graneles **sólidos** (15%), agrupables en industriales y agroalimentarios.
  - o Graneles **líquidos** (32%), en su mayoría productos petrolíferos (cerca del 80%) y gas natural<sup>53</sup>.
3. **Mercancía general convencional** (15%): mercancía transportada en unidades independientes, envasada, empaquetada o por unidades.
4. **Otros** (3%): pesca fresca, avituallamiento<sup>54</sup> y tráfico interior.

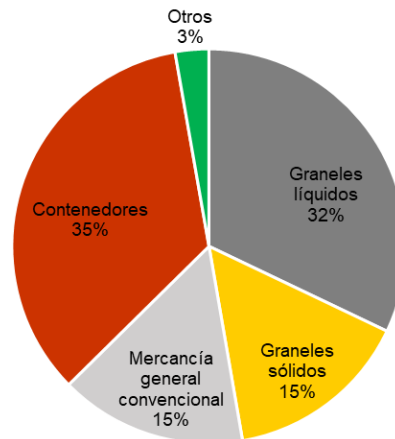
<sup>52</sup> Cifras extraídas de las [estadísticas mensuales de Puertos del Estado](#) donde se incluyen mercancías no pertenecientes al servicio de manipulación como los líquidos, la pesca fresca o el avituallamiento. Las definiciones se han extraído del Anuario Estadístico del Sistema Portuario de Titularidad Estatal 2023 (Puertos del Estado, 2024a).

<sup>53</sup> Los graneles líquidos no se consideran parte del servicio de manipulación de mercancías, pues quedan excluidos por transportarse por tubería: “*Se considera carga a granel líquida aquella que viene en estado líquido (también se incluyen aquí el gas natural porque se transporta licuado y los sólidos fundidos transportados a altas temperaturas), sin envasar, y que además se manipula de forma continua, es decir, a través de tuberías y utilizando sistemas de bombeo. Los graneles líquidos se transportan en tanques*”. (Observatorio del transporte y la logística en España, consultada en septiembre de 2024).

<sup>54</sup> Pesca fresca y avituallamiento se encuentran exentos de su consideración dentro del servicio de manipulación de mercancías según el TRLPEMM.



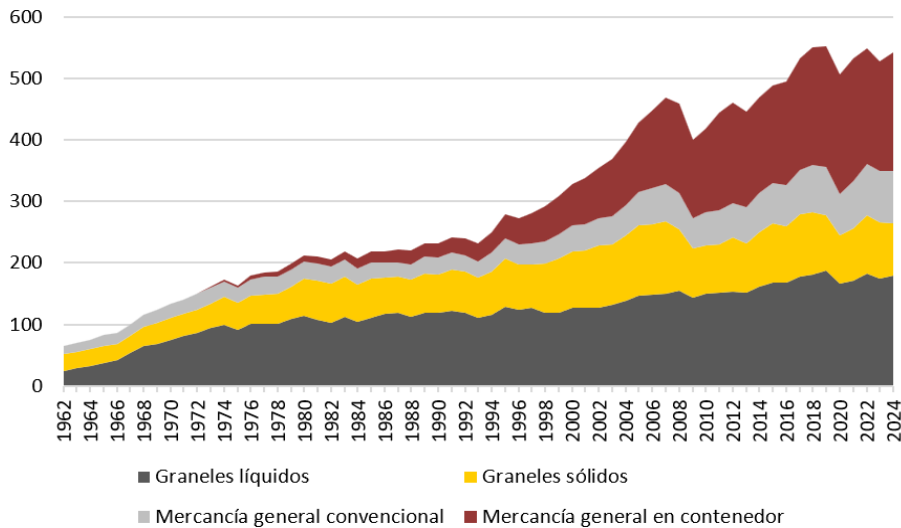
**Gráfico 10: Tipos de mercancías en el sistema portuario español en 2024**



Fuente: elaboración propia en base a las estadísticas mensuales de Puertos del Estado (2025).

Los datos de Puertos del Estado recogen además la evolución del tráfico de mercancías desde 1962. Como muestra el siguiente gráfico, se aprecia un claro avance en todas las categorías y, en especial, en los contenedores, una innovación tecnológica que comenzó a popularizarse en los sesenta y que revolucionó el sector del transporte.

**Gráfico 11: Mercancías según su presentación (en millones de toneladas)**

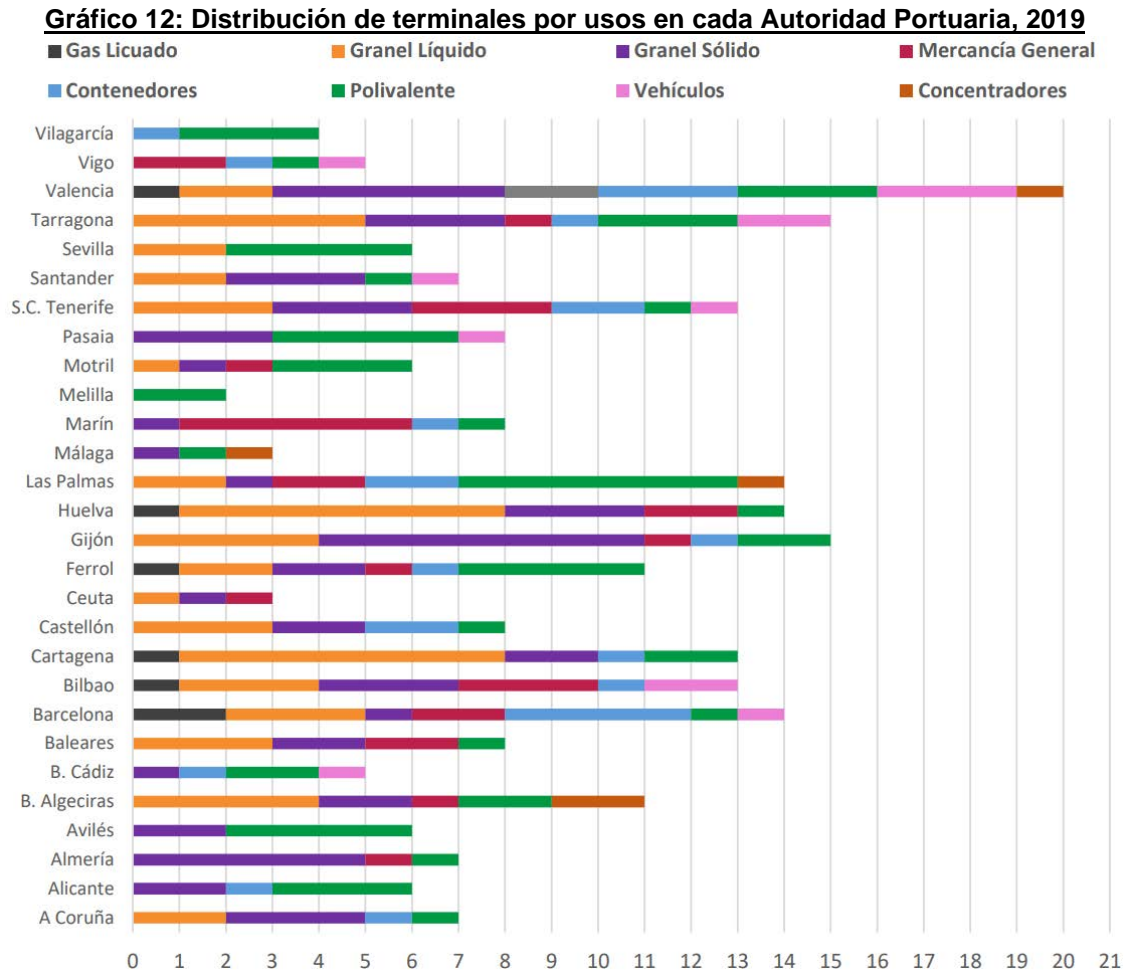


Fuente: elaboración propia en base a los datos de Puertos del Estado (Cuadro de Mando Anual). Se excluye el tráfico de pesca fresca, avituallamiento y tráfico interior.

#### 4.1.2.2. Especialización de cada puerto por tipos de mercancía

**La especialización de cada puerto es un factor relevante para la competencia intraportuaria.** Cada una de las principales tipologías de tráfico de mercancías está asociada a una licencia específica y requiere medios distintos, lo que suele implicar la ejecución de la actividad en terminales

diferenciadas. De esta manera, existen grandes diferencias en el tipo de servicios de manipulación de mercancías prestados en cada puerto, lo que está vinculado tanto a su situación geográfica como a las actividades económicas en la zona. Las especializaciones determinan si distintas empresas estibadoras de un mismo puerto compiten o no compiten al tener distinta especialización.



Fuente: Memoria de Sostenibilidad del Sistema Portuario 2019 (Puertos del Estado, 2019).

El siguiente recuadro desglosa el tráfico portuario. Se aprecian diferencias entre puertos, en total de tráfico de mercancías y en la mercancía estibada. Al restar del total del tráfico de mercancías las principales excepciones (graneles líquidos, pesca fresca y avituallamiento según el art. 130 del TRLPEMM), se observa que aproximadamente el 75% del tráfico de 2024 requirió de personal estibador<sup>55</sup>.

<sup>55</sup> Pueden no coincidir exactamente al no disponerse de información de otras excepciones mencionadas en la Ley (manejo de medios de la Autoridad Portuaria y del Ministerio de Defensa, cabezas tractoras que lleven remolques o semirremolques sin solución de continuidad). Se mantiene el tráfico rodado sin matricular, durante un tiempo no se consideró parte del servicio, pero tras la reforma de la Ley de Puertos en 2017 ha vuelto a incluirse.

**Tabla 1: Total de tráfico portuario en 2024 (en toneladas)**

Tráfico portuario total en 2024 (en toneladas).

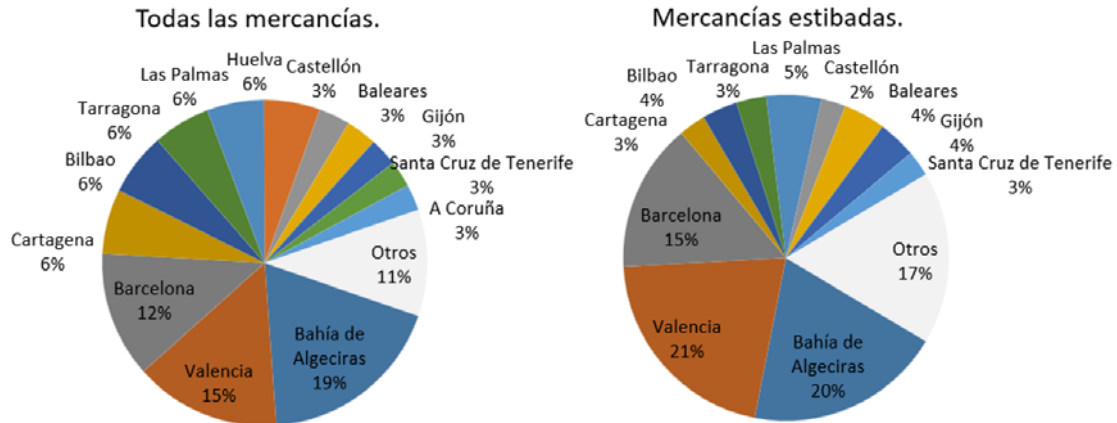
AUTORIDAD PORTUARIA	GRANELES LÍQUIDOS	GRANELES SÓLIDOS	MERCANCÍA GENERAL			Otro	TOTAL	% del tráfico total	Total estibada	% Estibado	% del tráfico estibado
			Convencional	Contenedores	General total						
Bahía de Algeciras	28.462.946	236.283	11.919.362	56.157.194	68.076.556	6.879.141	103.654.926	18,58%	71.773.686	69%	19,56%
Valencia	3.442.040	2.762.306	15.645.129	58.816.700	74.461.829	472.419	81.138.594	14,55%	77.224.135	95%	21,04%
Barcelona	13.682.790	4.799.514	11.661.347	37.676.820	49.338.167	1.878.611	69.699.082	12,50%	54.137.681	78%	14,75%
Cartagena	25.936.971	8.781.082	319.726	676.081	995.807	210.405	35.924.265	6,44%	9.776.889	27%	2,66%
Bilbao	21.570.211	4.315.479	3.453.234	5.102.000	8.555.234	151.490	34.592.414	6,20%	12.872.320	37%	3,51%
Tarragona	20.758.432	9.226.855	1.553.278	137.142	1.690.420	182.691	31.858.398	5,71%	10.982.921	34%	2,99%
Las Palmas	8.776.442	413.813	5.044.528	14.606.287	19.650.815	2.902.903	31.743.973	5,69%	20.064.687	63%	5,47%
Huelva	23.834.071	5.282.462	955.375	813.313	1.768.688	211.918	31.097.139	5,58%	7.095.297	23%	1,93%
Castellón	8.498.411	7.678.940	55.122	1.202.233	1.257.355	29.988	17.464.694	3,13%	8.936.295	51%	2,43%
Baleares	1.552.391	358.505	14.638.984	303.833	14.942.817	160.497	17.014.210	3,05%	15.302.332	90%	4,17%
Gijón	1.735.926	12.080.520	790.240	1.011.370	1.801.610	21.602	15.639.658	2,80%	13.882.130	89%	3,78%
A Coruña	9.846.669	4.217.323	541.343	313	541.656	80.807	14.686.455	2,63%	4.758.979	32%	1,30%
Santa Cruz de Tenerife	4.147.144	336.443	4.857.650	4.192.267	9.049.917	919.341	14.452.845	2,59%	9.388.203	65%	2,56%
Santander	165.764	3.336.188	2.291.671	1.359.206	3.650.877	58.986	7.211.815	1,29%	6.987.065	97%	1,90%
Ferrol-San Cibrao	2.285.344	3.695.341	537.571	135.632	673.203	13.507	6.667.395	1,20%	4.368.605	66%	1,19%
Vigo	38.634	260.261	1.963.552	3.274.322	5.237.874	144.303	5.681.072	1,02%	5.498.135	97%	1,50%
Almería	122.835	3.877.544	1.222.477	260.798	1.483.275	95.898	5.579.552	1,00%	5.360.819	96%	1,46%
Bahía de Cádiz	533.276	1.656.241	779.193	1.629.630	2.408.823	130.247	4.728.587	0,85%	4.065.064	86%	1,11%
Avilés	584.685	2.837.882	1.161.262	0	1.161.262	65.444	4.649.273	0,83%	4.009.144	86%	1,09%
Málaga	112.859	1.259.617	485.665	2.569.560	3.055.225	85.703	4.513.404	0,81%	4.314.842	96%	1,18%
Sevilla	554.911	2.020.000	560.541	1.102.855	1.663.396	34.601	4.272.908	0,77%	3.683.396	86%	1,00%
Pasaia	0	938.380	2.436.014	0	2.436.014	43.041	3.417.435	0,61%	3.374.394	99%	0,92%
Alicante	64.074	1.796.621	84.717	1.155.887	1.240.604	22.549	3.123.848	0,56%	3.037.225	97%	0,83%
Marín y Ría de Pontevedra	0	1.425.321	656.220	518.055	1.174.275	28.775	2.628.371	0,47%	2.599.596	99%	0,71%
Motril	1.272.236	752.994	571.803	2.914	574.717	25.130	2.625.077	0,47%	1.327.711	51%	0,36%
Ceuta	597.163	3.926	526.151	64.469	590.620	574.484	1.766.193	0,32%	594.546	34%	0,16%
Vilagarcía	286.260	412.377	441.090	270.096	711.186	8.360	1.418.183	0,25%	1.123.563	79%	0,31%
Melilla	64.303	16.689	413.649	39.701	453.350	142	534.484	0,10%	470.039	88%	0,13%
<b>Total</b>	<b>178.926.788</b>	<b>84.778.907</b>	<b>85.566.894</b>	<b>193.078.678</b>	<b>278.645.572</b>	<b>15.432.986</b>	<b>557.784.253</b>	<b>100%</b>	<b>367.009.699</b>	<b>66%</b>	<b>100%</b>

Incluye cargas, descargas, tránsitos y trasbordos. Mercancías estibadas estimadas como diferencia entre el tráfico total menos los graneles líquidos, pesca y avituallamiento.

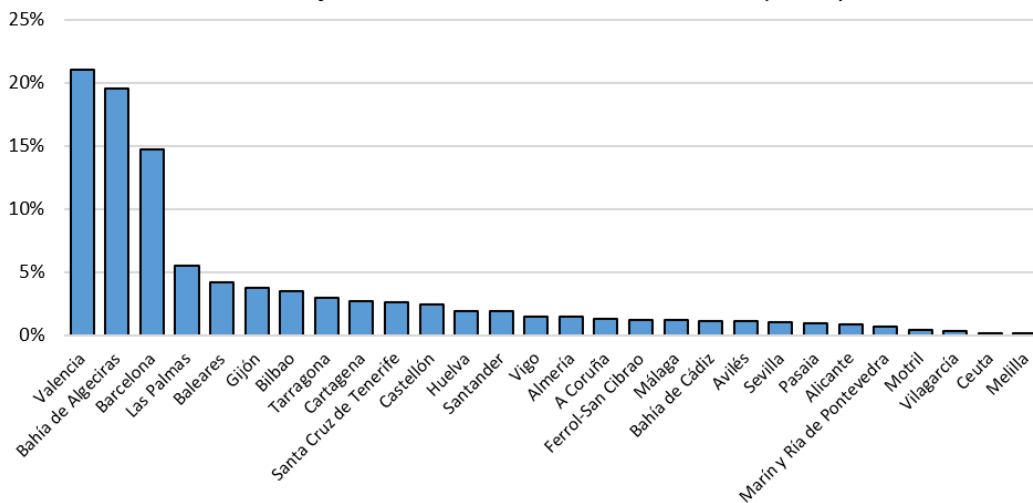
Fuente: elaboración propia en base a las estadísticas mensuales de Puertos del Estado (2025). Incluye cargas, descargas, tránsitos y trasbordos. Las mercancías estibadas estimadas como diferencia entre el tráfico total menos los graneles líquidos, pesca y avituallamiento. Los graneles líquidos se han excluido como aproximación por manipularse por tuberías.

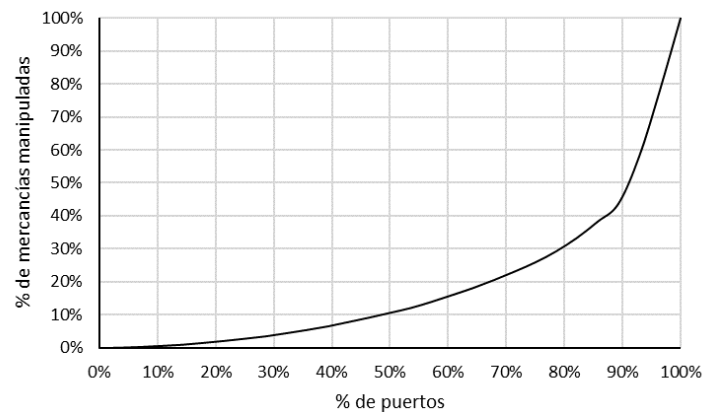
**La mercancía manipulada está especialmente concentrada en los tres mayores puertos españoles: Algeciras (22%), Valencia (24%) y Barcelona (16%), que conjuntamente abarcan más de un 60% del total. Ello implica que el 90% de los puertos manipula la mitad de la carga y que, de entre estos puertos, solo las Palmas manipula un porcentaje de mercancías superior al 5% del total.**

**Gráficos 13, 14 y 15: Mercancías: total y estibadas por Autoridad Portuaria (2024)**



**Porcentaje de la mercancía total estibada (2024)**





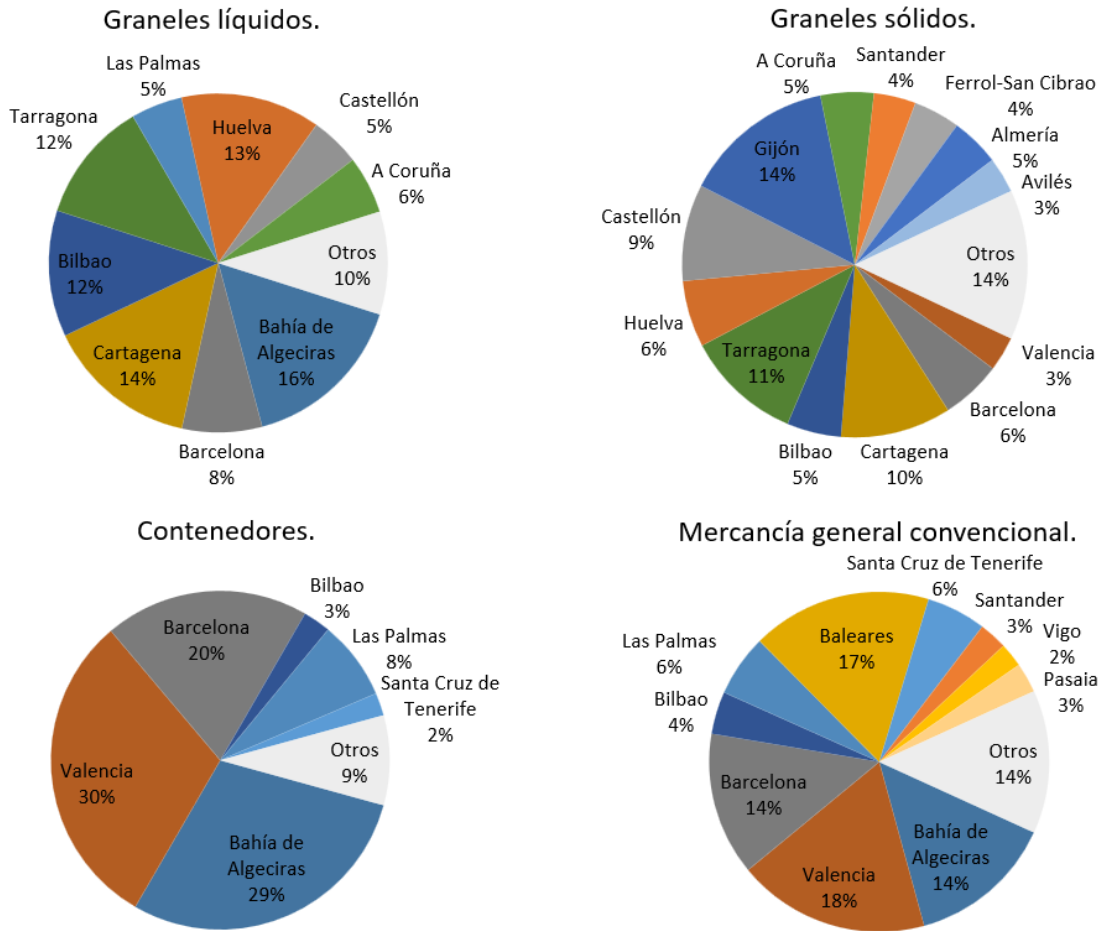
Fuente: elaboración propia sobre estadísticas de Puertos del Estado (Puertos del Estado, 2025).

En el tráfico de:

- (i) graneles líquidos destacan Algeciras, Cartagena y Huelva,
- (ii) graneles sólidos destacan Gijón, Castellón y Tarragona,
- (iii) contenedores destacan Valencia, Algeciras y Barcelona.
- (iv) mercancía general convencional destacan Valencia, Algeciras y Baleares.

La concentración es particularmente relevante en los contenedores, donde cerca del 80% es manipulado por los puertos de Valencia, Algeciras y Barcelona.

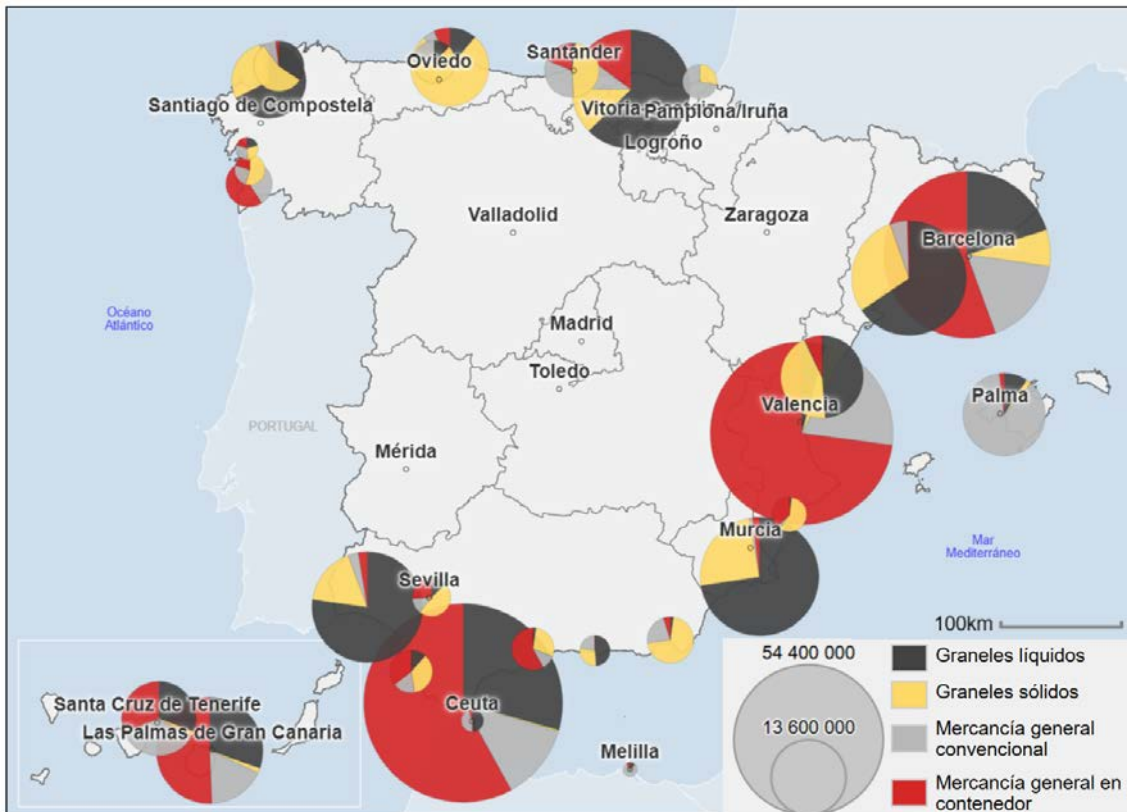
**Gráfico 16: Reparto del tráfico de los distintos tipos de mercancías entre puertos (2024)**



Fuente: elaboración propia en base a estadísticas mensuales de Puertos del Estado (Puertos del Estado, 2025).



**Gráfico 17: Tráfico total por Autoridad Portuaria y tipo de mercancía en 2024 (por toneladas)**



Fuente: elaboración propia en base a las estadísticas mensuales de Puertos del Estado (Puertos del Estado, 2025).

De lo anterior se deduce que las actuaciones que mejoren la eficiencia del servicio de manipulación de mercancías en los puertos de mayor tráfico (Algeciras, Valencia y Barcelona) serán especialmente relevantes. Estos puertos son además en los que se concentra el tráfico de contenedores (el tipo de actividad con mayor proporción de costes laborales), por lo que los factores que incidan sobre el coste de la mano de obra tendrán particular importancia.

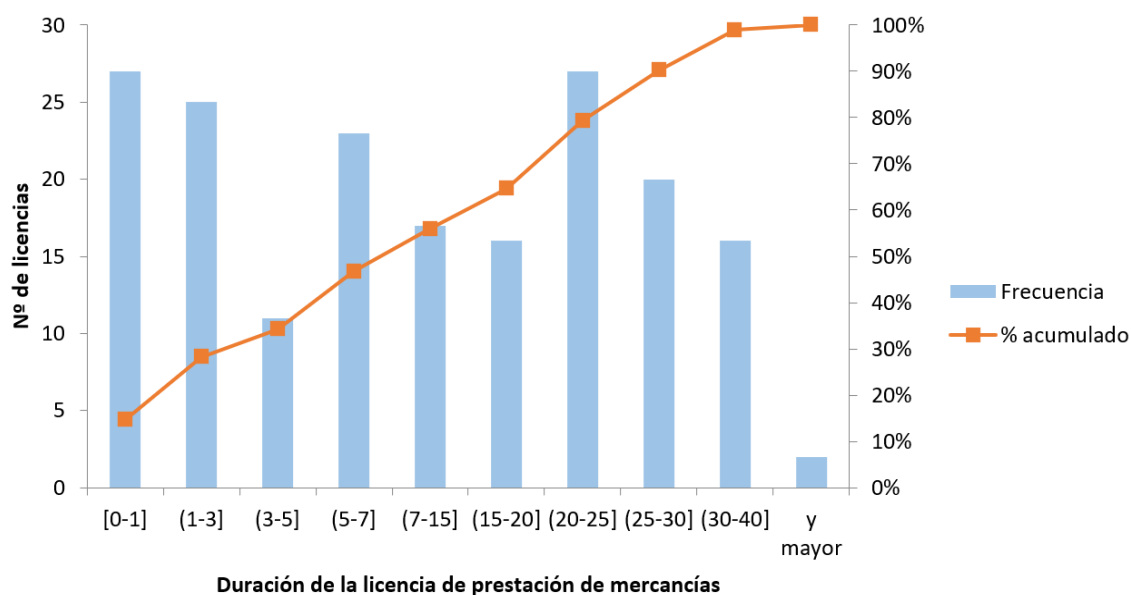
#### 4.1.2.3. Las empresas estibadoras

##### a) Número y distribución de licencias

Las empresas estibadoras son operadores privados que actúan bajo el régimen de una licencia otorgada por la correspondiente Autoridad Portuaria, según las condiciones fijadas en la legislación portuaria y en el pliego que regule este servicio. Según el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios, en julio de 2025 existían **184 licencias** para la manipulación de mercancías en el sistema portuario español, una cifra que no coincide necesariamente con el número real de terminales. Dichas licencias

tienen un plazo máximo de 6 años (art. 114 [TRLPEMM](#)), salvo que haya una inversión significativa, en cuyo caso se puede extender a 10, 15, 20, 30 o 50 años, dependiendo del tipo de inversión y la concesión. **En 2023 el plazo medio de los títulos habilitantes fue de 12,5 años<sup>56</sup>, cercano a los 13,6 años de plazo medio que figura en julio de 2025 en el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios** (Puertos del Estado, consultado en julio de 2025). La licencia de mayor duración se ha concedido por 42 años en el Puerto de Castellón, aunque existe bastante disparidad entre plazos, siendo frecuentes las licencias a un año (14,6% del total).

**Gráfico 18: Distribución de la duración de las licencias de manipulación de mercancías**

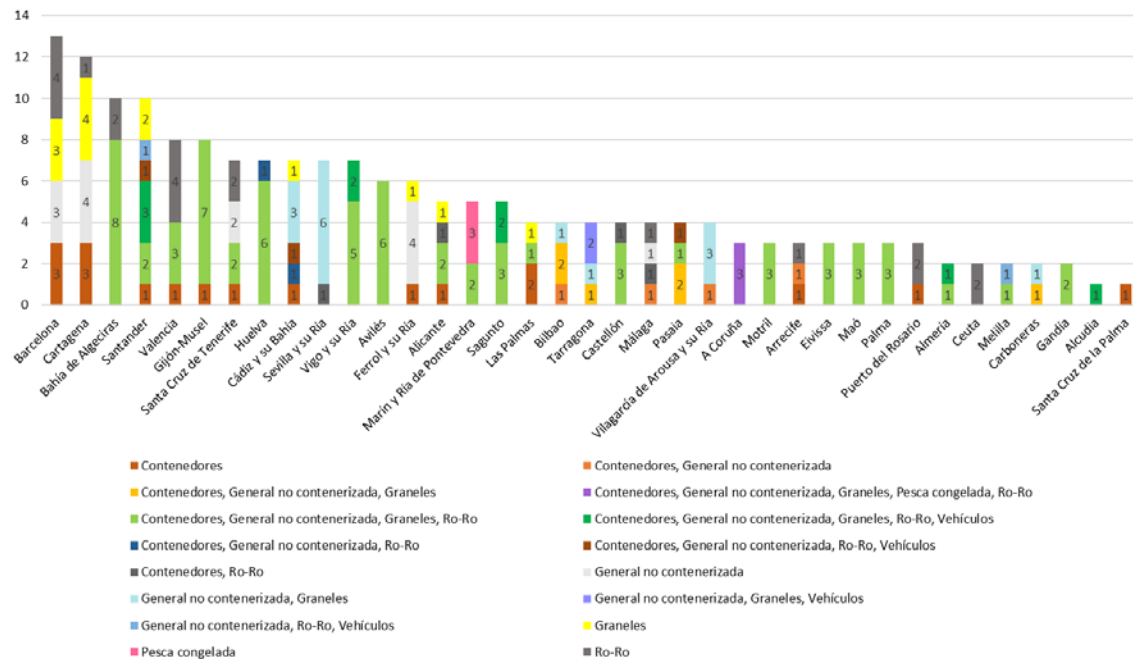


Fuente: elaboración propia, a partir del Registro general de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios (Puertos del Estado, consultado en julio de 2025).

**El número de empresas con licencia varía sustancialmente entre puertos, con un máximo de 13 en Barcelona o 12 en Cartagena, y un mínimo en Alcudia, Almería, Carboneras, Ceuta, Gandía, Melilla y Santa Cruz de la Palma, con una o dos licencias en cada caso.** Esto es lo que se deduce del siguiente gráfico, en el que se muestra la distribución de las licencias por Autoridad Portuaria en julio de 2025, especificando el tipo de tráfico asignado en el Registro General de Empresas prestadoras de Servicios Portuarios.

<sup>56</sup> Fuente: Documento de Análisis de la Evolución de la Liberalización del Sector de la Estiba en España, año 2023 (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2024).

**Gráfico 19: Distribución de licencias de manipulación de mercancías por puerto en 2025**



Fuente: elaboración propia, a partir del Registro general de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios (Puertos del Estado, consultado en julio de 2025).

**Gráfico 20: Distribución de las licencias por tipo de tráfico de mercancías**

Número de licencias para cada mercancía	
<b>Abiertas al uso general</b>	
Contenedores	106
General no contenerizada	123
Graneles	111
Ro-Ro	106
Vehículos	16
Pesca congelada	6
<b>Para un tráfico</b>	
Multipropósito	39
<b>Restringidas/ Terminal de uso particular</b>	
Contenedores	10
General no contenerizada	4
Graneles	4
Ro-Ro	3

Fuente: elaboración propia en base a los datos del Registro General Empresas Prestadoras de Servicios (Puertos del Estado, consultado en julio de 2025).

**Un factor importante es la especialización en segmentos de actividad.** La mayoría de licencias están relacionadas con la manipulación de mercancía general no contenerizada, seguida de los graneles y los contenedores. Además, la mayoría de las licencias son multipropósito, si bien un porcentaje significativo son licencias de manipulación exclusiva de determinados tipos de mercancía. La especialización influye sobre la competencia, que, así, no sólo depende del número de prestadores en cada puerto.

Respecto a las empresas de manipulación de mercancías, cabe destacar, a partir del Registro de licencias de Puertos del Estado, lo siguiente:

- **Históricamente la estabilidad de los operadores ha sido muy elevada**, con escasas entradas y salidas de prestadores.
- **Buena parte de las licencias están otorgadas a empresas o grupos empresariales con actividad en varios puertos**<sup>57</sup>. Según los datos de 2021, destacan por número de títulos habilitantes registrados los Grupos Bergé, Ership, Noatum y Transmediterránea<sup>58</sup>. Varios de estos grupos son navieras, que están verticalmente integradas (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023a).

**Gráfico 21: Empresas licenciatarias y el porcentaje de licencias sobre el total**



Fuente: Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023a). Puede consultarse información más reciente en el Registro de Licencias de Servicios Portuarios.

<sup>57</sup> Según los datos del registro de licencias.

<sup>58</sup> Actualmente del Grupo Armas.



*fijación. La estructura tarifaria deberá incluir los criterios de actualización y de revisión en función del volumen global de la demanda, estructura de costes y otras circunstancias relacionadas con las características del servicio, cuando proceda. No serán admisibles sobrecostes o costes diferenciados para los usuarios en función del día u hora en que tiene lugar la prestación.’*

**Del análisis de la información pública de todas las Autoridades Portuarias se deduce que una gran mayoría tienen establecidas tarifas máximas.** Estas se han definido bien de forma específica para las terminales portuarias de carga en régimen de concesión, o bien se aplican con carácter general a los servicios portuarios prestados en la totalidad de las terminales que integran el puerto.

**Además, el análisis revela una gran heterogeneidad en aspectos como:**

- (i) la disponibilidad de información sobre las tarifas máximas (en algunos casos la información se encuentra en los pliegos de prescripciones particulares que son fácilmente accesibles desde las webs de las Autoridades Portuarias, en otros la información se encuentra separada de los pliegos y no es fácilmente accesible, o
- (ii) la definición y cuantía de las tarifas máximas (únicamente en el caso de los contenedores parece haber una mayor homogeneidad). La falta de información sobre la metodología empleada impide valorar si esta heterogeneidad se debe a una adaptación a las circunstancias específicas de la prestación del servicio en cada puerto o a disparidades metodológicas de base en los cálculos.

**A modo de ejemplo, en el caso de tres de los puertos principales:**

- En **Algeciras** no hay tarifas máximas.
- En **Valencia** sí se fijan tarifas máximas a cada uno de los operadores, en las que se detalla de forma pormenorizada los límites de los posibles conceptos por los que pueden cargar tarifas.
- En el puerto de **Barcelona** también se fijan tarifas máximas, pero en este caso coinciden en sus cuantías entre distintos operadores.

*c) Principales empresas: tráfico e ingresos*

**La evidencia sugiere la existencia de una relación inversa entre volumen de tráfico e ingresos por TEU<sup>60</sup>.** Según la información pública disponible más actualizada de los ingresos reflejada en las tablas 2 y 3, el mercado del servicio de manipulación de mercancías está atomizado y especializado, aunque destacan claramente unos pocos operadores. Como se detalla en la información

---

<sup>60</sup> Como se aprecia en el estudio MAPEPORT (2013, pág. 51), se da una relación negativa entre los ingresos unitarios de una terminal de contenedores y el tráfico total medido en TEUs. Esto puede ser un indicio de economías de escala.



de la revista [Puertos de España, edición 2024](#) (Transporte XXI, 2024b), obtenida del Registro Mercantil, las cuatro terminales con mayor facturación son APM Terminals Algeciras, CSP Iberian Valencia Terminal, Terminal Catalunya y MSC Terminal Valencia, todas ellas orientadas al segmento de los contenedores. Salvo Terminal Catalunya (de Hutchinson), las otras tres forman parte de empresas navieras (Maersk, COSCO, CMA y MSC), lo que de nuevo refleja integración vertical de los grandes grupos marítimos. Debe precisarse además que en el mercado de la estiba también existe integración tanto horizontal entre terminales (varias del mismo grupo), como vertical hacia almacenes logísticos, consignatarios o cargadores.

**En cuanto a los principales grupos empresariales a partir de las cifras de ventas de los terminalistas<sup>61</sup>**, los más relevantes serían Maersk, CSP<sup>62</sup>, Hutchinson, MSC y Noatum. Todos de propiedad extranjera y enfocados principalmente al tráfico de contenedores.

**Tabla 2: Evolución de las ventas de las principales empresas terminalistas en España**

Ventas en millones de euros

Empresa	Grupo	2022	2021	2020	2019	2018
1 APM Terminals Algeciras SA	Maersk	248,81	230,24	235,63	232,61	222,36
2 CSP Iberian Valencia Terminal SA	CSP	229,34	210,78	187,37	187,29	188,12
3 Terminal Catalunya SA	Hutchison	s.d.	s.d.	143,79	152,57	143,46
4 M. S. C. Terminal Valencia SA	MSC	119,20	123,00	122,15	108,15	90,32
5 Pérez Torres Marítima SL	Pérez Torres Marítima	97,09	73,19	58,81	72,78	83,77
6 APM Terminals Valencia SA	Maersk	96,68	81,23	83,42	81,60	76,23
7 APM Terminals Barcelona SL	Maersk	85,44	75,42	75,28	80,53	91,66
8 Total Terminal International Algeciras SA	TTIA	s.d.	75,14	77,73	74,11	70,84
9 Terminales Portuarias SL	TEPSA	65,18	58,62	55,36	51,91	46,06
10 CSP Iberian Bilbao Terminal SL	CSP	47,23	47,83	44,75	57,99	58,02
11 Operaciones Portuarias Canarias SA	MSC	s.d.	44,28	37,98	32,35	40,67
12 Galigrain SA	Portsur	34,40	28,39	25,23	31,62	40,75
13 Euroports Ibérica TPS SL	Euroports	s.d.	31,84	21,54	27,73	30,78
14 Terminales Químicos SA	Vopak Terquimisa	31,07	34,07	31,36	28,94	27,73
15 E.B.H.I. SA	EBHI	29,96	23,26	18,58	26,71	31,21
16 Bergé Marítima Bilbao SL	Bergé	28,08	24,31	24,17	32,71	33,93
17 Portsur Castellón SA	Portsur	27,15	26,86	20,73	17,06	17,45
18 Evos Algeciras SA	Evos	26,81	23,53	24,32	21,13	19,23
19 Estibadora Algeposa SA	Noatum	26,72	26,37	20,02	19,77	20,62
20 Noatum Terminal Sagunto SL	Noatum	23,19	17,72	14,86	17,41	20,21
21 Tradabe Port Services SL	Tradebe	21,52	19,68	18,63	15,15	13,67
22 Noatum Terminal Málaga SA	Noatum	20,97	25,69	17,75	22,28	17,01
23 Terminales Marítimas de Vigo SL	Grupo Dávila	20,92	19,31	17,04	15,52	16,52
24 Terminales Marítimas del Sureste SA	TMS	20,06	14,69	14,33	17,32	15,66
25 Autoterminal SA	Noatum	s.d.	17,35	20,66	27,51	28,64
<b>TOTAL</b>		<b>2398</b>	<b>2194</b>	<b>2062</b>	<b>2126</b>	<b>2131</b>

Fuente: elaboración propia a partir de [Puertos de España, edición 2024](#) (Transporte XXI, 2024b), con información del Registro Mercantil. Totales extraídos de la muestra de 163 empresas

<sup>61</sup> Definidas en la fuente empleada como empresas cuya función principal sea de estibadores, depósitos de contenedores o almacenes portuarios. Término que no engloba por tanto únicamente al servicio de manipulación de mercancías, tal y como está definido legalmente.

<sup>62</sup> Cuya participación accionarial está repartida prácticamente a partes iguales entre COSCO y CMA CGM.

realizada en: [¿Quién manda? En el transporte y la logística en España, edición 2024](#) (Transporte XXI, 2024a).

**Tabla 3: Distribución de ingresos en 2023 por tamaño empresarial**

Tamaño empresarial	Nº	Ventas (millones)	Cuota
<b>Grandes</b>	<b>12</b>	<b>1.329</b>	<b>55%</b>
<b>PYME</b>	<b>152</b>	<b>1.108</b>	<b>45%</b>
Medianas	50	791	32%
Pequeñas	85	313	13%
Micro	17	5	0%
<b>TOTAL</b>	<b>164</b>	<b>2438</b>	

Fuente: [¿Quién manda? En el transporte y la logística en España, edición 2025](#) (Transporte XXI, 2025).

#### d) Costes

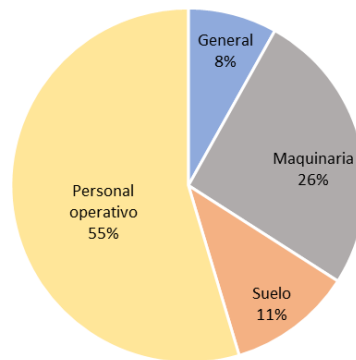
**Los principales factores determinantes de los costes de los terminalistas se describen en primer lugar de manera diferenciada por tipo de mercancía.** Para favorecer la comparabilidad, se recurre a los estudios de la cadena de costes elaborados por el Observatorio de Puertos del Estado para los distintos tipos de tráfico de mercancías que, si bien no son recientes, pueden resultar en todo caso ilustrativos a grandes rasgos sobre la relevancia relativa de cada factor.

- **Contenedores:** el informe de la cadena de costes del Observatorio de los Servicios Portuarios (2016, basado en datos de 2014) indica que el servicio de manipulación de mercancías suponía un **73,11% del coste medio total del paso de un contenedor por las terminales españolas.** Ofrece además el siguiente desglose del coste asociado al servicio de manipulación de mercancías (contenedores):
  - Costes de personal operativo: (i) personal estibador, (ii) mano de obra operativa no estibadora.
  - Costes de maquinaria: (i) amortización anual, (ii) mantenimientos, (iii) consumos, etc.
  - Costes de suelo: (i) tasas de ocupación y actividad, (ii) amortizaciones de obras e instalaciones, (iii) IBI, etc.
  - Costes generales: (i) personal administrativo, (ii) costes financieros, (iii) impuestos, (iv) sistemas informáticos.

Según el análisis (ilustrado en el gráfico 22) el elemento con más peso es el personal operativo (55%), seguido de la maquinaria (26%), el suelo

(11%) y los gastos generales (8%). El Informe no obstante indicaba la existencia de diferencias significativas entre terminales. Por ejemplo, el coste de la manipulación de mercancías por TEU de la fachada norte era entonces superior a la media nacional y la fachada mediterránea, lo que se explicaba en gran parte por las economías de escala en las terminales con mayores unidades manipuladas (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2016).

**Gráfico 22: Desglose de costes asociados al servicio de manipulación de mercancías (contenedores)**



Fuente: elaboración propia en base al Estudio de la cadena de costes para el tráfico de contenedores en terminales españolas (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2016b).

- **Graneles sólidos:** el estudio de costes sobre graneles sólidos industriales (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2019) estima que el porcentaje del coste de la visita al puerto asociado al operador de la terminal representa en torno al 50-75%, aunque con ciertas diferencias según el tipo de granel y de si el muelle es público o no<sup>63</sup>. Dentro del coste asociado al operador de la terminal, la cuantía destinada a los trabajadores portuarios difiere entre terminales: se mueve en el rango del 33-50% para los muelles públicos pero con diferencias entre mercancías y operaciones. No obstante, si se comprenden también terminales dedicadas y muelles públicos, en algunos casos la partida de los trabajadores portuarios no llega a superar el 10% (en carbón, cemento y cenizas, y minerales), y en otros presenta valores cercanos al 20-35% en el coque de petróleo, el clínker o la chatarra. El resto del coste asociado a la terminal se descompone en equipos, grúas e instalaciones (10-70%), personal propio operativo (3-15%), y beneficio y gastos generales (5-15%).

<sup>63</sup> Un caso peculiar son los cinco operadores de muelles públicos de la carga de cemento y cenizas, donde el coste asociado al operador de la terminal tan solo representa un 20-24%.

- **Ro-ro:** respecto al tráfico de carga rodada de vehículos en régimen de mercancías o “Car-Carrier”, según el estudio del Observatorio de los Servicios Portuarios (2016a) los costes del terminal sobre los de la visita al puerto representan en torno un 68% en promedio. Donde, dentro del porcentaje del coste del operador, la mano de obra (de estiba y en la explanada) comprende el 38%, el almacenamiento un 27%, el suelo un 3% y los costes generales un 12%.

En definitiva, cabe extraer las siguientes conclusiones:

- **La mano de obra es uno de los principales componentes, especialmente en la manipulación de contenedores.**
- **Existen importantes economías de escala** en la actividad de las terminales de manipulación de mercancías, tanto para contenedores como para graneles. Ello se debe al elevado peso de los costes fijos en la estructura de costes, donde existen diferencias entre terminales (algunas son más intensivas en maquinaria que otras), así como de la mejor utilización de los activos consecuencia de la reducción de los tiempos de espera del proceso. La presencia de economías de escala tiene distintas implicaciones:
  - (i) **Incide sobre la competencia intraportuaria**, ya que dependiendo de la escala mínima eficiente (la que permite producir con un coste medio a largo plazo mínimo) el tamaño del mercado puede no ser suficiente para facilitar la existencia de más de un terminalista<sup>64</sup>.
  - (ii) **El grado de utilización de la terminal es un factor relevante en los costes, al ser un reflejo del grado en el que se optimiza el uso de las instalaciones y equipos.** Un estudio de Fedea (2022) estima que la utilización de capacidad del conjunto de terminales del sistema portuario rondó en 2018 el 55% para todas las mercancías, sin diferencias significativas por tipos de mercancías. No obstante, pueden existir diferencias entre terminales: en el caso de las terminales de contenedores españolas de 2011 a 2014, el grado de utilización habría sido mucho mayor en la fachada mediterránea (del 75%), que en la canaria y norte (del 35%) (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2016b).
  - (iii) La falta de capacidad en la terminal puede incidir negativamente en los costes al suponer costes añadidos por la espera.

---

<sup>64</sup> El manual de Port Economics (Notteboom, Pallis, & Rodrigue, 2022) indica que la evidencia empírica muestra que una escala mínima eficiente única puede no existir, en base a la diversidad de la escala de las terminales en el mundo. Existirían por tanto varias escalas mínimas eficientes y no una única para toda la industria de las terminales.

#### 4.1.2.4. Los estibadores

**El acceso a la profesión de estibador se podría dividir en 2 niveles: la obtención de un certificado de profesionalidad y la posterior contratación por una empresa o CPE.** Los requisitos del certificado de profesionalidad no serán exigibles cuando se obtenga homologación de Puertos del Estado por haber realizado más de 100 jornadas de trabajo en el servicio de manipulación de mercancías en algún Estado de la Unión Europea. El dato acumulado de homologaciones a finales de 2023 fue de 2.719, de las que 19 se emitieron ese mismo año. Respecto a la incorporación de nuevos estibadores por la obtención del certificado de profesionalidad, se ha pasado de 173 en 2021, a 81 en 2022 y a 31 en 2023 (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2024).

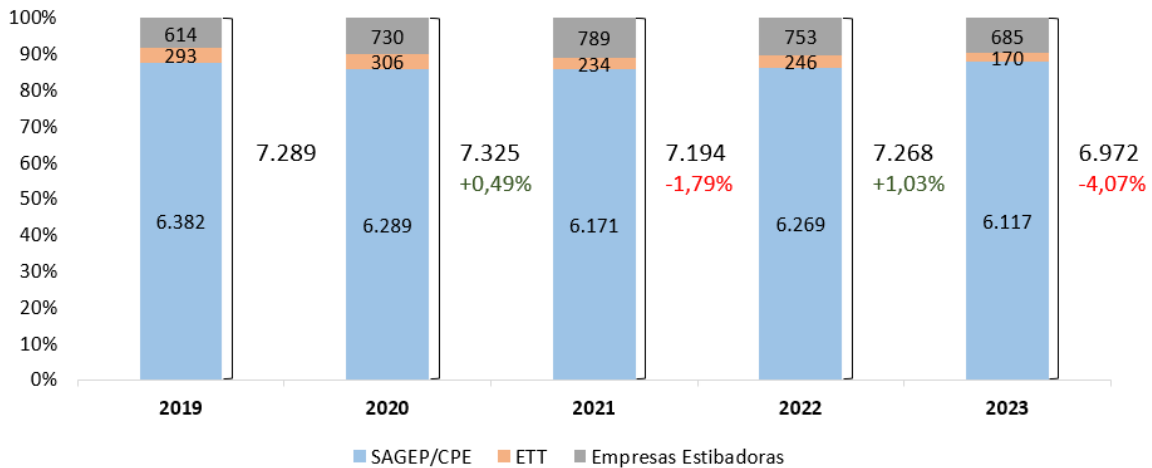
**En cuanto al número de trabajadores de la estiba,** la información disponible apunta a que no se han producido cambios significativos en los últimos años. Los datos históricos sobre el total de estibadores son incompletos y dispersos, pero en base a datos proporcionados por Puertos del Estado<sup>65</sup>, el número de trabajadores pertenecientes a un *pool* se sitúa en torno a los 7.200 trabajadores entre 2019-2022, que, sin embargo, ha disminuido por debajo de los 7.000 trabajadores en 2023 según el Observatorio de los Servicios Portuarios<sup>66</sup>.

---

<sup>65</sup> En base a datos proporcionados por Puertos del Estado contenidos en Port Labour in the EU, Vol.II - The Member State Perspective Annexes (Portius, 2013).

<sup>66</sup> En relación a los datos de trabajadores de la estiba reflejados en esta sección del estudio, cabe realizar las siguientes precisiones: (i) el Observatorio reconoce en el informe que los datos no son del todo completos y tan solo recogen tres años, (ii) se aprecia una diferencia en la contabilización de los trabajadores en el año 2019 y los años 2020 y 2021, lo que puede dificultar la comparabilidad de los datos. En concreto, se observa que en 2019 el informe incluye el dato de trabajadores de la estiba en el cuarto trimestre, mientras que los demás presentan la media de esta variable de los cuatro trimestres del año.

**Gráfico 23: Número de estibadores según su contratante**



Fuente: Elaboración propia en base a los sucesivos “Análisis de la liberalización del sector de la estiba en España (Observatorio de los Servicios Portuarios)”.

**La flexibilidad de la mano de obra estibadora** engloba principalmente sus horarios (horas de inicio, turnos de trabajo, horas extraordinarias, jornada mínima...), pero también otros factores como la movilidad funcional entre grupos profesionales o los tamaños de ‘mano’ (equipos de trabajo) fijos. Por ejemplo, la existencia de turnos fijos de seis horas puede actuar como un elemento de rigidez, ya que si la carga o descarga de un buque finaliza antes, ello obliga a pagar el turno entero, o si requiere alguna hora más a pagar un turno completo adicional. El estudio de la cadena de costes para el tráfico de contenedores en terminales españolas (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2016b) apuntó a que la flexibilidad de los trabajadores de estiba era muy variable entre terminales y que en aquellos puertos en los que las negociaciones con la SAGEP (entonces vigente) habían llevado a unos procesos más flexibles, se detectaba cierta ventaja competitiva. Este mismo estudio afirmaba que *“el gran peso de este coste (del personal operativo) no solo es debido a los salarios de los trabajadores, sino que ejerce gran influencia la rigidez del sistema actual de estiba”*.

#### 4.1.2.5. Centros Portuarios de Empleo (CPE) y Empresas de Trabajo Temporal (ETT)

##### *Los Centros Portuarios de Empleo*

**Los CPE son empresas de propiedad conjunta de base mutualista, cuyo objeto es el empleo de trabajadores portuarios y su puesta a disposición a empresas titulares de la licencia de prestación del servicio de manipulación de mercancías, así como la formación de dichos trabajadores. Podrán ser socios de un CPE los titulares de la licencia del servicio portuario de manipulación de mercancías. Por otro lado, los CPE deberán obtener la misma autorización**



administrativa que la exigida a las ETT, cuya normativa les será de plena aplicación. A diferencia de las antiguas SAGEP, las empresas estibadoras no tienen la obligación de participar en los CPE ni tampoco contratar a los trabajadores puestos a disposición por ellos de forma prioritaria. Además, el ámbito geográfico de actuación de los CPE puede extenderse a todo el territorio nacional, pudiendo coexistir más de un centro portuario por puerto, hecho que no se observa en la práctica.

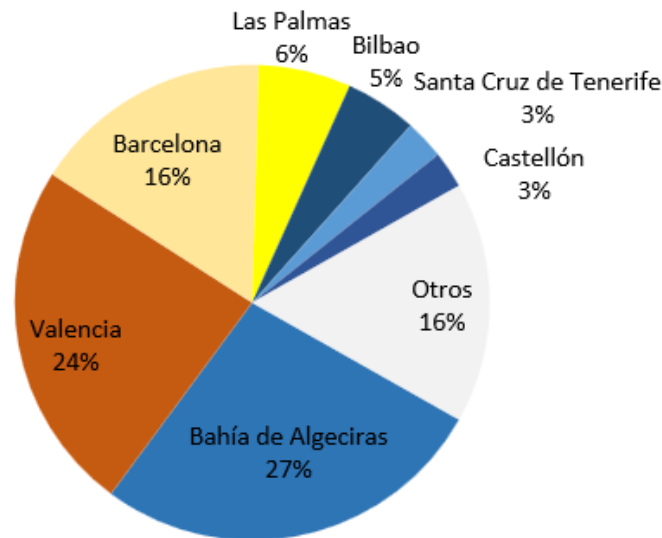
- **Proceso de transformación de SAGEP en CPE o extinción de SAGEP.**  
Cabe extraer las siguientes conclusiones del mismo:
  - **Conforme al último ‘Documento de análisis de la evolución de la liberalización del sector de la estiba en España’** (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2024), **de las 36 SAGEP iniciales todas se han transformado en CPE o han iniciado trámites para su disolución**, salvo la de Ceuta que por ahora mantiene la forma de SAGEP<sup>67</sup>. En términos de cronología, se observa que los intentos de disolución de CPE están bastante concentrados en el intervalo de agosto a diciembre de 2022, durante el que se extendía el periodo establecido en el V Acuerdo Marco para disolver total o parcialmente el CPE sin que fueran de aplicación las disposiciones sobre recolocación convencional.
  - **Las extinciones de los CPE han tenido lugar en puertos con un peso total relativamente reducido sobre el total del tráfico de mercancías y hasta ahora no se ha extinguido ningún CPE/SAGEP en los mayores puertos de España**, pues entre los que se ha extinguido tan solo los de Coruña y Ferrol superan el 2% de la mercancía agregada, y en este último se ha vuelto a constituir otro. Un caso aparte es el de Cartagena, donde no se llegó a constituir. Así, los puertos sin CPE supondrían en torno al 9,8% del total de mercancía por los puertos españoles en 2024, pero tan solo el 5% de la manipulada, un porcentaje muy pequeño del total (Puertos del Estado, 2025). En el tráfico de los mayores puertos con CPE en disolución o extinguidos predominan las mercancías en granel, que en los puertos de Cartagena y Coruña suponen más de un 90% del tráfico de mercancías.

---

<sup>67</sup> En concreto, se han extinguido cinco, las SAGEP de Marín y Ría de Pontevedra (septiembre de 2019), Ferrol (diciembre de 2019), A Coruña (diciembre de 2019), Vilagarcía (mayo de 2020), Gandía (mayo de 2021) y Cartagena (mayo de 2022); más recientemente, en mayo de 2024, se extinguió el CPE de Sevilla para volver a ser reconstituido. Las restantes 30 SAGEP iniciales se han transformado en CPE, a los que se les habrían unido otros dos de nueva creación, uno en Ferrol (Estigal Centro Portuario de Empleo ETT S.L.) y otro en Barcelona (Centro Portuario de Empleo BCN S.L.). No obstante, de estos 30 varios anunciaron su disolución, lo que como se ha visto en algunos casos, no significa que finalmente se vayan a extinguir.

- **De tener lugar la extinción de CPE en los que se han producido intentos de disolución, afectaría a un porcentaje reducido de personal estibador contratado por los CPE**, pues conforme a los datos de 2023 del informe de liberalización de la estiba (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2024), afectaría a alrededor de 345 trabajadores portuarios, un 5,61% del total.

**Gráfico 24: Estibadores por CPE/SAGEP en 2023**



Fuente: Elaboración propia en base al Informe de la Liberalización de la Estiba en España (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2022b).

**Tabla 4: Número de estibadores por Centro Portuario de Empleo en 2019 - 2023**

Puerto	Estado del CPE en 2024	2019	2020	2021	2022	2023
<b>A Coruña</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Alicante</b>	Centro Portuario De Empleo De Alicante SA	55	61	72	60	58
<b>Almería</b>	Centro Portuario De Empleo Almería SA	22	22	21	21	21
<b>Avilés</b>	Centro Portuario De Empleo Del Puerto De Avilés SA	33	39	41	41	41
<b>Bahía de Algeciras</b>	Sociedad De Estiba Del Puerto Bahía De Algeciras Cpe SA	1746	1726	1697	1671	1655
<b>Bahía de Cádiz</b>	Centro Portuario De Empleo Del Puerto De La Bahía De Cádiz SA	47	44	44	45	45
<b>Palma de Mallorca</b>	Sociedad Anónima De Gestión De Estibadores Portuarios Del Puerto De Palma Cpe	61	47	59	71	60
<b>Alcudia</b>	Sociedad Anónima De Gestión De Estibadores Portuarios Del Puerto De Alcudia Cpe	8	8	8	8	8
<b>Ibiza</b>	Sociedad Anónima De Gestión De Estibadores Portuarios Del Puerto De Eivissa Cpe	20	18	18	21	21
<b>Mahón</b>	Sociedad Anónima De Gestión De Estibadores Portuarios Del Puerto De Mao Cpe SA	11	9	9	9	9
<b>Barcelona</b>	Estibarna Centro Portuario De Empleo En El Puerto De Barcelona SA	998	989	987	1086	1004
	Centro Portuario de Empleo BCN SL (creado en 2019)					
<b>Bilbao</b>	Sociedad De Estiba Y Desestiba Del Puerto De Bilbao Centro Portuario De Empleo SA	322	313	306	301	300
<b>Cartagena</b>	-	-	-	-	-	-
<b>Castellón</b>	Sociedad De Estiba Y Desestiba De Castellón, Centro Portuario De Empleo SA	164	162	158	156	155
<b>Ceuta</b>	Sociedad De Estiba Y Desestiba Del Puerto De Ceuta, Sagep	3	3	3	3	3
<b>Ferrol-San Cibrao</b>	Estigal Centro Portuario De Empleo Ett SL (creado en 2019 como ETT)	-	9	8	9	6
<b>Gijón</b>	Centro Portuario De Empleo Del Puerto De Gijón SA	41	41	41	41	40

<b>Huelva</b>	Estihuelva Centro Portuario De Empleo SA	34	36	39	39	39
<b>Las Palmas</b>	Centro Portuario De Empleo De Las Palmas SA	388	331	318	419	387
<b>Arrecife</b>	Centro Portuario De Empleo De Lanzarote SA	16	15	16	20	19
<b>Puerto del Rosario</b>	Centro Portuario De Empleo De Fuerteventura SA	10	10	10	10	10
<b>Málaga</b>	Estimalaga Centro Portuario De Empleo SA	108	98	97	97	97
<b>Marín y Ría de Pontevedra</b>	-	-	3	2	-	-
<b>Melilla</b>	Sestimesa Centro Portuario De Empleo Del Puerto De Melilla SA	17	17	17	16	15
<b>Motril</b>	Centro Portuario De Empleo Motril SA	19	17	15	15	15
<b>Pasaia</b>	Estiba Pasaia Centro Portuario De Empleo SA	61	73	82	79	80
<b>Santa Cruz de Tenerife</b>	Sestife Sociedad Anónima Centro Portuario De Empleo De Estibadores Portuarios De Los Puertos De Santa Cruz De Tenerife	178	171	171	166	164
<b>Santa Cruz de la Palma</b>	Estipalma Sociedad Anónima Centro Portuario De Empleo De Estibadores Portuarios Del Puerto De Santa Cruz De La Palma	11	11	11	-	11
<b>Santander</b>	Sociedad De Estiba Y Desestiba Del Puerto De Santander Centro Portuario De Empleo SA	50	50	50	50	59
<b>Sevilla</b>	Empresa Cpe Del Puerto De Sevilla SA	54	51	47	43	43
<b>Tarragona</b>	Estarraco Centro Portuario De Empleo Del Puerto De Tarragona SA	144	130	126	125	122
<b>Valencia</b>	Centro Portuario De Empleo De Valencia SA	1561	1523	1488	1474	1470
<b>Sagunto</b>	Centro Portuario De Empleo Del Puerto De Sagunto SA	84	80	80	81	80
<b>Gandía</b>	-	12	-	-	-	-
<b>Vigo</b>	Serviport Noroeste Cpe SA	102	97	104	103	102
<b>Vilagarcía</b>	-	2	-	-	-	-

Fuente: Elaboración propia en base a los sucesivos Informes de la Liberalización de la Estiba en España (Observatorio de los Servicios Portuarios). Los datos que se ofrecen son del cuarto trimestre para todos los años.

- **A pesar de que la Ley establece que el ámbito geográfico de actuación de los CPE puede extenderse a todo el territorio nacional, se ha mantenido la estructura de un CPE por puerto.** La gran mayoría de la mercancía se seguiría así manipulando en puertos donde continuaría habiendo un único encargado de proveer la mayor parte de la mano de obra. Únicamente existiría más de un CPE por puerto en Barcelona (donde se ha creado un nuevo CPE). Si se tiene en cuenta el número de CPE por Autoridad Portuaria (y no por puerto), en Valencia existen dos (incluyendo el del puerto de Valencia y el de Sagunto). También existe más de uno en las Autoridades Portuarias de las islas.

**Gráfico 25: Mapa de los CPE en vigor, con intento de disolución y extinguidos en 2023**



Fuente: elaboración propia con mapa de Puertos del Estado. Nota: los CPE que figuran con intento de disolución pueden no extinguirse. El centro de empleo de Ceuta continúa siendo SAGEP.

**Separación de las SAGEP. Según el informe sobre la liberalización de la estiba de 2021, salvo casos concretos<sup>68</sup>, no ha habido grandes cambios en el capital de las SAGEP transformadas en CPE (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2022b).** En cuanto al derecho de separación de las SAGEP, hasta finales de 2021 solo una empresa, Intersagunto, lo habría ejercido por su cuenta<sup>69</sup>.

<sup>68</sup> Valencia, Alicante y Lanzarote.

<sup>69</sup> Según denuncias de la propia empresa recogidas en la resolución de la CNMC del IV Acuerdo Marco de la estiba ([S/DC/0619/17](#)) o en la [propia sentencia de la Audiencia Nacional](#), resultó en graves repercusiones económicas para el grupo Alonso del que forma

### *Empresas de trabajo temporal*

**Las empresas de trabajo temporal (ETT)** son aquellas “*cuya actividad fundamental consiste en poner a disposición de otra empresa usuaria, con carácter temporal, trabajadores por ella contratados*” ([Ley 14/1994, de 1 de junio](#)). En el marco de la estiba, para lograr su equiparación con los CPE se les aplican singularidades de la regulación de estos últimos, como en el mínimo de personas de estructura contratadas.

**El grado de introducción de las ETT en la contratación de trabajadores de la estiba sigue siendo muy reducido, habiéndose mantenido relativamente estable en los últimos años.** Según los datos de los informes de liberalización, entre 2019 y 2023 las ETT contrataron entre un 4% y un 2% de los trabajadores solamente. En 2023 apenas contrataron un 2,44% de los estibadores, cifra un 30,89% menor que el año anterior. Como desarrollos adicionales de los últimos años cabe mencionar: (i) la reducción en el número total de ETT (de un máximo de 10 en el año 2022 a un total de 8 en 2023) y (ii) la reducción de la actividad de las ETT existentes a menos autoridades portuarias (por ejemplo, de 2022 a 2023 Adecco y Randstad han pasado de estar domiciliadas en la mitad de localidades).

**Gráfico 26: ETT que ponen a disposición trabajadores portuarios en España**

Razón social ETT	Localidad
ADECCO T.T., S.A. ETT	BARCELONA
	CÁDIZ
	DONOSTIA/SAN SEBASTIÁN
	HUELVA
	SAGUNTO
	VIGO
EUROFIRMS ETT, S.L.U.	CORUÑA
FLEXIPLAN, S.A. EMPRESA DE TRABAJO TEMPORAL	SEVILLA
GALVA 7 EMPLEO E.T.T., S.L.	VALENCIA
IMAN TEMPORING ETT, S.L.	SEVILLA
NEXIAN SPAIN ETT, SL	GIJÓN
NORTEMPO EMPRESA DE TRABAJO TEMPORAL, S.L	CORUÑA
	VILAGARCÍA DE AROUSA
	AVILÉS
RANDSTAD EMPLEO, S.A. E.T.T.	CÁDIZ
	MÁLAGA
	VALENCIA

Fuente: Informe de la Liberalización de la Estiba en España (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2024).

parte, en base a la reducción del rendimiento de los trabajadores de la SAGEP de Sagunto empleados por Intersagunto, el boicot a una naviera del conglomerado, así como a la obligación de subrogarse un número de trabajadores sobredimensionado.

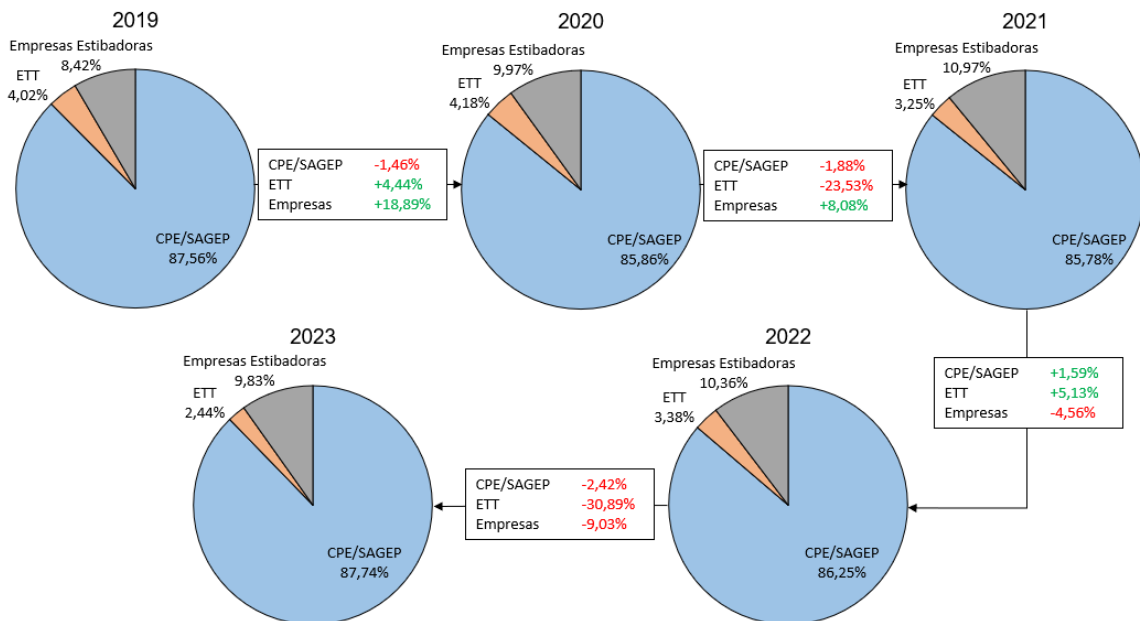


**Evolución de la distribución del empleo entre CPE, ETT y empresas estibadoras**

Del análisis cabe extraer las siguientes conclusiones:

1. Tradicionalmente, los CPE/SAGEP han tenido un mayor peso en la puesta a disposición de mano de obra estibadora, aunque en términos absolutos su empleo se ha reducido en los últimos años.
2. No obstante, si se tiene en cuenta la distribución de los trabajadores de la estiba entre los distintos tipos de empleadores, en términos relativos los CPE siguen concentrando un porcentaje altísimo del total del empleo de los estibadores. Según los últimos datos disponibles del año 2023 su participación sobre el total de trabajadores portuarios fue del 88% (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2024), cuota que no ha sufrido grandes oscilaciones en los últimos años disponibles (2019-2023). Por tanto, los CPE/SAGEP siguen siendo el pilar sobre el que se sustenta la estiba en España a pesar de la liberalización.

**Gráfico 27: Cambios en la distribución de la puesta a disposición de trabajadores portuarios**



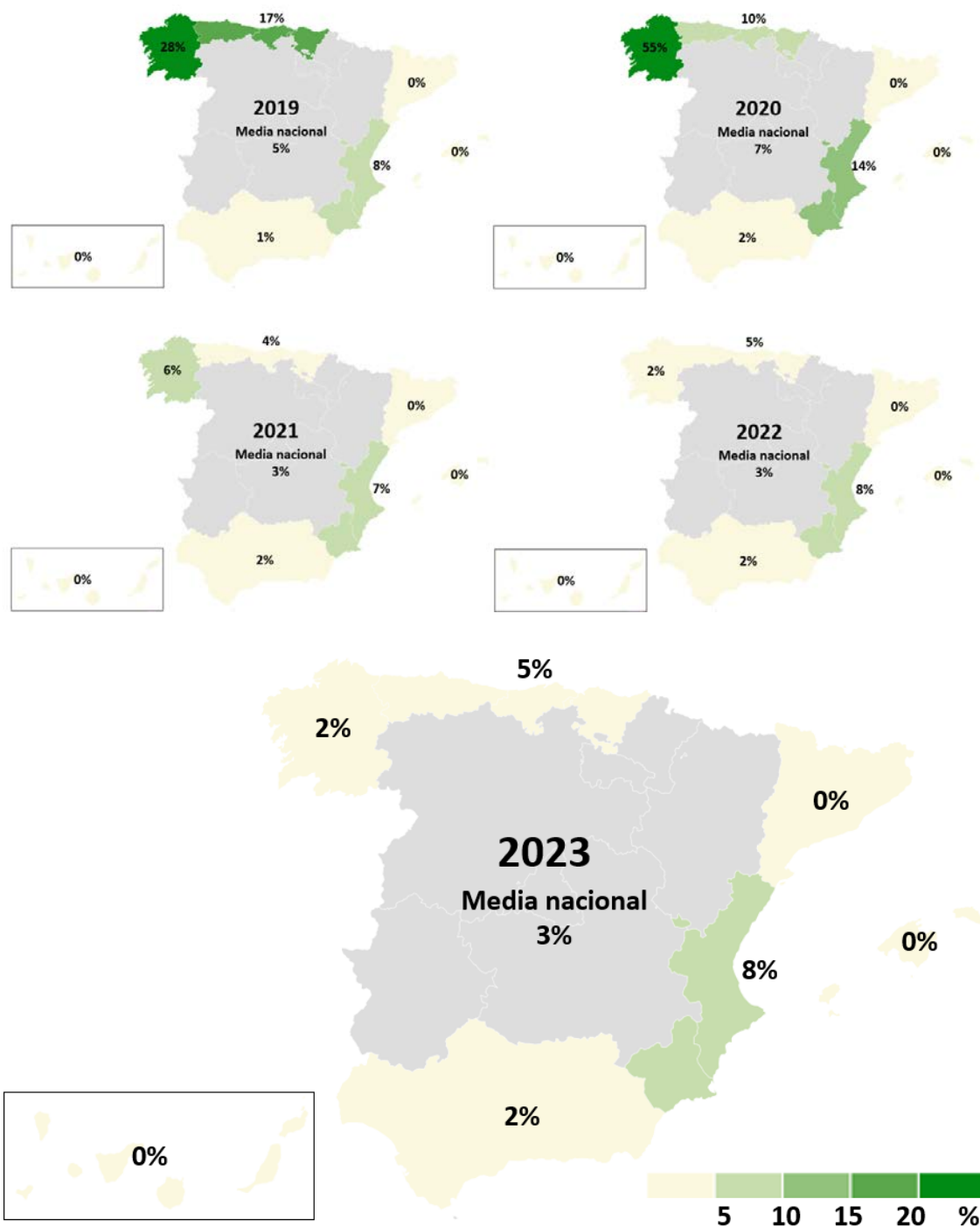
Fuente: Elaboración propia en base al “Análisis de la liberalización del sector de la estiba en España (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2024)”.

3. En el periodo 2019-2023 no parece que se hayan producido cambios en la distribución de los trabajadores en los distintos tipos de contratantes (CPE, ETT y las empresas estibadoras). Así, seis años después de la liberalización de la estiba, en 2023 del total de 6.972 estibadores el 88% formaban parte de un CPE, el 10% de las empresas estibadoras y el 2% restante de ETT. Respecto a 2019, ello supone un aumento del peso de los

CPE y de la contratación por parte de las empresas estibadoras, y una reducción del peso de las ETT (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2024).

4. **Así, el peso de las ETT sigue siendo reducido (el menor de los tres posibles empleadores), sin que esta tendencia presente signos de cambio dado que en el último año su peso se ha incluso reducido.** Tras recopilar la información sobre el número de estibadores medio anual en ETT y en CPE/SAGEP proporcionada por los distintos informes de la liberalización de la estiba, se observa una reducción considerable de la ratio de estibadores en ETT sobre SAGEP/CPE.
5. **Además, esta pérdida de influencia de las ETT parece estar dándose en todas las fachadas marítimas, si bien es cierto que todo apunta a que en algunas su aceptación ha sido muy baja desde el principio.** Se ha calculado la ratio de estibadores en ETT sobre SAGEP/CPE diferenciando según el domicilio social de las ETT, las cuales se han agrupado por regiones para mitigar la posibilidad de que un estibador de una ETT preste sus servicios en una zona distinta a la ubicación de su empresa. Teniendo en cuenta las posibles limitaciones que puede suponer el hecho de que los datos reflejen el domicilio social y la posibilidad de que los datos no recojan todas las ETT operativas, se observa una gran diversidad regional del indicador de estibadores en ETT sobre SAGEP/CPE.
  - Esta ratio ha sido particularmente alta en Galicia, habiendo llegado a suponer las ETT más de la mitad del empleo de trabajadores de la estiba en 2020 (aunque en 2021 se ha contraído en gran medida y a fecha de 2023 parecen residuales).
  - También presentan valores por encima de la media el resto de la fachada norte. Igualmente, parecen ser relevantes en el levante meridional, tanto en el puerto de Valencia como en el de Cartagena.
  - En el lado opuesto se encontrarían las regiones de Cataluña, Baleares, Andalucía y Canarias, donde respecto a los estibadores de los CPE se ha registrado una actividad residual de las ETT. De este modo, todo apunta a que los estibadores adscritos a ETT están siendo empleados para cubrir necesidades muy puntuales de las empresas.

**Gráfico 28: Ratio ETT sobre CPE entre distintas fachadas**



Fuente: Elaboración propia en base a los sucesivos informes de la Liberalización de la Estiba en España. Nota: se han asignado los estibadores de las ETT en base a su domicilio social, que puede no coincidir con el lugar de prestación de servicios de la estiba. Para minimizar este impacto se han agrupado por zonas geográficas: Galicia, Norte (Asturias, Cantabria y País Vasco), Cataluña, Baleares, Levante (Valencia y Murcia), Andalucía y Canarias. Los mapas recogen las cifras del último trimestre de cada año, pero no se descarta la existencia de otras ETT adicionales. Una ETT tenía su sede social en Madrid y sus estibadores no se han incluido en ninguna región del mapa, aunque sí en el total nacional.

6. **Lo contrario ocurre con el personal adscrito directamente a las empresas estibadoras, cuyo peso ha aumentado en los últimos años, si bien desde 2021 se contrae en términos absolutos y relativos.** El personal contratado directamente por las empresas estibadoras aumentó en un 11,5% de 2019 a 2023. Ello podría deberse al proceso de extinción de CPE de los últimos años.

#### 4.1.2.6. Manipulación de mercancías y cambios tecnológicos

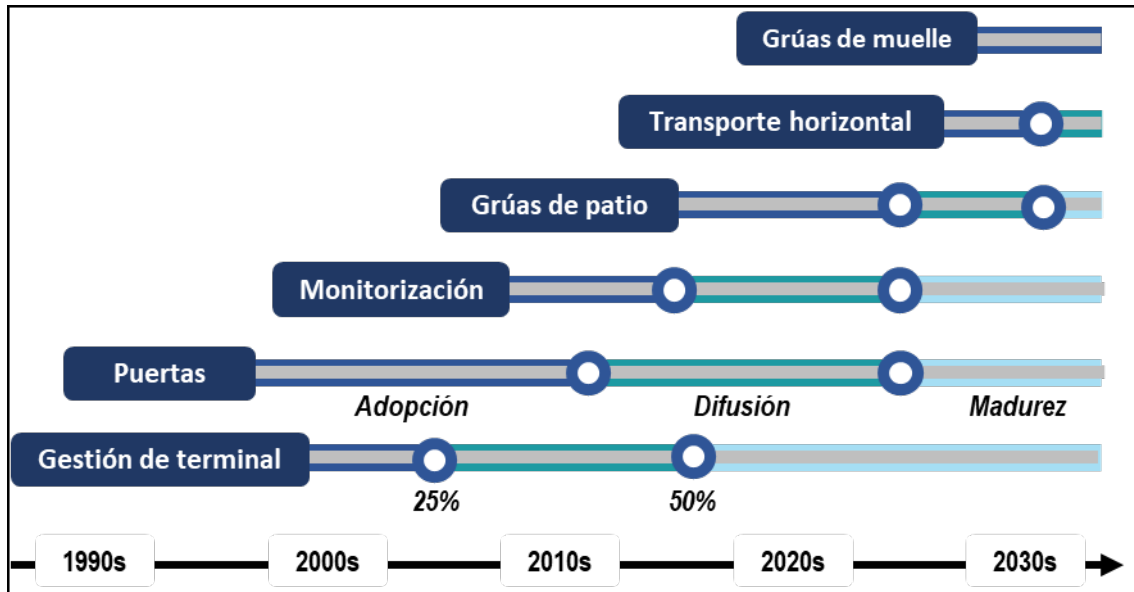
**Una de las grandes tendencias del sector portuario es la creciente automatización de las terminales**, definida como la introducción de procesos en los que se reemplaza el trabajo manual por el de máquinas autónomas. Esta tendencia es susceptible de cambiar el perfil de la demanda de trabajadores. En este sentido, el V Acuerdo Marco incluye disposiciones relacionadas con este tipo de inversiones<sup>70</sup>.

---

<sup>70</sup> El **V Acuerdo Marco** recoge que (subrayado añadido):

*“Conscientes de que el sector está inmerso en procesos de transformación y automatización las partes firmantes consideran necesario realizar todos los esfuerzos precisos para evitar, minimizar o solidarizar los efectos negativos sobre la calidad y garantía del empleo. En este sentido, las empresas estibadoras comunicarán a sus representantes legales y sindicales los proyectos de inversión que puedan incidir en la estabilidad en el empleo y en los niveles de ocupación (...) A partir de la información facilitada, se iniciará entre la empresa afectada y la referida representación legal y sindical un proceso de diálogo tendente a analizar las consecuencias en el empleo del proyecto empresarial y las medidas que estimen necesarias para alcanzar los objetivos de evitar, minimizar o solidarizar las consecuencias sobre el empleo y las condiciones laborales del personal afectado (...). Así, con carácter previo a cualquier medida que pueda afectar al empleo de los estibadores portuarios, tanto por un incremento injustificado del mismo como por su minoración, se conviene agotar, en primer lugar, todas las medidas posibles de flexibilización de los tiempos de trabajo, de movilidad funcional, de supresión de intrusismo profesional para garantizar el nivel óptimo de empleo efectivo de los mismos y, en su caso, de suspensión temporal de los contratos (...). Las discrepancias que se produzcan tras el preceptivo período de consultas en estos procedimientos colectivos serán resueltas por la Comisión Paritaria Sectorial Estatal de este Acuerdo, con sujeción al procedimiento previsto en el mismo. En todo caso, las partes se comprometen a no presentar expedientes de regulación de empleo o amortizaciones de puestos de trabajo durante la vigencia de este Acuerdo, salvo que concurran los supuestos previstos en el artículo 31.1 del Acuerdo.”*

**Gráfico 29: Etapas de la automatización en las terminales portuarias**



Fuente: Port Economics, Management and Policy: Terminal Automation (Notteboom, Pallis, & Rodrigue, Port Economics, Management and Policy, 2022).

**Se puede distinguir entre terminales automatizadas y semiautomatizadas.**

En el primero de los casos, se encuentran automatizados los movimientos en el patio de contenedores y sus conexiones con el muelle, mientras que, en el segundo caso, tan solo lo está el movimiento en el patio (Garrido, 2020). Por otro lado, pese a haber 53 terminales en el mundo con cierto grado de automatización (4% de la capacidad global), ninguna de ellas se encuentra plenamente automatizada, habiéndose producido cambios principalmente relativos a la gestión del depósito de contenedores y al movimiento horizontal de estos (International Transport Forum, OCDE, 2021).

En España, según el ITF (International Transport Forum, OCDE, 2021), **se encuentran automatizadas las operaciones del depósito en la terminal de Total Terminal International Algeciras (en 2010) y en la BEST de Barcelona (en 2012)**. Ello supone un bajo nivel de la automatización. A éstas se añadirá la nueva terminal norte de Valencia (Autoridad Portuaria de Valencia, 2023).

**Además de la reducción de costes y aumento de la eficiencia, la automatización puede mejorar la seguridad y salud de los trabajadores.**

Asimismo, según la “Productivity Commission” (2023), presenta ventajas derivadas de la mayor seguridad y fiabilidad de las operaciones, al poder funcionar ininterrumpidamente. También presenta ventajas desde el punto de vista de la contribución a la **sostenibilidad medioambiental**, puesto que al automatizar es de esperar una reducción del consumo energético global de la terminal como consecuencia de la optimización de la operativa y de la

electrificación<sup>71</sup>: la minimización de los recorridos de las máquinas, de los desplazamientos en vacío, de las remociones, etc. contribuirían a ello.

**Finalmente, a la hora de valorar los efectos de la automatización, debe tenerse en cuenta la dinámica del proceso innovador y los tiempos del regulador.** Las tecnologías disponibles para los operadores experimentan constantes cambios y mejoras, por lo que la estandarización, integración y optimización de los procesos podría hacerse esperar y, por tanto, también los impactos sobre los costes y la productividad. De la misma manera, existe la necesidad de adaptar varias disposiciones normativas sobre seguridad, protección de datos, régimen de responsabilidades en caso de daños, entre otras, al desafío de la automatización, tal y como se recoge en el artículo de Puertos de España (Transporte XXI, 2023a).

## 4.2. Servicio al pasaje

Según el art. 129 del TRLPEMM, el servicio al pasaje incluye: (i) **embarque y desembarque de pasajeros**; (ii) **carga y descarga de equipajes** y (iii) **carga y descarga de vehículos en régimen de pasaje**. Por lo tanto, abarcaría elementos tales como:

- El manejo de pasarelas y rampas, salvo el efectuado por el personal de la Autoridad Portuaria.
- El orden, limpieza y gestión de espacios de la terminal, así como la apertura y cierre de sus puertas de acceso.
- La recepción y preparación de los pasajeros, el control de su identidad y tarjeta de embarque.
- La gestión, control y etiquetado de los equipajes.
- La preparación y ordenación de los vehículos.

En el transporte marítimo de viajeros intervienen distintas partes, entre ellas:

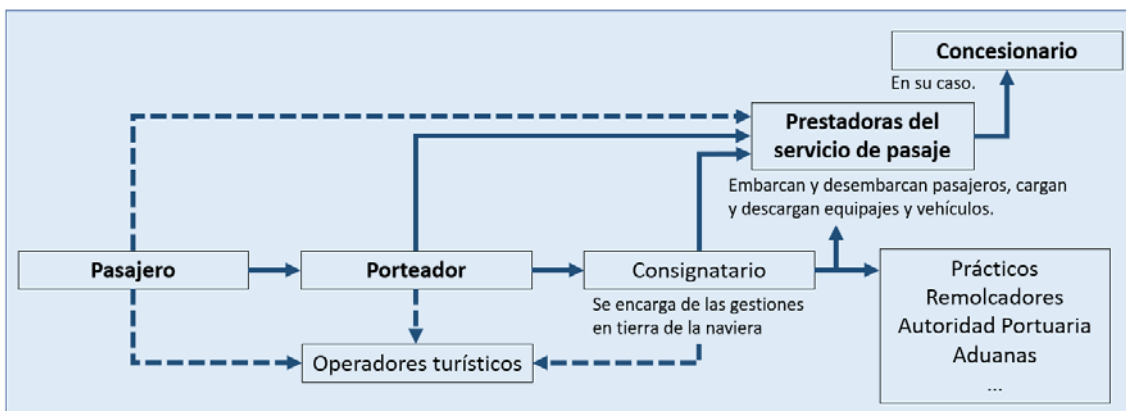
- **Porteador, naviera, armador, fletador, propietario y consignatario:** todos pueden actuar como demandantes del servicio al pasaje.
- **Pasajeros:** son los demandantes últimos del servicio.
- **Empresa prestadora del servicio al pasaje:** es el titular de la licencia de prestación del servicio portuario del pasaje (licenciataria). Su figura podría no coincidir con la del concesionario, titular de la concesión.

---

<sup>71</sup> En caso de que la electricidad generada para alimentarla provenga de fuentes renovables.



**Recuadro 6: Relaciones entre las partes implicadas en el servicio al pasaje**



Fuente: elaboración propia.

**4.2.1. Caracterización del servicio por el lado de la demanda**

Los demandantes directos del servicio al pasaje son las navieras, si bien los receptores del servicio y demandantes últimos son los pasajeros. Puede haber intermediarios entre unos y otros. Además, en ocasiones estas mismas navieras son las que prestan el servicio al pasaje o parte de él, lo que se conoce como autoprestación. Por lo general, éstas suelen gestionar los atraques con bastante antelación, lo que les otorga la capacidad de cambiar de proveedor de servicio con relativa facilidad.

En 2024, la cifra de pasajeros en los puertos españoles se situó en torno a los 40,85 millones (Puertos del Estado, 2025). En función del objeto del viaje, la demanda de servicio al pasaje por parte de las navieras puede segmentarse en dos tipos principales<sup>72</sup>:

- **Línea regular:** 28 millones de pasajeros y 7,2 millones de vehículos en régimen de pasaje. De carácter regular, están sujetas a itinerarios, frecuencias, tarifas y condiciones previamente establecidas.
- **Cruceros:** 12,8 millones de pasajeros. De carácter relativamente irregular, presentan un uso de servicios mayor en el puerto base que en las escalas.

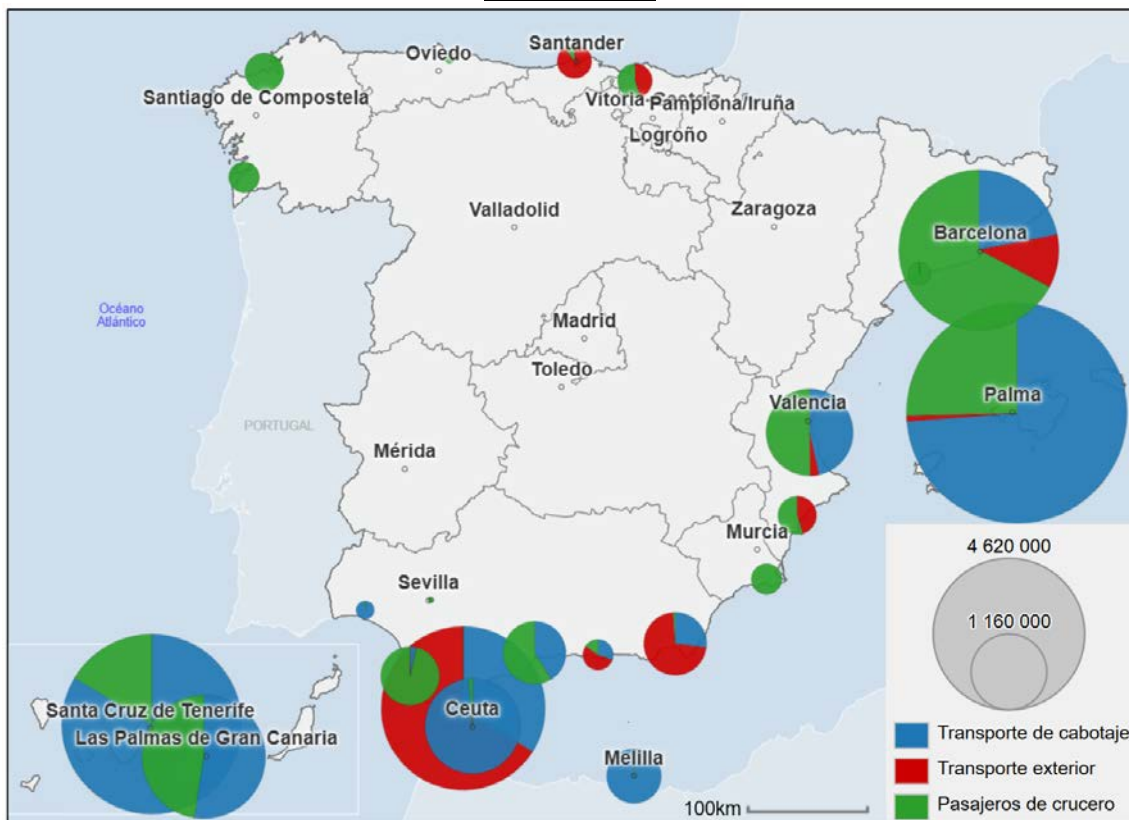
Estas categorías atienden a la **necesidad de los pasajeros de trasladarse de un punto a otro**, por lo que para algunos viajeros sin vehículo este servicio podría ser sustitutivo de otras modalidades de transporte. Otras veces prima el **fin turístico**, como el caso de los cruceros. Ello afecta a la disposición a pagar del viajero y, consecuentemente, a la demanda derivada del servicio al pasaje.

<sup>72</sup> Cabe la posibilidad de considerar un tercer tipo de demanda de escasa relevancia para el objeto de este estudio que se refiere al tráfico de corta distancia. Una modalidad que incluiría los pasajeros de interior y otros pasajeros (como los excursionistas).

Por lo general, **la demanda de transporte marítimo regular por parte de viajeros individuales tiene una menor sensibilidad al precio que la del segmento constituido por operadores turísticos**, por el carácter no profesional de los primeros y su relativamente menor capacidad negociadora. Ello no impide que se apliquen descuentos según el número de billetes adquiridos, la compra de billetes de ida y vuelta frente a la de solo-ida, la anticipación de la compra, la inclusión o no del vehículo, etc.

**La demanda de servicio al pasaje está concentrada estacional y geográficamente en una serie de puertos.** En 2024 los puertos insulares registraron la mitad de los pasajeros, mientras que de los peninsulares destacan el de Bahía de Algeciras con 5,9 millones de viajeros (14% del total), en gran parte ligados a la operación paso del estrecho, y el de Barcelona con unos 5,4 millones, en su mayoría por cruceros (13% del total) (Puertos del Estado, 2025).

**Gráfico 30: Tráfico total por Autoridad Portuaria y tipo de pasajero en 2023 (en número de pasajeros)**

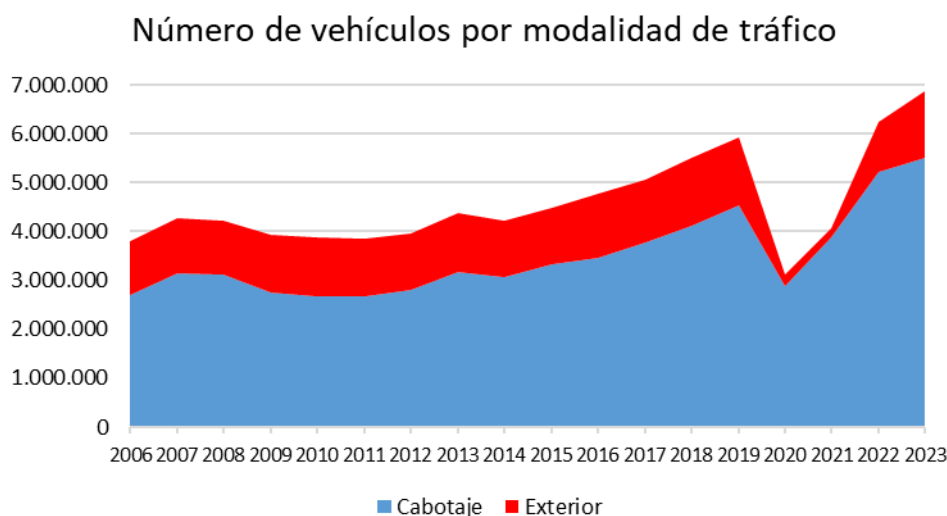
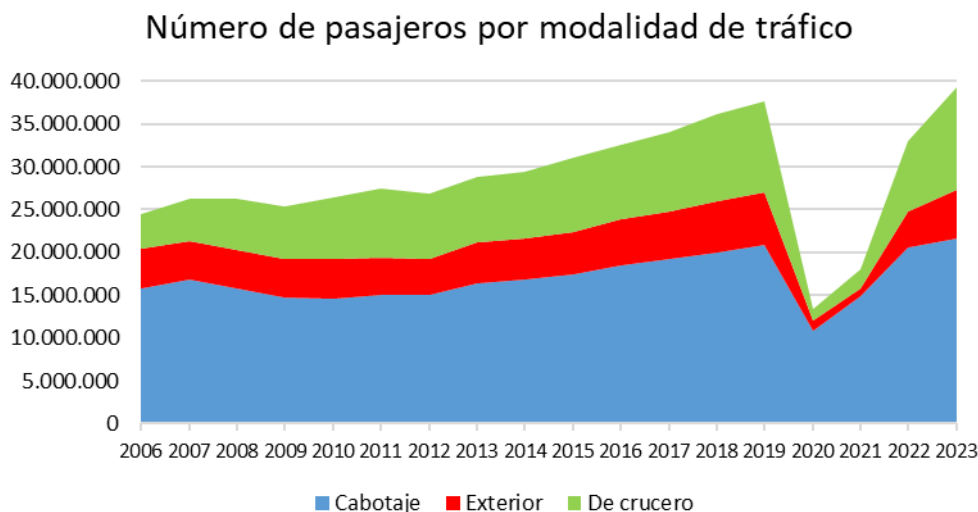


Fuente: elaboración propia en base al Cuadro de Mando Anual de Puertos del Estado (consultado en julio de 2025).

**Desde 2007 el tráfico de pasajeros y vehículos ha seguido una tendencia creciente**, tan solo detenida durante la pandemia. En 2024, tanto el tráfico regular como el de cruceros superaron los datos de 2019 (Puertos del Estado,

2025). Destaca el fuerte crecimiento de los pasajeros en régimen de crucero, que se han triplicado en los últimos veinte años.

**Gráficos 31 y 32: Evolución de los principales elementos del servicio al pasaje (2006-2023)**



Fuente: elaboración propia en base a datos del Observatorio del transporte y la logística en España (Base de datos OTLE, consultada en septiembre de 2024) y el Anuario estadístico de Puertos del Estado (Puertos del Estado, 2024a).

#### 4.2.1.1. Claves de la demanda por parte de las navieras

**La elección de un puerto en el que transportar pasajeros dependerá fundamentalmente del tipo de demanda.** Si se trata de una demanda de **transporte**, como el tráfico regular, los factores más relevantes serán el tamaño

de la población de las áreas a conectar, las alternativas y la existencia de una determinada ruta (por ejemplo, la operación paso del Estrecho).

Para **cruceros**, la demanda depende de cinco elementos: localización, atractivo de la región, accesibilidad, infraestructuras del puerto y las tarifas portuarias. Los **determinantes de elección de un puerto base**<sup>73</sup> serían la eficiencia portuaria, los costes del servicio, la regulación, el destino, la geografía y en menor medida la infraestructura (Papachristou et al. (2022)). También destaca la proximidad del puerto a un aeropuerto internacional, la seguridad, las tarifas por pasajeros y buque, los tiempos en puerto, etc.

#### 4.2.1.2. Perfil de las navieras según el tipo de servicio

En cuanto a las **características de las navieras** dedicadas al transporte de pasajeros, y por tanto demandantes del servicio al pasaje, cabe destacar:

- **Concentración en unas pocas empresas.** Por parte de los **cruceros**, las cuatro mayores empresas ostentan un 83% del mercado global (Notteboom, Pallis, & Rodrigue, Port Economics, Management and Policy, 2022)<sup>74</sup>. En el caso del **tráfico regular** suele haber estructuras de mercado oligopolísticas en cada línea. Por ejemplo, en 2021 tres empresas operaban el transporte regular de pasajeros en las rutas de la Península a Baleares<sup>75</sup>.
- **Los costes de ajuste de la flota** (la velocidad y la posibilidad de ajuste de la capacidad por parte de las navieras) es un factor que podría limitar la actividad de servicio al pasaje a corto plazo.
- **La capacidad media de los buques de transporte de pasajeros viene aumentando en los últimos años**, coexistiendo algunos de gran tamaño con otras embarcaciones más pequeñas<sup>76</sup>. Esta tendencia ha resultado en que ya se haya superado la barrera de los 5.000 pasajeros en un crucero<sup>77</sup>, lo que puede explicarse por la existencia de economías de escala debido principalmente al ahorro en los costes de combustible por

<sup>73</sup> Aquel en el que se inicia y/o termina la ruta de un crucero. Estos obtienen más beneficios económicos que una escala.

<sup>74</sup> Port Economics, Management and Policy: Ports and Cruise Shipping (Notteboom, Pallis & Rodrigue, 2022).

<sup>75</sup> Expediente [C/1305/22](#). En ocasiones también se han detectado conductas anticompetitivas examinadas por la CNMC (véase [S/0080/08](#), [S/0241/10](#) y [S/0244/10](#)).

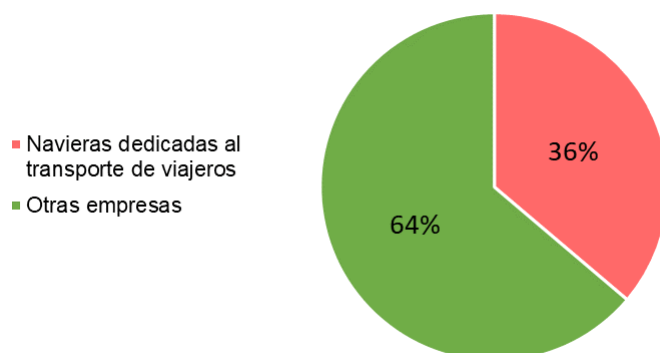
<sup>76</sup> Según la CLIA en 2021 la capacidad de los 323 cruceros de la asociación fue de 581.200 pasajeros, es decir, de media transportan 1.800 viajeros (a los que habría que añadir la tripulación). Los nuevos pedidos de 2023 a 2028 tendrán de capacidad media 2.749 pasajeros, con un máximo de 6.000 y un mínimo de 100, según State of the Cruise Industry Report (CLIA, 2023).

<sup>77</sup> El crucero más grande, el "Wonder of the Seas", con 236.000 GT puede transportar 6.988 pasajeros y 2.300 tripulantes. *Top 20 Largest Cruise Ships In 2023 (Marine Insight)*.

pasajero, al reparto de costes de mayores opciones de entretenimiento y a la optimización del tratamiento de residuos. En cambio, el beneficio resultante se vería mermado por los relativamente mayores costes fijos de la construcción de un buque de pasajeros, que iría incrementándose rápidamente con el tonelaje (Ros, 2020)<sup>78</sup>.

- La **integración vertical** entre las navieras y las terminales de pasajeros es habitual, al igual que en el transporte de mercancías. Esto responde a la posibilidad de crear sinergias, principalmente por la mayor previsibilidad y control sobre el servicio. Además, en el caso de los cruceros, puede ser relevante para mejorar la coordinación con las excursiones en tierra. Según los datos disponibles del registro de licencias de prestadores de servicios portuarios, en septiembre de 2024 al menos un tercio de las licencias pertenecían a empresas de transporte marítimo de pasajeros, entre ellas grupos empresariales como Grimaldi, Balearia o Armas, entre otros.

**Gráfico 33: Porcentaje de licencias de servicio al pasaje concedidas a navieras (2024)**



Fuente: elaboración propia en base al Registro de licencias de servicios portuarios (consultado en septiembre de 2024).

Respecto a las **líneas regulares**, se observa una capacidad por parte de los **demandantes (las navieras) para prestar y dejar de prestar servicios de transporte marítimo de línea regular**. De este modo, habría una fuente de competencia potencial impulsada por la posibilidad de ajustar la flota en cada ruta y la ausencia de costes de ajuste relevantes, que impediría a las incumbentes actuar con independencia de las decisiones de las demás

<sup>78</sup> El coste de construir un crucero oscilaría entre 350 y 1.300 millones de euros, mucho más que un portacontenedores (entre 53 y 200 millones). *Economies of scale in the cruise industry. Bigger means better?* (Ros, 2020).

competidoras. Esto quedaría limitado por la disponibilidad de infraestructuras y espacio en los puertos.

Cabe recordar que existen **obligaciones de servicio público** de tráfico de línea regular (OSP) en varias de las líneas, donde la normativa europea<sup>79</sup> permite y el TRLPEMM (art. 260) contempla la posibilidad de que el Gobierno lo establezca en los servicios regulares “*en los casos en que las empresas operadoras no los prestarían si tuviesen en cuenta exclusivamente su propio interés comercial, y que resulten necesarios para asegurar el servicio de transporte entre distintas localidades o para garantizar su prestación en condiciones razonablemente aceptables de frecuencia, precio, calidad o universalidad*”.

Finalmente, **los residentes en las Islas Canarias, Baleares, Ceuta y Melilla se benefician de bonificaciones del 75% en el transporte marítimo regular**, que se pueden acumular con otras existentes.

Los **cruceros** por su parte presentan ciertas peculiaridades:

- Es una actividad que puede presentar **barreras de entrada y salida mayores**, derivadas de sus costes de puesta en funcionamiento y operación.
- Su mercado está **altamente segmentado** por grupos sociales, edades y tipos de demanda.
- **Impacto económico relevante:** el Mediterráneo es el segundo mayor destino de cruceros del mundo y España el segundo país con más tráfico<sup>80</sup>. En 2021, se cifró su actividad en Europa en más de 20.000 millones de dólares (CLIA, 2023)<sup>81</sup>. Por otro lado, la actividad también puede causar problemas de congestión en las ciudades e impacto medioambiental. Por ello, la actividad de los cruceros es frecuentemente gravada a nivel municipal o autonómico, como las tasas turísticas establecidas en Barcelona, Islas Baleares o Comunidad Valenciana.
- La actividad de los cruceros presenta bastante **estacionalidad**. Por tanto, hay variaciones de precios según la estación del año y, además, entre temporadas turísticas se trasladan buques de unos destinos a otros como p.ej. del Mediterráneo al Caribe.

**Los ingresos de las navieras no provienen exclusivamente de la venta de billetes**, sino también de los gastos en el viaje de los pasajeros, que llegan a suponer cerca de un 30% del total (Cruise Market Watch, 2023). En cuanto a sus

---

<sup>79</sup> [Reglamento \(CEE\) núm. 3577/92 del Consejo, de 7 de diciembre de 1992](#), por el que se aplica el principio de libre presentación de servicios a los transportes marítimos dentro de los Estados miembros (cabotaje marítimo).

<sup>80</sup> Con cerca de una cuarta parte del tráfico del Mediterráneo en términos de pasajeros; segundo, detrás de Italia y primero en número de escalas (CLIA, 2018).

<sup>81</sup> Para el caso de Mallorca ver *Economic Impact Study in Palma de Mallorca* (CLIA, 2019).



gastos, destacan las comisiones a agentes (destacando los publicitarios), los costes operativos, salarios y el combustible.

**Recuadro 7: Composición de los ingresos y gastos de un crucero típico por pasajero por día.**

	Ingresos	Gastos	
Ticket	\$1,217	\$249	Otros costes operativos
Gastos en el viaje	\$497	\$223	Comisión de agentes
-Casino & Bar	\$273	\$185	Combustible
-Excursiones	\$99	\$199	Costes operativos de la empresa
-Spa	\$50	\$189	Salarios
-Otro	\$75	\$165	Depreciación/Amortización
		\$103	Avituallamiento (comida)
		\$75	A bordo
		\$57	Transporte
		\$53	Intereses
		\$218	Beneficio antes de impuestos
Ingresos	\$1,714		
Gastos	\$1,564		
Beneficio antes de impuestos	\$218	12,70%	

Fuente: Financial Breakdown of Typical Cruiser (Cruise Market Watch, 2023).

#### 4.2.2. Caracterización del servicio por el lado de la oferta

Existe una gran heterogeneidad en la prestación de este servicio. Cada Autoridad Portuaria ha ido definiendo su modelo sin seguir un patrón común.

##### 4.2.2.1. Terminales marítimas de pasajeros

En la mayor parte de los puertos españoles existe una única terminal pública de carga rodada y de pasajeros, con algunas excepciones. Entre ellas, Barcelona, que posee dos, y los puertos de Ibiza y Palma, con dos y tres terminales públicas polivalentes, respectivamente.

Resulta relevante considerar los diferentes requerimientos de instalaciones e infraestructuras portuarias que precisa cada modalidad de tráfico y el tipo de buque (transbordadores, *fast ferries*, catamaranes, cruceros y ro-ro) y su tamaño:

- En el **tráfico regular** las principales diferencias en cuanto al equipamiento de la terminal radican en la posibilidad de que reciba automóviles. En ese caso, además de las instalaciones para pasajeros, requerirá un área de estacionamiento e instalaciones para el procesamiento de los vehículos.

- En el **tráfico de cruceros**, es relevante distinguir entre los puertos base y escala, ya que presentan requisitos diferentes<sup>82</sup>. En los puertos base la calidad de las infraestructuras tiene un mayor peso y se requieren instalaciones marítimas más sofisticadas.
- El **tráfico interior** cuenta con menores requisitos, bastando con unas instalaciones mínimas y adaptadas al tamaño de las embarcaciones, generalmente pequeñas y medianas, y buenas conexiones terrestres.

#### 4.2.2.2. Modelos de explotación de terminales en el servicio al pasaje

Cabe distinguir cuatro modelos (Villares Vilella & Díez i Besora, 2022):

- **Prestación por la Autoridad Portuaria:** cuando por ausencia o insuficiencia de la iniciativa privada sea necesario garantizar una adecuada cobertura de las necesidades del servicio (Art. 109.3 TRLPEMM). En estos casos la Autoridad Portuaria es titular y explota la estación o terminal de Pasajeros abierta al uso general y a su vez presta el servicio al pasaje. En este supuesto no existe título de ocupación del dominio público, ni licencia y autorización de prestación del servicio portuario y comercial al pasaje.
- **Prestación mediante iniciativa privada:**
  - **Estaciones marítimas concesionadas y un único operador titular de la terminal (autoprestación):** el operador -el propio naviero que se presta a él mismo el servicio al pasaje- es titular de la estación o terminal de pasajeros dedicada a uso particular en régimen de concesión.
  - **Estaciones marítimas concesionadas y uno o varios operadores de la misma terminal:** el operador es titular de la estación o terminal de pasajeros abierta al uso general en régimen de concesión, quien presta como operador el servicio al pasaje en su propia terminal, pudiendo existir otros operadores que dentro de la terminal prestan el servicio al pasaje utilizando dicha terminal.
  - **Sin terminales marítimas concesionadas, pero con prestadores licenciados:** la Autoridad Portuaria es titular de la estación o terminal de Pasajeros abierta al uso general, y existen diversos operadores que prestan el servicio al pasaje.

Aunque habría aumentado considerablemente, la gestión privada de las terminales de servicios al pasaje aún sería minoritaria en España. En concreto,

---

<sup>82</sup> En España, Barcelona sería puerto base, habría otros híbridos como Sevilla, Valencia, Palma y Gran Canaria o Málaga, y los restantes serían de escala (Notteboom & Vernimmen, 2009).

Cano-Leiva et al. (2023) estiman que, en 2018, de las 202 terminales portuarias de pasajeros en España, un 23,4% eran gestionadas de manera privada.

#### **Los distintos modelos llevan aparejados distintas ventajas y desventajas:**

- **En relación a la prestación directa por la propia Autoridad Portuaria**, se alude con carácter general a que este modelo puede resultar en ineficiencias de costes y falta de innovación y puede acabar perjudicando a los consumidores con mayores precios y peor calidad. Por ello, la OCDE ha recomendado restringirlo a los casos en los que no haya interés manifiesto del sector privado por falta de viabilidad económica, y reevaluar este interés regularmente para evitar que la provisión directa suponga una barrera a la entrada (OCDE, 2018).
- **La gestión privada de la terminal (los modelos basados en concesiones) pueden incidir sobre la eficiencia.** Cano-Leiva et al. (2023), concluyen que la gestión privada de las terminales mejora la eficiencia técnica de los puertos españoles. Asimismo, si se diferencia entre el tipo de tráfico, el efecto positivo de la gestión privada en el caso de las terminales de pasajeros es el menor respecto a los distintos tipos de tráfico de mercancías.
- **La coincidencia de concesionario y un único licenciataria implica una menor competencia pero puede generar incentivos positivos sobre la inversión en infraestructura**, ya que el concesionario puede estar más dispuesto a llevarla a cabo si se va a beneficiar en exclusiva de ella al prestar el servicio. Este modelo puede reducir también la posibilidad de que haya duplicidades en los medios materiales necesarios para desempeñar la actividad del pasaje que pueden darse si tienen que ser provistos por distintos prestadores del servicio.

#### **4.2.2.3. Las empresas prestadoras del servicio al pasaje**

Las licencias de servicio al pasaje registran los subservicios que los operadores pueden prestar a pasajeros, vehículos en régimen de pasaje y equipaje. De los datos del registro de licencias de Puertos del Estado pueden extraerse las siguientes conclusiones.

**El número de licencias varía entre puertos.** El número medio de licencias por puerto en julio de 2025 fue cercano a 3, con un máximo de 13 licencias en Barcelona y con algunos puertos con una única licencia.

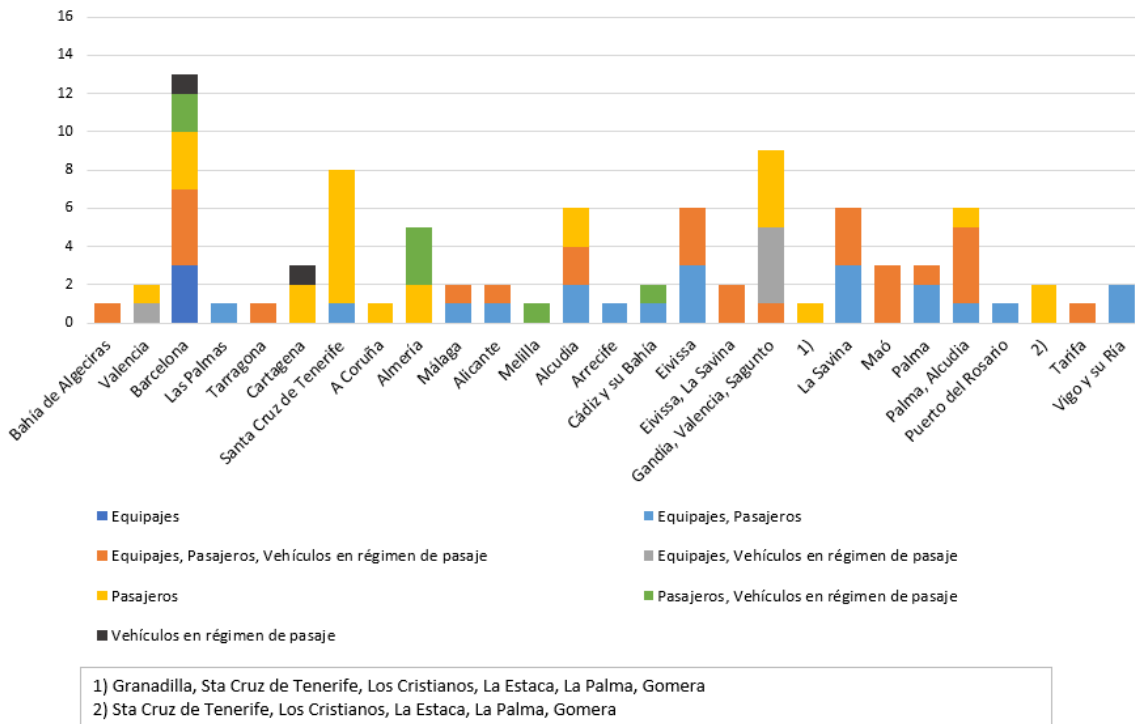
Se observa que **hay numerosas entradas recientes, y una docena de salidas de prestadores en la última década** para el conjunto de los Puertos de Interés General. No obstante, cabe tener en cuenta que esta actividad ha estado, y sigue, en proceso de transformación en la última década, en la que ha pasado de ser cubierta por las Autoridades Portuarias a avanzar hacia la provisión por

parte del sector privado, lo que podría explicar el alto número de entrantes en la última década.

Por otra parte, el art. 114 TRPEMM establece plazos de licencia de 6 a 50 años, dependiendo de la inversión realizada; **el plazo medio de la licencia es algo superior a los 8 años en 2025** (Puertos del Estado, consultado en julio de 2025). Los puertos que presentan licencias que exceden de manera apreciable el plazo medio son Barcelona (con varias licencias cercanas a los 30 años), Málaga (20 años), Cádiz (20 años) y Valencia (19 años).

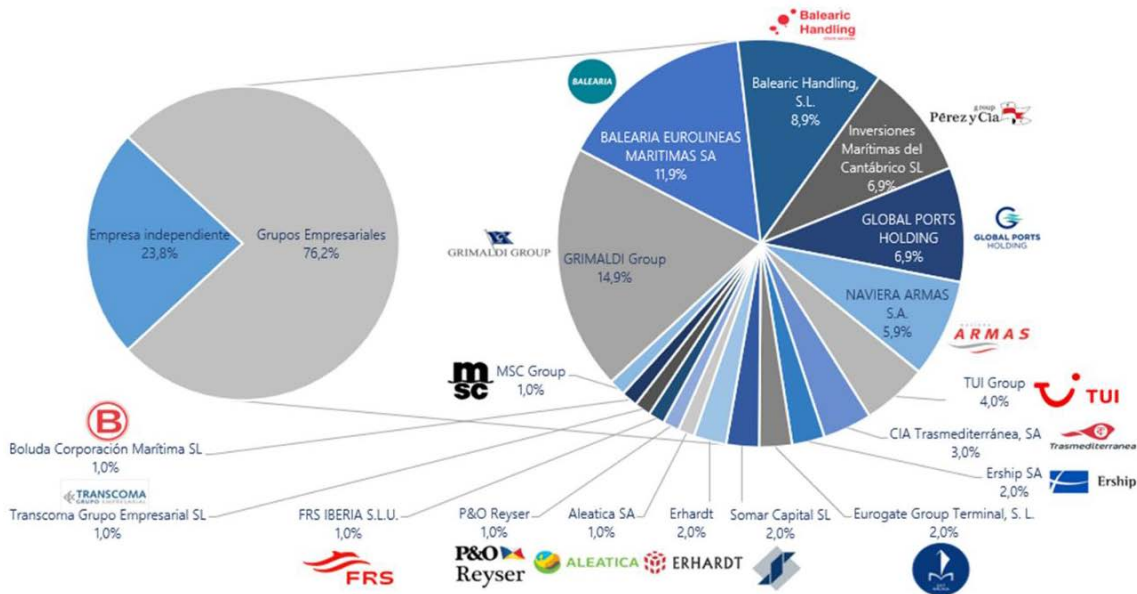
Por grupos empresariales, conforme a los datos de 2022 destacan el Grupo Grimaldi (15%), Balearia Eurolíneas Marítimas (12%) y Balearic Handling (9%), mientras que el 24% las gestionan empresas independientes (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023a).

**Gráfico 34: Número de licencias para el servicio de pasaje por puerto (2025)**



Fuente: Registro de licencias de servicios portuarios de Puertos del Estado (Puertos del Estado, consultado en julio de 2025).

**Gráfico 35: Distribución de las licencias del servicio al pasaje por empresa en 2022**



Fuente: Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023a).

#### 4.2.2.4. Tarifas por la prestación del servicio al pasaje

El prestador del servicio al pasaje cobra a la naviera las tarifas al pasaje por las distintas categorías de servicios al pasaje que preste (embarque y desembarque de pasajeros, vehículos en régimen de pasaje, de equipajes, etc.).

**Las Autoridades Portuarias pueden aprobar tarifas máximas para los servicios al pasaje** (salvo en las terminales dedicadas a uso particular), cuando el número de prestadores del servicio esté limitado o sea insuficiente para garantizar la competencia.

**De la comparativa de las tarifas máximas puede apreciarse lo siguiente:**

- Varias Autoridades Portuarias imponen tarifas máximas a la prestación del servicio al pasaje (Barcelona, Baleares, Algeciras, Alicante, Cartagena, A Coruña, Málaga, Melilla, Tenerife, Valencia y Vigo).
- La estructura tarifaria no parece seguir un patrón fijo. Por ejemplo, en Valencia se fijan por prestadora (donde todas tienen las mismas cuantías salvo una), en Vigo de forma común y en Melilla para el tráfico regular se fijan de manera común pero en función del número de pasajeros embarcados/desembarcados en el ejercicio anterior.

## 5. BARRERAS A LA COMPETENCIA

### 5.1. Barreras transversales a la manipulación de mercancías y al servicio al pasaje

#### 5.1.1. Falta de transparencia

**La disponibilidad y accesibilidad a información pública precisa, completa y actualizada es un aspecto esencial para favorecer la competencia.** Facilita la entrada de nuevos operadores al mercado, la evaluación de la situación competitiva y de los efectos de posibles reformas, y el logro de una mayor eficiencia asignativa en el sistema. Además, una mayor transparencia permite reducir problemas de información asimétrica e incompleta, que pueden por ejemplo traer consigo una menor inversión.

**Puertos del Estado y el Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios (en adelante, el Observatorio) han realizado un importante esfuerzo de mejora de la transparencia.** Publican estadísticas y distintos informes sobre el sector periódicamente (memorias anuales, anuarios estadísticos, el Documento de análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios, etc.) y cuentan con el Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios. A grandes rasgos, del análisis de la información pública proporcionada por las entidades gestoras de puertos de otros países de nuestro entorno (Francia, Alemania, Países Bajos, Italia) se desprende un grado de transparencia similar al de España. A futuro también se esperan progresos en esta área: la Línea estratégica 5 del [Marco Estratégico del sistema portuario de interés general](#) (en adelante, el Marco Estratégico) de 2022 (Seguimiento y facilitación de la actividad portuaria) refleja distintas iniciativas cuyo efecto será previsiblemente el aumento de la transparencia y la mejora del seguimiento de servicios como la manipulación de mercancías.

**No obstante, en el análisis realizado se han detectado aspectos en los que la información disponible está desactualizada o incompleta, o no permite obtener datos sobre variables clave.** El propio Observatorio ha señalado así que: *“En los servicios al pasaje y de manipulación de mercancías, la escasa información disponible en las diferentes bases de datos consultadas, así como la gran dispersión existente en los datos disponibles, impiden obtener indicadores económicos y de actividad fiables. Sería conveniente que Autoridades Portuarias y prestadores trabajaran para obtener ese tipo de información”* (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2022a).

Se mencionan a continuación distintos aspectos en los que la falta de transparencia incide especialmente sobre la competencia:

#### a) Información sobre terminales portuarias, licencias y concesiones.

- Resulta difícil obtener información sobre las terminales concretas existentes en cada Autoridad Portuaria. Solo parte de ellas muestran esta



información en la web y no existe una base de datos unificada que recopile información actualizada sobre las concesiones vigentes, su duración y estado de situación. Tampoco se ha encontrado información pública actualizada sobre los tráficos y carga estibada en cada terminal. La falta de información sobre las terminales y estado de situación de las concesiones existentes puede dificultar la entrada de operadores y la falta de información sobre los tráficos actualizados por terminales dificulta asimismo la evaluación de la situación competitiva dentro de cada puerto y entre puertos.

- El registro de licencias de las empresas operadoras de Puertos del Estado se encuentra incompleto, tal y como menciona el Documento de Análisis y Conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios más reciente (*'en dicho registro no se han incorporado datos de la totalidad de empresas prestadoras existentes en la actualidad'*). En los datos del registro no se especifican tampoco aspectos que podrían resultar útiles desde el punto de vista de la transparencia como la coincidencia del prestador del servicio con la titularidad de la concesión sobre una terminal o posibles cambios de denominación social.

**b) Información sobre el desempeño del servicio de manipulación de mercancías, sobre trabajadores de la estiba y sobre la puesta a disposición de los mismos.**

- **La transparencia sobre el desempeño del servicio de manipulación de mercancías genera incentivos para la mejora.** Los resultados de las Autoridades Portuarias y del conjunto del sistema portuario español pueden emplearse como referencia para compararse frente a los de periodos anteriores, para compararse entre sí y respecto a otros países. Por el momento, aunque los datos publicados en el Anuario Estadístico de Puertos del Estado (2024a) recogen variables con las que calcular algunas medidas relevantes de productividad, no se ofrece información pública sobre medidas de productividad en sí que permita realizar comparativas e incentivar la mejora del desempeño.
- **Por otra parte, en los últimos años se ha realizado un importante esfuerzo para recopilar datos sobre la evolución de la liberalización del sector de la estiba. Sin embargo, la información pública sobre el sector sigue siendo escasa.** Por ejemplo, no se dispone de una lista pública periódicamente actualizada de las ETT que ponen personal a disposición del servicio portuario de manipulación de mercancías en cada puerto. Tampoco se ha publicado recientemente información importante relativa al personal estibador: el Documento de análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios de 2016 del Observatorio incluyó por ejemplo un resumen del estudio de las cuentas de resultados de las SAGEP en los puertos españoles que contenía información

relevante de las SAGEP en los puertos españoles, como el coste unitario de personal en los puertos españoles, el coste medio del personal por tonelada manipulada en los puertos españoles y el rendimiento de los estibadores por puerto. Desde entonces, no se ha publicado información similar actualizada que aporte más transparencia sobre la situación competitiva del sector. Ello dificulta, por ejemplo, evaluar el efecto de reformas para introducir más competencia en el mercado como la de 2017 y de las modificaciones legislativas posteriores, así como evaluar la evolución de la competitividad del sector en España y en las distintas Autoridades Portuarias.

- **Además, parte de la información disponible suele presentar, por lo general, un importante retraso, lo que dificulta la evaluación del sector en base a datos actualizados.** Por ejemplo, los datos de evolución del sector de la estiba del informe elevado a CDGAE, aparte de no tener carácter público en su mayoría, pueden tener un retraso de un año al no publicarse estadísticas actualizadas con mayor frecuencia. Aunque el grado de actualización de los datos es similar a países de nuestro entorno, la disponibilidad de información actualizada juega un papel relevante para la toma de decisiones de inversión o de gestión y puede facilitar ambos aspectos en el sistema portuario español.

### **5.1.2. Falta de un sistema de seguimiento de desempeño exhaustivo y actualizado y de un sistema de incentivos robusto basado en los resultados obtenidos del seguimiento**

**La promoción de un entorno competitivo y la mejora de la eficiencia y calidad en la provisión del servicio de manipulación de mercancías y los servicios al pasaje requiere de la existencia de un adecuado sistema de seguimiento:** lo que no se mide adecuadamente, difícilmente se puede gestionar adecuadamente. De ahí que la inexistencia de un sistema de seguimiento exhaustivo de las principales variables económicas, de eficiencia, calidad y competencia pueda considerarse en sí una limitación al impulso de la eficiencia y competencia en un sector. Además, en el caso del servicio de manipulación de mercancías, la necesidad de este sistema de seguimiento desde un punto de vista de promoción de la competencia es especialmente importante en un contexto en el que, tal y como refleja el Marco Estratégico, en la práctica, el hipotético escenario de varios prestadores de servicios portuarios en competencia simultánea sobre un mismo espacio no se suele dar.

**En el caso de los servicios portuarios, y en concreto para los servicios objeto de análisis en este volumen del estudio, existe margen de mejora en distintos aspectos relacionados con el sistema de seguimiento actual.** En efecto, en los últimos años desde Puertos del Estado se han realizado esfuerzos en la puesta en marcha del sistema de seguimiento SIGEIN y su mejora a través

de la introducción de indicadores de calidad de los servicios portuarios. Además, el Marco Estratégico incluye un foco particular en el criterio de eficiencia para afrontar los objetivos generales de gestión e incluye dos objetivos de gestión especialmente relevantes en este sentido: el objetivo general de gestión 4.1. (servicios competitivos y al servicio del interés general) y el objetivo general de gestión 4.2. (operaciones eficientes y al servicio del interés general). Así, por ejemplo, dentro del objetivo 4.1. se alude a que las Autoridades Portuarias *'habrían de recurrir al empleo de indicadores de desempeño para a continuación fijar un catálogo de metas orientadas a su mejora. Estos indicadores harán referencia, al menos, a rendimientos y productividades de los distintos espacios de explotación del puerto (lado mar, lado tierra y su interfaz) y de los subsistemas de las terminales.'* Además, el objetivo general de gestión 5.2. se refiere específicamente al establecimiento de un Mecanismo de seguimiento de la actividad de los operadores portuarios.

**A pesar de los importantes avances realizados con la introducción de SIGEIN y los objetivos del Marco Estratégico, cabe destacar distintos puntos en los que, desde el punto de vista de la competencia y regulación eficiente, la mejora del sistema de seguimiento reviste una especial importancia.** Cabe destacar en este sentido los siguientes:

- a) **La falta de indicadores homogéneos relacionados con el tiempo.** Se trata de una variable clave para medir el buen desempeño de los puertos. Actualmente, no se realiza para todas las Autoridades Portuarias<sup>83</sup> una descomposición entre servicios del total del tiempo de tránsito de la mercancía por un puerto, lo que impide valorar la evolución y la posible necesidad de mejoras en los distintos elementos que inciden en el total. Por otra parte, en relación con los tiempos en el tráfico de mercancías, existe un impacto significativo de los Puntos de Inspección Fronteriza (PIF) sobre dicho tiempo de tránsito y, por lo tanto, este aspecto es un factor determinante de la competitividad del sistema portuario español a nivel internacional, sin que ello esté reflejado en el sistema de seguimiento actual.
- b) **La falta de indicadores más desarrollados sobre la calidad.** Es un aspecto clave para evaluar el desempeño del servicio de manipulación de mercancías y ha sido reflejado como parte de objetivo general de gestión 5.1. del Marco Estratégico. El Documento de Análisis de 2022 del Observatorio del Mercado de los Servicios Portuarios apunta a que la recopilación de los indicadores de calidad sigue siendo una tarea pendiente. En el estudio de los pliegos de prescripciones particulares del servicio de manipulación de mercancías se ha detectado igualmente que existen importantes disparidades entre Autoridades

---

<sup>83</sup> Destaca en este sentido la herramienta 'Tiempos de escala' que emplea la [Autoridad Portuaria de Valencia](#).

Portuarias en el establecimiento de estándares de calidad del servicio prestado y en los indicadores empleados para ello.

- c) **La falta de información sobre indicadores relacionados con la liberalización del sector de la estiba.** Uno de los aspectos en los que se han detectado mayores deficiencias en la información disponible es el relativo a las entidades de puesta a disposición de trabajadores de la estiba y trabajadores de la estiba. La recopilación de esta información es necesaria para realizar un correcto análisis de las recientes reformas introducidas en la regulación del sector portuario y de gran relevancia para lograr mejores medidas de eficiencia.

Destaca en este sentido el importante avance que ha supuesto la elaboración anual del informe sobre la evolución de la liberalización de la estiba exigido por el Real Decreto 9/2019 y que se eleva anualmente a la CDGAE. Desde su introducción se han producido grandes mejoras con la definición, entre otros, de nuevos indicadores sobre la evolución de las empresas y su plantilla y sobre formación y capacitación.

No obstante, al ser un documento de elaboración reciente, no se recopila aún información de todos indicadores definidos, lo que limita el alcance del análisis que puede efectuarse a partir de ellos. Entre estos indicadores destacan los gastos de personal, que no se han detallado hasta ahora en ninguna de las ediciones del informe. Tampoco se ha reflejado el porcentaje de participación de las distintas entidades (SAGEP/CPE/ETT, sindicatos, etc.) en los centros de formación inscritos y acreditados para impartir el certificado de profesionalidad. Además, los indicadores de actividad y de facturación no recogen información de un porcentaje todavía significativo de CPE ni sobre ninguna ETT.

Por otra parte, y a pesar del importante progreso que ha supuesto la elaboración de este informe, carece de algunos aspectos que resultan relevantes. Por ejemplo, entre los indicadores recopilados no se encuentran referencias detalladas de rendimiento. Tampoco se incluyen recomendaciones que marquen posibles sugerencias de objetivos de mejora en el sector.

- d) **La falta de un sistema de incentivos transparente y obligatorio que promueva la provisión de información puntual que nutra el sistema de seguimiento y fomente la eficiencia y calidad.** La puesta en marcha de SIGEIN efectivamente ha sido un gran avance y sus datos se usan para la elaboración de distintos informes. No obstante, no se ha establecido todavía un sistema de incentivos transparente y obligatorio en todos los puertos que se base en los resultados del seguimiento de los indicadores definidos. En concreto, el actual del sistema de incentivos presenta las siguientes limitaciones:

- **Los problemas en la recepción puntual de información.** Para poder desarrollar un sistema de incentivos adecuado es necesario contar con información completa de todos los agentes involucrados. Según se recoge en el Documento de Análisis del Observatorio de 2022, no todos los prestadores y Autoridades Portuarias parecen reportar puntualmente los datos de servicios al pasaje y de manipulación de mercancías a través de SIGEIN.
- **La falta de definición de un sistema completo de objetivos** que descomponga los objetivos generales para el sistema portuario en objetivos concretos de mejora para el servicio de manipulación de mercancías y para cada Autoridad Portuaria. La inclusión de objetivos generales de mejora en el Marco Estratégico es un importante primer paso: ha fijado objetivos como la elevación de la relación calidad/precio media del sistema para cada servicio portuario en un 20% con respecto a 2019 en 2030, la elevación de la eficiencia media del sistema para cada tipo de terminal y subsistema en un 25% con respecto al año 2019 en 2030, o el seguimiento de indicadores como el número de puertos en los que existe competencia interna, la evolución de los precios medios por servicio portuario y puerto e indicadores cuantitativos de calidad y de buenas prácticas de cada servicio. No obstante, para poder incentivar a los agentes involucrados, es necesario definir métricas concretas, descomponerlas a más bajo nivel y que sirvan de base para el sistema de incentivos. Aunque el sistema SIGEIN recoge actualmente algunos indicadores de rendimiento, productividad y grado de competencia, no parecen reflejar suficiente grado de detalle y coherencia con los objetivos generales definidos. Además, los indicadores de rendimiento y productividad de SIGEIN no parecen ser consistentes con los definidos en los pliegos de prescripciones particulares del servicio, que presentan a su vez importantes diferencias entre Autoridades Portuarias.
- **La falta de incentivos concretos que animen a los agentes involucrados a proporcionar información puntualmente al sistema SIGEIN y a mejorar la calidad y eficiencia.** Actualmente, se contemplan bonificaciones en las tasas portuarias para incrementar la calidad en la prestación de los servicios (artículo 245.2 TRPLEMM<sup>84</sup>) pero están referidas a incrementos de

---

<sup>84</sup> En concreto, el artículo establece lo siguiente: “c) Cuando el titular de una licencia del servicio de manipulación de mercancías, o el concesionario o autorizado cuyo objeto concesional sea una terminal marítima de mercancías en la que se preste dicho servicio, supere por encima del 30 por ciento los niveles mínimos de productividad establecidos en los Pliegos de Prescripciones Particulares del servicio o en el título habilitante de la ocupación privativa del dominio público, a la cuota de la tasa de actividad se aplicará una



productividad por encima de los niveles mínimos en los pliegos de prescripciones particulares o en los títulos concesionales. No hay ningún nexo con indicadores de calidad más detallados ni coherencia con los objetivos generales de mejora de la calidad/precio o de la eficiencia media fijados para 2030 en el Marco Estratégico. Tampoco se contempla ningún tipo de incentivo para el cumplimiento con el suministro adecuado de la información.

- **La falta de un sistema de rendición de cuentas que explique los avances registrados y las posibles desviaciones de los objetivos marcados.** Se ha detectado que las recomendaciones de la última edición publicada a fecha de julio de 2025 (año 2022) del Documento de Análisis del Observatorio coinciden prácticamente con recomendaciones que vienen apareciendo en todas las ediciones de este Documento desde al menos 2018. A pesar de la repetición de las mismas recomendaciones, no siempre se ofrecen explicaciones detalladas del grado de avance y no se detallan posibles razones que justifiquen que no hayan podido cumplirse de un año a otro y deban seguirse manteniendo.

### **5.1.3. Falta de información sobre el ajuste de las tarifas máximas a los costes y falta de orientación uniforme para la determinación de las tarifas máximas**

Tanto la teoría económica como la experiencia práctica advierten seriamente sobre los efectos distorsionadores de los precios máximos. En efecto, el establecimiento de precios máximos adolece de serias dificultades técnicas en su diseño, similares a cualquier otro tipo de regulación de precios. Las dificultades más relevantes son la existencia de información asimétrica entre el regulador y la empresa regulada que impide a aquel identificar y fijar unos niveles de precios adecuados, así como las diferentes distorsiones de incentivos sobre la empresa regulada en función del tipo de regulación de precios implementada<sup>85</sup>. A esto se une la problemática particular de los precios máximos,

---

*bonificación de igual valor que el porcentaje de aumento de la productividad con respecto al valor citado, con un valor máximo del 50 por ciento. La liquidación de esta bonificación se realizará al final del ejercicio, cuando se liquide la tasa de actividad conforme a lo previsto en el artículo 191, considerando para su cálculo los valores medios de productividad del ejercicio.”*

<sup>85</sup> En general, siguiendo el análisis de referencia de Schmalensee (Schmalensee, 1989), pueden clasificarse en dos grandes estrategias o categorías de regulación de precios. Por un lado, pueden orientarse a la recuperación de costes pasados (*cost of service*) a fin de asegurar la viabilidad de las empresas, lo que supone fundamentalmente un desincentivo a la reducción futura de costes. Por otro lado, puede incentivarse dicha reducción de costes futuros mediante un sistema de límites de precios (*price caps*), pero esto requiere hacer estimaciones sobre la evolución esperada de los costes y la demanda. Esto a su vez genera



para los que la literatura teórica y empírica ha identificado costes asignativos, en caso de que dichos precios máximos se sitúen por debajo del precio de mercado libre (para un resumen de dichos costes véase Davis y Kilian (2011)), así como el riesgo de que dichos niveles de precios máximos terminen actuando como un “punto focal” al que converjan los precios de las empresas reguladas independientemente de las circunstancias del mercado, incluso generando situaciones de colusión tácita cuando existen varias empresas reguladas que son competidoras (como resumen de dicha literatura teórica y empírica de este efecto véase Engelmann y Müller (2011)).

No obstante, en situaciones concretas, con ausencia de competencia y poder de mercado y, además, cuando no haya mejores alternativas, su introducción puede ser un remedio de último recurso de cara a contribuir a aumentar el mercado y favorecer, en particular, a los consumidores de menor tamaño. El punto de partida es el de un mercado en el que transacciones eficientes no se realizan porque las empresas prefieren mantener precios altos antes que aumentar las ventas. En el caso del servicio de manipulación de mercancías, ello podría tener unas consecuencias perjudiciales sobre los flujos de comercio y la competitividad del sistema portuario español. En el servicio al pasaje, tendría consecuencias igualmente perjudiciales sobre el transporte de pasajeros y sobre el turismo.

No obstante, en el establecimiento de tarifas máximas tanto en la manipulación de mercancías como en el servicio al pasaje son importantes determinados aspectos para reducir su efecto distorsionador, evitar que sean contraproducentes y limitar en lo posible que constituyan una barrera que disuada la entrada de nuevos proveedores del servicio.

**A continuación, se exponen aspectos a considerar para limitar las distorsiones, desde el punto de vista de la regulación eficiente:**

- a) Falta de información sobre el ajuste de las tarifas máximas a los costes (elemento clave en las condiciones de mercado):** los Documentos de Análisis que publica el Observatorio han venido recogiendo todos los años al menos desde 2014-2015 la recomendación prácticamente idéntica de que debe continuarse *‘determinando, actualizando o revisando tarifas máximas de los servicios portuarios, de manera que sean ajustadas y proporcionales a los costes y a las circunstancias de cada servicio portuario en cada puerto’*. El carácter anual de esta recomendación puede explicarse por el carácter dinámico del proceso de determinación y revisión de las tarifas. No obstante, no se detallan anualmente los avances que se han podido realizar respecto a esta recomendación de un año a otro. Por otra parte, tampoco existen estudios públicos recientes ni para la manipulación de mercancías ni para el servicio al pasaje que valoren el

---

una mayor incertidumbre a la empresa regulada, distorsionando potencialmente sus decisiones de inversión e innovación futuras que persigan la reducción futura de costes y, con ello, minando el objetivo inicialmente perseguido.

ajuste de las tarifas máximas a los costes, lo que impide valorar el estado de situación actual. El último estudio data de 2016 (Estudio de la cadena de costes para el tráfico de carga rodada en terminales españolas, de vehículos en régimen de mercancía en buques “*car carrier*”).

- b) Falta de una orientación uniforme para la determinación de las tarifas máximas:** Puertos del Estado dispone de una base de datos que sirve para realizar cálculos de tarifas máximas, pero no existen orientaciones comunes para el cálculo de tarifas máximas que, respetando las particularidades en cada Autoridad Portuaria, puedan servir de base para los cálculos. Sin estas orientaciones comunes es más probable que existan disparidades injustificadas en la determinación de las tarifas máximas.

#### **5.1.4. Existencia de elementos potencialmente limitadores de la competencia en el diseño de los pliegos de prescripciones particulares**

**El adecuado diseño de los pliegos de prescripciones particulares de los servicios influye decisivamente en las condiciones de competencia en la prestación de los mismos.** Los pliegos determinan los requisitos exigibles para acceder a la licencia para la prestación del servicio y las condiciones particulares en que deberá realizarse la prestación. Su diseño inadecuado puede suponer la introducción de restricciones innecesarias a la entrada de empresas en el mercado y, por tanto, a la competencia.

A partir del análisis de los pliegos de prescripciones particulares de manipulación de mercancías disponibles en las páginas web de las Autoridades Portuarias en enero de 2024, se han detectado los **siguientes elementos que pueden actuar como restricciones innecesarias a la competencia:**

- a) Falta de actualización de los pliegos de prescripciones particulares.** En el caso de la manipulación de mercancías, esta falta de actualización es generalizada: desde que se aprobara el TRLPEMM en septiembre de 2011, menos de un 10% de las Autoridades Portuarias han actualizado sus pliegos de prescripciones particulares para la prestación de este servicio. Se trata de un porcentaje muy reducido del total de Autoridades Portuarias lo que ha llevado a que, en los últimos años, se hayan concedido licencias provisionales en varias Autoridades Portuarias. En la práctica ello supone que, en la enorme mayoría de puertos, los operadores desconocen *ex ante* los requisitos para obtener una licencia y por tanto para entrar el mercado, o bien están sometidos a requisitos y condiciones no actualizadas al marco normativo vigente. También pueden existir materias propias de los pliegos de prescripciones particulares del servicio que se estén regulando a través de las concesiones ante la falta de actualización de estos. El ritmo de actualización es en efecto limitado:

y por lo menos desde 2017, los Documentos de Análisis del Observatorio de los Servicios Portuarios vienen advirtiendo de la necesidad de actualizar los pliegos de prescripciones particulares sin que en los últimos años se hayan ido detallando ni los avances registrados ni explicaciones que justifiquen el escaso avance registrado hasta ahora. En el caso del servicio al pasaje, el grado de actualización de los pliegos es mayor que en la manipulación de mercancías, pero todavía más de la mitad de las Autoridades Portuarias no disponen de pliegos de prescripciones particulares de servicios al pasaje publicados. El Marco Estratégico recoge como objetivo que el conjunto de Autoridades Portuarias disponga de pliegos de prescripciones particulares actualizados para el año 2025 por lo que deberán realizarse importantes avances para alcanzar esta meta.

**b) Duración limitada de las licencias de prestación de estos servicios en los casos en los que el número de prestadores no está limitado.**

Las licencias de prestación del servicio de manipulación de mercancías y al pasaje tienen una duración comprendida en un rango de 6 a 50 años, según el supuesto que se trate. Transcurrido ese plazo, las licencias deben renovarse. Dado que la gran parte de las Autoridades Portuarias no disponen de pliegos de prescripciones particulares de manipulación de mercancías actualizados, en el caso de la manipulación de mercancías las renovaciones se están efectuando con plazos que, de no haberlo hecho antes, finalizan en cuanto se aprueben los nuevos pliegos. Salvo en los casos en los que el número de prestadores esté limitado y dado que las Autoridades Portuarias pueden hacer un seguimiento del cumplimiento de las condiciones de prestación, la necesidad de renovación puede suponer una carga administrativa injustificada. Además, los requisitos de renovación periódica derivados de la duración definida podrían desincentivar la entrada de nuevos operadores en caso de apreciar una elevada discrecionalidad en su renovación futura por parte de la Autoridad Portuaria.

**c) Falta de homogeneidad o criterios comunes.** Aunque es necesario preservar un cierto margen de flexibilidad para adaptar los pliegos de prescripciones particulares a las diferentes condiciones entre Autoridades Portuarias, se ha detectado una disparidad significativa en el contenido de aspectos comunes en los pliegos de prescripciones particulares. El Observatorio ya realizó observaciones en este sentido en informes pasados<sup>86</sup>. La disparidad que no obedece a razones de necesidad y proporcionalidad puede actuar como barrera a la competencia, en tanto que podría dificultar la expansión de los proveedores del servicio de

---

<sup>86</sup> Ver, por ejemplo, las recomendaciones del documento de análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios de 2017.

manipulación de mercancías a más de un puerto por tener que conocer y adaptarse a requisitos de obtención de licencia muy diferentes.

**En este sentido, en el caso de la manipulación de mercancías se han detectado importantes disparidades en aspectos como:**

- La duración de las licencias: por ejemplo, en algunas Autoridades Portuarias se fijan máximos de cinco años, en otras mínimos de 3 y máximos a determinar dependiendo de la inversión significativa.
- La inclusión de estándares y medidas de rendimiento y calidad y las medidas concretas escogidas, que difieren de unos pliegos a otros.

Además de los dos anteriores, se han identificado otros aspectos en los que no solo existen importantes disparidades entre los pliegos de prescripciones particulares de distintas Autoridades Portuarias, **sino que su diseño puede tener un impacto particularmente restrictivo en la competencia al reducir el número de empresas que pueden solicitar las licencias.** Se trata en concreto de los siguientes:

- **Acreditación de la solvencia técnica o profesional:** es necesario valorar detenidamente si, dada la complejidad técnica del servicio, es necesario que las empresas cuenten con experiencia previa en la prestación del servicio, o si esta pudiera quedar acreditada por otras vías.
- **Acreditación de la solvencia económico-financiera:** los requisitos de solvencia económica pueden actuar también como barrera de entrada a nuevos operadores, por lo que es necesario que estén justificados en términos de necesidad y proporcionalidad. En este sentido, se valora positivamente la inclusión en algunos casos de disposiciones que permiten acreditarla mediante cualquier medio que pueda ser considerado suficiente por la Autoridad Portuaria, en tanto que permite una variedad de formas alternativas de acreditación. No obstante, se ha identificado, en general, una cierta disparidad en los umbrales y requisitos exigidos, que podrían indicar que no siempre se ajustan a la necesidad y proporcionalidad.
- **Medios humanos y materiales mínimos:** unos requisitos de medios humanos y materiales mínimos excesivamente altos pueden actuar como barrera a la competencia al incrementar los costes fijos y reducir la capacidad de varios operadores de competir en el mercado. Aunque se parte de una situación de falta de actualización generalizada de los pliegos de prescripciones particulares del servicio de manipulación de mercancías, a partir de los pliegos actualmente accesibles se ha identificado una disparidad en la definición de los medios humanos y materiales mínimos entre Autoridades Portuarias

que podría indicar que la introducción de estos requisitos no se ajustaría al mínimo imprescindible, como sería deseable.

**En el caso del servicio al pasaje**, se ha detectado igualmente una cierta disparidad en el contenido de aspectos comunes en los pliegos de prescripciones particulares, aunque en todo caso es claramente inferior a la detectada en el caso del servicio de manipulación de mercancías. Tal y como se explicaba para el caso de este servicio, la disparidad que no obedece a razones de necesidad y proporcionalidad puede actuar como barrera a la competencia. En concreto, se han identificado algunas disparidades en:

- **La acreditación de la solvencia económico-financiera**, con diferencias en los umbrales y requisitos exigidos, que podrían indicar que no siempre se ajustan a la necesidad y proporcionalidad.
- **Medios humanos y materiales mínimos**: suelen incluirse con detalle, tanto en términos de número, formación y elementos descriptivos. Se ha observado que en algunos casos se detalla en los pliegos si el licenciatario o el concesionario es el responsable de los medios materiales.

#### **5.1.5. Asimetría de información en la fijación de tarifas máximas**

El TRLPEMM establece que las Autoridades Portuarias aprobarán las tarifas máximas *‘cuando el número de prestadores del servicio esté limitado o sea insuficiente para garantizar la competencia’* y que *‘la estructura tarifaria deberá incluir los criterios de actualización y de revisión en función del volumen global de la demanda, estructura de costes y otras circunstancias relacionadas con las características del servicio, cuando proceda’*. En estos casos, las empresas de manipulación de mercancías y de servicios al pasaje (las empresas reguladas o agentes) conocen normalmente mejor que las Autoridades Portuarias (el regulador o principal) sus costes, márgenes y tecnología de reducción de costes y pueden no tener incentivos a proporcionar información precisa a las Autoridades Portuarias.

Esta asimetría y las limitaciones de las Autoridades Portuarias en la recopilación de información pueden dificultar a estas fijar de la manera más adecuada las tarifas máximas en perjuicio del usuario del servicio.

## **5.2. Manipulación de mercancías**

### **5.2.1. Sistema de acceso a la profesión restrictivo**

**La existencia de un sistema de acceso que garantice la adecuada capacitación de la mano de obra es fundamental para favorecer la calidad y eficiencia en la provisión del servicio de manipulación de mercancías.** Al mismo tiempo, resulta esencial la definición de unos requisitos de acceso que no

sean excesivos y la configuración de un sistema adecuado y razonable, que promueva la creación de empleo y la igualdad de oportunidades de acceso a la profesión.

Desde el punto de vista de promoción de la competencia, el sistema de acceso a la profesión actual presenta margen de mejora en los siguientes aspectos:

**a) Requisitos comparativamente elevados para la obtención del certificado de profesionalidad:** la obtención del certificado de profesionalidad implica la realización de un total de 850 horas de formación (400 horas de formación teórica y 450 horas de formación práctica).

Estos requisitos son superiores a los exigidos en países de nuestro entorno para el acceso a la misma profesión. Así, el número total de horas requeridas en otros países suele estar en el entorno de las 100-200, frente a las 400 de España. Por ejemplo, en Bélgica el curso tiene una duración aproximada de 14 días y en Francia el curso tiene una duración ligeramente superior a las 40 horas, repartidos en 6 jornadas formativas. En Italia, los cursos oscilan entre 60 y 120 horas a las que hay que sumar unas prácticas (para el caso de los trabajadores portuarios gruistas la duración máxima de las mismas es de 120 horas). Respecto a Portugal, la formación básica para acceder a las tareas más sencillas de la estiba requeriría de un curso de 16 horas, aunque para acceder a tareas más avanzadas habría que añadir 40 horas. Y en Reino Unido existe un certificado básico para la realización de operaciones portuarias habilitante tras un curso de 120 horas.

Destaca también que la obtención del certificado de profesionalidad de la estiba es de los que mayor duración requiere en comparación a otros certificados de profesionalidad del mismo nivel. En concreto, de los 256 certificados de profesionalidad de nivel 2 (categoría a la que pertenece el certificado de profesionalidad de la estiba) del [Repertorio Nacional de Certificados de Profesionalidad](#), solo existen otros cinco con una dedicación de más de 800 horas (en administración y gestión y en electricidad y electrónica) y ninguno de una dedicación similar dentro de la categoría de la familia profesional marítimo pesquera. La gran mayoría de los certificados de profesionalidad de nivel 2 requieren una dedicación total en el rango de las 400-650 horas. A este rango pertenecía precisamente el certificado de profesionalidad de la estiba antes de la modificación de 2019, que pasó de requerir 530 horas a 850 horas, sin que se expusieran en el [Real Decreto 257/2019, de 12 de abril, por el que se establecen las normas para la concesión de ayudas especiales para la adaptación del sector de la estiba portuaria](#) las razones detrás del aumento de las horas de prácticas, que se multiplicaron por cinco. Como punto de comparación adicional, la duración de la formación teórico-práctica necesaria para obtener el carné de operador de



grúas móviles autopropulsadas<sup>87</sup> es de 300-450 horas (con 225-300 horas de prácticas, inferiores a las requeridas para la estiba).

- b) Falta de claridad que dificulta la homologación de trabajadores de la estiba de otros países de la UE.** Conforme al Real Decreto-Ley 8/2017, los requisitos del certificado de profesionalidad no serán exigibles para los trabajadores comunitarios que logren acreditar haber realizado antes de su publicación más de 100 jornadas de trabajo en el servicio portuario de manipulación de mercancías. Esta acreditación debe ser homologada por Puertos del Estado, que publicó un documento al efecto. Alternativamente, para los que no cumplen este requisito, los trabajadores portuarios podrían homologar parte de su formación obtenida en su país de origen a través del SEPE. En base a la información obtenida, las empresas interesadas en contratar trabajadores de otros países de la UE no dispondrían de claridad sobre los requisitos y el proceso de esta homologación.
- c) Falta de centros públicos de formación de trabajadores de la estiba.** Hasta donde se ha podido verificar, actualmente solo existen dos centros públicos homologados (Gijón y Cartagena) que impartan la formación del certificado de profesionalidad de la estiba, mientras que el resto (salvo uno asociado a la empresa Intersagunto) estaría asociado a los *pools* específicos. Ello permite a estos últimos ejercer control sobre la formación y el acceso a la profesión, sin que existan actualmente alternativas de peso para la formación fuera de este sistema de *pools*.
- d) Elevado margen de discrecionalidad para la valoración del módulo de prácticas por parte de tutores incumbentes.** La superación del módulo de prácticas necesaria para obtener el certificado de profesionalidad requiere la evaluación positiva en términos de 'apto'. Los trabajadores incumbentes tienen un importante papel en la superación del módulo de prácticas por parte de los aspirantes en tanto que ejercen como tutores y, según establece el V Acuerdo Marco *'la evaluación del monitor-tutor ponderará en la puntuación de la calificación que corresponde a la empresa'* (artículo 55 del V Acuerdo Marco). Para que esta evaluación por parte de trabajadores incumbentes no incurra en riesgos de que surjan potenciales conflictos de interés y que no actúe como barrera a la entrada de nuevos trabajadores en la profesión, debe realizarse en base a criterios objetivos y ser imparcial.

En este sentido, resulta relevante en el acceso a la profesión la evaluación por parte del tutor-monitor conforme a la ficha elaborada por la Comisión

---

<sup>87</sup> Según la disposición transitoria única del Real Decreto 837/2003, de 27 de junio, por el que se aprueba el nuevo texto modificado y refundido de la Instrucción técnica complementaria "MIE-AEM-4" del Reglamento de aparatos de elevación y manutención, referente a grúas móviles autopropulsadas, la experiencia en manejo de este tipo de grúas acreditada por la correspondiente SAGEP podía homologarse para no tener que realizar la formación práctica requerida para obtener el carné.

Paritaria Sectorial Estatal. Es positivo que la legislación actual prevea que la evaluación de las prácticas se realice conforme a los programas formativos que establezcan los tutores del módulo de formación práctica en centros de trabajo (externos a la empresa) y que deban incluir criterios objetivos y medibles. No obstante, el V Acuerdo Marco establece que la evaluación del tutor-monitor de la empresa se efectuará *'conforme a la ficha que se elaborará por la Comisión Paritaria Sectorial Estatal (CPSE)'*. No hay referencias en el V Acuerdo Marco a los criterios empleados para la evaluación en la ficha (si efectivamente se corresponden con los programas formativos y son objetivos y medibles). Por otra parte, la elaboración de la ficha por parte de la CPSE supone la participación de los trabajadores incumbentes en la misma, lo que podría llegar a causar riesgos de que surjan conflictos de interés.

También resulta relevante la falta de requisitos de justificación de la calificación de 'no apto'. No se contempla actualmente la necesidad de justificar detalladamente esta calificación, por lo que no existen mecanismos que permitan acotar la discrecionalidad que podría usarse para limitar potenciales conflictos de interés que, en un escenario desfavorable, resulten en limitaciones injustificadas a la entrada de nuevos trabajadores al sector.

- e) Elevado margen de discrecionalidad en el proceso de selección e importante papel de los trabajadores incumbentes en el acceso a la profesión.** El punto de partida de este sector es particular, en tanto que la competencia en la puesta a disposición de los trabajadores es escasa y las empresas alegan dificultades para contratar trabajadores suficientes por vías alternativas a los CPE. Sin perjuicio de la legalidad del sistema de acceso a la profesión actual, una discrecionalidad muy amplia en el proceso de selección y un papel importante de los trabajadores incumbentes en el acceso a la profesión pueden causar riesgos de conflictos de interés y limitar la posibilidad de incorporación de trabajadores y la igualdad de oportunidades.

Además de las prácticas necesarias para obtener el certificado de profesionalidad, otro ámbito donde pueden surgir riesgos de conflictos de interés son **las pruebas adicionales al certificado de profesionalidad previstas en el V Acuerdo Marco**. Su contenido viene especificado en el V Acuerdo Marco pero existe margen para que sea amplio. En concreto, el V Acuerdo Marco establece que las pruebas deberán incluir al menos pruebas físicas, psicotécnicas y médicas. No obstante, el contenido puede ampliarse y potencialmente no resultar uniforme entre empresas y CPE, ya que el V Acuerdo Marco establece que *'el CPE o la Empresa Estibadora podrá establecer requisitos o pruebas adicionales a los anteriores para la selección de los candidatos'* (artículo 32 del V Acuerdo Marco). No hay referencias a la exigencia de criterios objetivos, transparentes y no discriminatorios de puntuación o calificación. Además, el artículo 33 del V Acuerdo Marco prevé

la participación de la representación sindical y del personal en la elaboración de las pruebas y el proceso de selección.

### **5.2.2. Obstáculos innecesarios e injustificados a la libre elección de las empresas estibadoras entre los modelos de puesta a disposición de trabajadores de la estiba en favor de los CPE**

**La existencia de un sistema de puesta a disposición de trabajadores basado en *pools* específicos ha sido una característica histórica del sector de la estiba**, no solo en España sino también a nivel internacional. Ello se ha debido a las eficiencias que tradicionalmente se asociaban a este modelo de puesta a disposición de trabajadores en un sector marcado por la irregularidad de las jornadas, debida, a su vez, a los tiempos irregulares de llegada de los buques. No obstante, se han producido cambios como la contenerización o el desarrollo de procesos de planificación basados en la tecnología que han reducido la irregularidad de tráfico y mejorado la planificación. Así, en un contexto distinto, el mantenimiento de *pools* específicos o especializados para la manipulación de mercancías puede ser reevaluada: dicho mantenimiento debe responder a criterios de eficiencia y no a inercias históricas ni a barreras que impidan el crecimiento de sistemas alternativos.

De manera no exhaustiva, del análisis llevado a cabo se han identificado tres barreras principales:

- 1. Excesiva complejidad y rigidez del sistema de puesta a disposición de trabajadores de la estiba derivado de la existencia de *pools* específicos para estos trabajadores.** El carácter específico de estos *pools*, dedicados exclusivamente a la formación y puesta a disposición de trabajadores de la estiba, no se considera justificado por razones de necesidad y proporcionalidad. Aunque las ventajas de un modelo que permita la compartición de mano de obra para cubrir un trabajo irregular siguen estando presentes, es importante considerar que la contenerización y el progreso tecnológico han hecho que la irregularidad del tráfico se reduzca y, por tanto, también se reduzca la necesidad de contar con un *pool* específico para trabajadores de la estiba.

En cambio, la existencia de *pools* específicos ha supuesto la configuración de un complejo marco legal que introduce rigideces y dificulta la operativa en el sector a modelos alternativos. Por ejemplo, la inclusión en la definición legal de los CPE en 2022 de la cláusula sobre la consecución de su objeto social que establece que *‘contribuirán al mantenimiento del empleo y garantizarán la ocupación efectiva, solicitando la cesión temporal de trabajadores portuarios para actividades del servicio de manipulación de mercancías (...) no realizada por la empresa socia.’* ha tenido importantes implicaciones. En la práctica, proporciona cobertura

legal a otra serie de disposiciones, como la prioridad del personal del CPE en los sistemas de organización y distribución del trabajo, que pueden tener como efecto la introducción de barreras que dificultan el desarrollo de sistemas alternativos al CPE. En otras palabras, la regulación de la puesta a disposición de la mano de obra de la estiba y de los CPE en particular se ha configurado de manera que, aunque en teoría exista libertad de las empresas para optar por otras alternativas, se encuentren con distintas barreras que les incentivan seguir recurriendo al sistema de *pool* y les disuaden de salir de los CPE.

- 2. Trabas al ejercicio del derecho de separación de los CPE por parte de empresas individuales** (separación parcial). Aunque desde un punto de vista societario las empresas individuales que deseen separarse de un CPE pueden optar por la transmisión de sus participaciones en el capital social a un nuevo socio, en la práctica las posibilidades de transmisión son escasas ya que ello requiere encontrar una empresa con licencia de manipulación de mercancías que quiera participar en el CPE. Por tanto, en estos casos, las empresas acaban recurriendo al ejercicio del derecho de separación contemplado en el Real Decreto Legislativo 1/2010, de 2 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Sociedades de Capital. En el contexto del sector, no sería descartable que no todos los socios del CPE quieran apoyar la separación de uno o varios socios que posteriormente vayan a continuar con la actividad. Por ello, en el proceso de separación del socio pueden darse cuestiones en el propio CPE que dificulten y alarguen el proceso de separación de la empresa. En última instancia, estas posibles dificultades pueden dificultar o impedir la separación de las empresas que ya lo han solicitado y, también, desincentivar a futuro a las empresas a optar por la separación.
- 3. Recolocación convencional obligatoria.** El V Acuerdo Marco, tras la aprobación de la Ley 4/2022, establece la obligación de recolocación convencional para los casos de separación total o parcial de un CPE en los que la empresa continúa con la actividad. La CNMC ya formuló diversas observaciones sobre el sistema previsto en el último borrador del V Acuerdo Marco en su [informe de 10 de noviembre de 2020](#). En todo caso, aunque deba realizarse una autoevaluación de las eficiencias de la recolocación de personal y acreditarse suficientemente el cumplimiento de las cuatro condiciones acumulativas establecidas en el artículo 1.3 de la Ley 15/2007, de Defensa de la Competencia, la introducción de una obligación de recolocación y de sometimiento a los procesos asociados a ella (que implican incertidumbre en el resultado) pueden actuar como un desincentivo para las empresas a abandonar un CPE y puede ponerlas en desigualdad competitiva frente a otras empresas del sector que no formaran parte de un CPE previamente.

Además, el plazo de dos meses que estableció el V Acuerdo Marco para que las empresas estibadoras pudieran salirse de un CPE sin que se les aplicara el mecanismo de recolocación convencional y con el fin de asegurar el carácter voluntario del mismo resultó ser de una duración excesivamente corta, dado que los procesos de separación han sido mucho más largos.

**Finalmente, además de las cuatro barreras señaladas, otro factor principal que disuade a las empresas a separarse o disolver los CPE es la falta de alternativas probadas a los CPE para la puesta a disposición de mano de obra de la estiba.** Dadas las distintas barreras existentes, las empresas que quisieran abandonar un CPE por considerar que la no participación representa una alternativa más eficiente se pueden encontrar con dificultades para lograr la mano de obra suficiente por vías alternativas, como la contratación en plantilla o a través de ETT.

### 5.2.3. Existencia de rigideces en la organización del trabajo

**La literatura se ha referido repetidamente a que las deficiencias en la organización del trabajo pueden afectar negativamente a la competitividad del puerto** (Notteboom & Vitellaro, 2019). La importancia de la adecuada organización del trabajo radica en el gran peso que todavía tienen los costes laborales sobre el total de costes operativos de los terminalistas.

**En un sector marcado entre otros aspectos por una demanda variable, la flexibilidad es un aspecto especialmente importante** (Notteboom T. , 2010): una rigidez excesiva puede generar costes por excedentes de trabajadores y horas contratadas o al revés, problemas de eficiencia por su escasez. Por tanto, con la flexibilidad se trata de alcanzar un equilibrio entre costes operativos y desempeño del trabajador.

**De la información recabada para el análisis, se deduce la presencia de rigideces en la organización de la mano de obra estibadora en España.** Estas impiden a las empresas realizar una asignación óptima de los recursos humanos y deterioran su posición competitiva. En concreto, desde el punto de vista de la regulación eficiente y en línea con lo ya adelantado por estudios anteriores del sector, se han identificado como principales fuentes de rigideces las siguientes:

- a) Falta de flexibilidad en los turnos de trabajo.** Los turnos fijos de seis horas que, por lo general, se establecen en el V Acuerdo Marco, no se ajustan necesariamente a las horas de carga y descarga de los buques. Así, pueden suponer costes adicionales significativos si ese tiempo sobrante del turno no puede asignarse a otras tareas.
- b) Falta de flexibilidad en la movilidad y polivalencia funcional.** Según lo dispuesto en el V Acuerdo Marco, las empresas estibadoras no



disponen de flexibilidad para encomendar a los trabajadores de la estiba tareas distintas de las especificadas para los grupos profesionales (artículo 11). Ello impide emplear a esta mano de obra en el caso de que la duración del turno de trabajo fijo exceda el tiempo de manipulación de la mercancía de un buque e incentiva la contratación a través del *pool*. Además, el V Acuerdo Marco también establece que la movilidad funcional entre grupos profesionales del personal de una empresa estibadora requiere que el CPE del que la empresa sea socia no tenga disponibilidad del personal del grupo y especialidad correspondientes en el turno requerido (artículo 21), lo que de nuevo limita la flexibilidad de la empresa a la hora de emplear a sus propios trabajadores e incentiva la contratación a través de *pool*.

- c) Falta de flexibilidad en la designación de los equipos de trabajo.** Una de las reclamaciones tradicionales de las empresas del sector ha sido la excesiva rigidez en la determinación de los equipos de trabajo o ‘manos’, indicando incluso la presencia de puestos redundantes en los equipos de trabajo. La presencia de estas rigideces, en efecto, limita la capacidad de las empresas de autoorganizarse y las posibilidades de optimizar el tamaño y la composición de los equipos de trabajo. Además, en virtud del V Acuerdo Marco la asignación del trabajo se realiza por rotación, de forma que las empresas no tienen libertad total para ubicar a los trabajadores en las tareas para las que los consideren mejor capacitados.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal Supremo sobre el V Acuerdo Marco ha anulado en 2025 una cláusula del artículo 11 del Acuerdo por considerar que la remisión directa y general al artículo 41 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores para la tramitación de cualquier cambio de las ‘manos’ o equipos de trabajo supone una limitación al poder de dirección empresarial.

- d) Falta de flexibilidad en la modalidad de contratación de trabajadores.**

En sus informes consultivos sobre el V Acuerdo Marco de 2020 la CNMC ya realizó observaciones sobre la inclusión de limitaciones a la contratación temporal en el artículo 12 del V Acuerdo Marco. En concreto, el artículo 12 del último borrador remitido para informe de la CNMC establecía que *‘el 75% de la plantilla de los CPE y de las Empresas Estibadoras incluidas en el ámbito funcional del presente acuerdo deberá estar contratada bajo contratos laborales indefinidos a tiempo completo.’* Al respecto, la CNMC observó que *‘si bien el establecimiento de porcentajes de plantilla fija en los convenios colectivos es bastante frecuente y tiene el objetivo de promover la contratación fija, la exigencia de un porcentaje elevado de personal fijo en esta actividad podría suponer una limitación significativa a la capacidad de autoorganización de las empresas estibadoras, que puede restarles flexibilidad y dificultar estrategias comerciales de crecimiento, pudiendo afectar*



*proporcionalmente más a las empresas pequeñas*’. La CNMC siguió reiterando en su último informe que el porcentaje del 75% podía suponer una limitación significativa a la capacidad de autoorganización de las empresas estibadoras, pudiendo afectar proporcionalmente más a las empresas de menor tamaño. Aunque en el V Acuerdo Marco finalmente publicado el porcentaje se redujo a dos terceras partes, sigue constituyendo un porcentaje significativo frente al que no cabe sino reiterar observaciones ya realizadas por la CNMC en el último informe consultivo.

- e) Sistemas de organización y distribución del trabajo que otorgan preferencia al personal del CPE frente a otros modelos de prestación del servicio.** Tal y como sucediera en los borradores remitidos a la CNMC para informe consultivo en 2020, el V Acuerdo Marco publicado señala que el trabajo originado como consecuencia de la actividad de las empresas estibadoras se distribuirá diariamente mediante rotación del personal disponible por grupos profesionales y las especialidades establecidas en el artículo 17 y concordantes, con las particularidades establecidas en los convenios o acuerdos colectivos de ámbito inferior. Entre los criterios conforme a los que se realizan las designaciones de personal, se prevé prioridad para el personal del CPE (en orden de prioridad queda primero el personal de la empresa estibadora y CPE, y ya para el segundo turno puede recurrirse tanto a personal propio como del CPE o de ETT u otros servicios)<sup>88</sup>. En este punto, no cabe sino reiterar la observación que ya realizó la CNMC en los informes consultivos de 2020,

---

<sup>88</sup> En concreto, el artículo 13 del V Acuerdo Marco establece: ‘Los nombramientos se realizarán por rotación y, salvo pacto en contrario dispuesto en los convenios o acuerdos colectivos de ámbito inferior, conforme a los siguientes criterios:

- a) *La empresa estibadora deberá dar ocupación efectiva a su personal. Al efecto, deberá ocupar al personal contratado directamente mediante su nombramiento en el primer turno de cada día en el que la empresa tenga actividad. Cumplida la obligación el citado personal no podrá realizar otro turno de trabajo en el mismo día.*
- b) *Asimismo, la empresa deberá dar ocupación efectiva al personal del Centro Portuario de Empleo del que sea socia en la realización de las actividades que precise para las que no haya sido nombrado el personal de la empresa estibadora. El nombramiento del citado personal deberá realizarse de forma que se garantice –siempre que exista actividad– la ocupación efectiva del personal del CPE en atención a la disponibilidad convenida en los artículos 39, 44 y concordantes.*

*En todo caso, cuando la empresa opte por dar ocupación en un segundo turno al personal indicado en el párrafo anterior, se nombrará al que hubiera trabajado en el buque que requiera el reenganche.*

- c) *Para cubrir las necesidades no atendidas por el personal indicado y nombrado conforme a la regulación contenida en el apartado anterior, la empresa estibadora podrá –a su elección– ocupar en un segundo turno al personal contratado directamente o, en su caso, al personal disponible del CPE del que sea socia en desarrollo de la obligación tenida en el artículo 18.4, a) de la ley 14/1994, al personal cualificado puesto a disposición por ETT o a través de otros modelos de prestación del servicio.’*

indicando de nuevo que la priorización del personal de los CPE distorsiona la competencia porque conlleva una ventaja respecto al personal de las ETT o de otros modelos de prestación del servicio. Ello a su vez puede encarecer el coste de la mano de obra para las empresas estibadoras, mermar las posibilidades de crecimiento de las ETT y de los trabajadores ajenos al *pool* de obtener empleo. En definitiva, esta cláusula consolida a los CPE como incumbentes en la puesta a disposición de la mano de obra de la estiba.

#### 5.2.4. Limitaciones al proceso de automatización

**La automatización de las operaciones de las terminales es una de las tendencias más destacadas en los puertos a nivel mundial.** En España, se han dado importantes pasos, pero aún existe un amplio margen para incrementar los niveles de automatización y se prevé que se sigan produciendo avances en este sentido en los próximos años.

**La existencia de barreras a la automatización afecta a la eficiencia y a la posición competitiva de las empresas.** Ello se debe a que la automatización influye sobre la combinación de factores de producción empleada, de forma que la existencia de restricciones a la misma puede llevar a la empresa a escoger una combinación inadecuada.

En este sentido, la *Productivity Commission* australiana en su informe sobre los puertos australianos se refirió precisamente a las restricciones excesivas a la automatización en los convenios colectivos en los puertos como un aspecto a evitar. En Australia, los convenios deben obligar legalmente a las empresas a consultar a los empleados sobre modificaciones fundamentales en las condiciones de trabajo como la automatización. Sin embargo, constata la *Productivity Commission* que estas cláusulas luego traen consigo unos procesos de consulta muy largos y complejos y pueden llegar a requerir de la aprobación de los empleados para cualquier cambio. Considera que esto actúa como un freno a la inversión y supone la pérdida de beneficios como la mejora en la seguridad o fiabilidad de las operaciones de las terminales.

**En España, el V Acuerdo Marco incluye una disposición sobre garantía del empleo y cambios tecnológicos (segundo apartado de la disposición adicional segunda) que prevé un proceso de consulta entre la empresa y la representación legal y sindical de los trabajadores.** En concreto, establece que se llevará a cabo un proceso de consulta entre la empresa y la representación legal y sindical para analizar las consecuencias en el empleo del proyecto y minimizarlas o solidarizar las consecuencias sobre el empleo y las condiciones laborales del personal afectado. Contempla igualmente que, previamente a cualquier medida que pueda afectar el empleo de los estibadores tanto por un incremento injustificado del mismo como por su minoración, deben

agotarse antes todas las medidas posibles de flexibilización de los tiempos de trabajo, de movilidad funcional, etc. También se analizarán por la representación legal y sindical las consecuencias de la nueva tecnología y/o automatización, modos de gestión u organización del trabajo en la retribución del personal, especialmente, en los complementos variables por productividad para acordar, en su caso, la modificación de los establecidos bajo el principio de un reparto equitativo de las mejoras obtenidas. Las discrepancias que se produzcan tras el período de consultas en estos procedimientos colectivos serán resueltas por la Comisión Paritaria Sectorial Estatal.

Aunque la disposición del V Acuerdo Marco es amplia, la multitud de aspectos que deben ser analizados en el proceso de consulta y la posibilidad de acudir a la Comisión Paritaria en caso de disputas puede facilitar que los procesos de consultas sean extensos y complejos, en línea con lo señalado por la *Productivity Commission* australiana. Dichos procesos largos y complejos pueden actuar como freno a la automatización, reduciendo la productividad y la eficiencia de las empresas.

### **5.2.5. Posibles ineficiencias en el funcionamiento de los Puntos de Inspección Fronterizos (PIF)**

Los trámites fronterizos son muy relevantes para asegurar que las mercancías que traspasan la frontera cumplen con las normativas necesarias. Comprenden distintos aspectos, incluyendo seguridad, sanidad etc., los cuales obedecen a distintas normativas y administraciones.

La potencial existencia de ineficiencias en los Puntos de Inspección Fronterizos -ya sea por dificultades de coordinación, dilaciones por falta de medios humanos y materiales, etc.- puede tener efectos relevantes sobre el tiempo que deben pasar los buques en el puerto. En particular, los retrasos pueden elevar los costes y minorar la competitividad de los puertos españoles. Incluso, aun cuando solo una parte de las inspecciones sufran retrasos, la propia existencia de incertidumbre respecto a los tiempos puede desalentar al uso del sistema portuario español.

### **5.2.6. Limitaciones competitivas en las concesiones demaniales**

**Los distintos estudios realizados sobre la competencia en el sector portuario destacan el importante papel de las concesiones demaniales sobre la competencia.** Ello se debe a que constituyen un elemento que restringe la competencia *en* el mercado, y la sustituye por competencia *por* el mercado. Hay dos aspectos fundamentales del diseño de las concesiones demaniales sobre los que se ha puesto un mayor énfasis: los plazos y el proceso de otorgamiento.

A pesar de las importantes dificultades para la obtención de información sobre concesiones demaniales de terminales de manipulación de mercancías, se ha llevado a cabo un análisis de un conjunto de ellas y se han identificado distintos aspectos de mejora con relevancia sobre las condiciones de competencia.

**a) Falta de transparencia sobre las concesiones demaniales existentes.**

No existe una base de datos común que reúna los datos de todas las concesiones demaniales vigentes en las Autoridades Portuarias. La gran dispersión de la información sobre las concesiones dificulta enormemente la realización de cualquier análisis sobre el conjunto del sistema en una dimensión tan importante para la competencia en el mercado<sup>89</sup>.

**b) Falta de un análisis que respalde si los largos plazos de las concesiones demaniales (30 años o más) están suficientemente justificados por posibles mayores niveles de inversión.**

Alrededor de un 40% de las concesiones del conjunto de concesiones analizado (incluyendo prórrogas) tienen un plazo igual o superior a los 30 años. Plazos excesivamente largos pueden suponer una barrera a la entrada que protejan a las empresas incumbentes y en última instancia resultar en mayores tarifas para los usuarios finales. Al respecto, la Autoridad de Competencia de Irlanda ya citaba en su estudio sobre puertos que las investigaciones parecen indicar que los plazos de concesiones más allá del rango de los 20-30 años tendrían un impacto reducido sobre la rentabilidad de la inversión (Theys & Notteboon, 2010). Por su parte, la Autoridad de Competencia de Portugal y la OCDE concluyeron en su estudio sobre los puertos portugueses que la correlación entre la duración de las concesiones de las terminales y la inversión acumulada por los operadores era débil, de forma que no se habría alcanzado el objetivo de promover la inversión con los plazos más largos.

**c) Posible peso significativo de las prórrogas en las concesiones de mayor plazo.**

En análisis realizado apunta a que es posible que exista una importante concentración de las prórrogas en las concesiones cuyos plazos iniciales ya eran de por sí largos. De las concesiones de más de 30 años prorrogadas que se han recopilado, una parte importante (alrededor de la mitad) se han prorrogado por diez o más años, extendiendo el cierre del mercado.

---

<sup>89</sup> Por ejemplo, para el análisis de los plazos generales de las concesiones demaniales de terminales dedicadas a la manipulación de mercancías se ha tenido que recurrir a la recopilación manual de anuncios de otorgamiento de concesiones y sus modificaciones sustanciales en el BOE. Debido a los largos plazos de las concesiones, muchos de estos anuncios son antiguos y no contienen el plazo inicial de las concesiones. En muchos otros casos, los anuncios de prórroga contienen únicamente la duración de la prórroga pero no reflejan ni la fecha de finalización del plazo (lo que podría ser útil para competidores) ni ningún otro dato que permita calcular el plazo total de la concesión.

- d) Falta de orientación procompetitiva en el procedimiento de autorización de las prórrogas de los títulos de ocupación del dominio público portuario.** Actualmente, la legislación permite a las Autoridades Portuarias decidir sobre la autorización de una prórroga teniendo en cuenta exclusivamente la solicitud del incumbente. Al no tener en cuenta información sobre candidatos alternativos, aunque alguno fuera más eficiente, las Autoridades Portuarias pueden llegar a autorizar prórrogas aunque, en la práctica, la convocatoria de un concurso permitiera alcanzar un resultado más eficiente.
- e) La heterogeneidad y falta de orientación procompetitiva en el diseño de los criterios de valoración de las ofertas y en los criterios de adjudicación.** Se ha identificado la existencia de heterogeneidad en los criterios de valoración de las ofertas en los pliegos de bases de concursos de concesiones demaniales de distintas Autoridades Portuarias. El propio Marco Estratégico reconoce este punto al señalar que estas están expresadas con cierta heterogeneidad (plazos, tasas de actividad...).

Respecto a los criterios de valoración, es especialmente relevante la inclusión y el peso concedido al criterio relativo a la reducción de las tarifas aplicables al usuario. Ello se debe a que, en contextos en los que la competencia intraportuaria es potencialmente limitada, aunque se establezcan tarifas máximas, los incentivos a rebajar las tarifas al usuario final una vez obtenida la concesión pueden ser limitados. Se ha apreciado en este sentido que la reducción de las tarifas no siempre se encuentra entre los criterios de valoración y que, cuando se incluye, su peso en la puntuación total suele ser reducido en comparación con otros criterios como, por ejemplo, los ingresos mínimos para la Autoridad Portuaria.

## 5.3. Servicio al pasaje

### 5.3.1. Ausencia de referencias y de análisis sobre los distintos modelos de explotación de terminales

Actualmente existe una importante disparidad en los modelos de explotación de terminales en el servicio al pasaje, con dos grandes categorías: la prestación por parte de las Autoridades Portuarias y la prestación mediante iniciativa privada. La diversidad entre los modelos puede responder a diferencias en las características del puerto que afecten a la prestación del servicio e, igualmente, pueden traer consigo distintas ventajas y desventajas.

Hasta donde ha podido comprobar la CNMC, la gestión privada de las terminales de servicios al pasaje aún sería minoritaria en España. El importante papel de la explotación por parte de las Autoridades Portuarias de las terminales de servicios al pasaje, frente a la explotación privada, podría causar el riesgo de distorsionar la competencia entre terminales. Esto se debe a que podrían surgir potenciales

conflictos de interés de las Autoridades Portuarias como regulador y explotador de las terminales, que, en el peor escenario, resultarían en perjuicios comparativos para los operadores privados.

En España, no existe actualmente un análisis que sirva como referencia sobre estas alternativas de explotación de terminales en el servicio al pasaje, de cara a orientar a las Autoridades Portuarias y que, entre otros aspectos, evalúe la eficiencia de los distintos modelos de explotación. Las orientaciones también podrían ayudar a coordinar mejor el marco de prestación del servicio a nivel institucional y normativo entre los distintos puertos, reduciendo las dificultades de las empresas para expandir su actividad entre puertos.



## 6. CONCLUSIONES

**El funcionamiento eficiente del sistema portuario tiene gran importancia para el transporte de mercancías y pasajeros nacional e internacional, con implicaciones relevantes sobre todos los sectores productivos.** Un mayor grado de competencia y eficiencia en los puertos permitiría reducir los costes de transporte, mejorar la calidad de los servicios, aumentar los flujos de tránsito de mercancías y pasajeros por mar, atraer nuevas industrias e incentivar la innovación e inversión en el sector portuario, entre otros beneficios.

El análisis realizado permite alcanzar las siguientes conclusiones:

**Desde el punto de vista económico y estratégico, estos dos servicios portuarios revisten especial importancia.** El servicio de manipulación de mercancías es uno de los componentes de más peso del coste de transporte de mercancías. Por lo tanto, el precio, la velocidad, fiabilidad y seguridad en la prestación del servicio juegan un papel clave para el comercio. Por otro lado, los servicios al pasaje son necesarios para el tráfico de pasajeros por mar, incidiendo sobre la conectividad entre territorios y sobre el turismo.

**Se han identificado una serie de barreras a la competencia y a la regulación eficiente que afectan a ambos servicios.** Primero, falta transparencia sobre aspectos relevantes como la situación de las terminales portuarias, licencias y concesiones, el desempeño de los servicios, etc. Segundo, se carece de un sistema de seguimiento de desempeño y de incentivos a la eficiencia. Tercero, en materia de tarifas máximas hay limitaciones en cuanto a criterios comunes, transparencia y análisis para determinarlas. Cuarto, los pliegos de prescripciones particulares están desactualizados y no mantienen en general una orientación procompetitiva.

**Para el caso concreto del servicio de manipulación de mercancías, el análisis realizado sugiere que, a pesar de las reformas de los últimos tiempos, en la práctica se ha mantenido el *statu quo* en la puesta a disposición de trabajadores de la estiba.** La estiba ha funcionado tradicionalmente mediante un sistema de *pools* específicos de trabajadores (los actuales Centros Portuarios de Empleo, CPE) que, a pesar de las reformas para dar cabida a otros modelos, siguen siendo el sistema dominante. En 2023, seis años después de las reformas de la estiba, el 88% de los trabajadores formaban parte de un CPE mientras que el resto de las vías de contratación sigue teniendo un peso muy reducido y, de hecho, decreciente desde 2019. También se ha mantenido la estructura de un único CPE por puerto.

**Así, en la manipulación de mercancías, se han identificado obstáculos que pueden perjudicar la eficiencia y competencia.** El sistema de acceso a la profesión resulta restrictivo e incluso crea riesgos de que surjan conflictos de interés. Además, existen obstáculos a la libre elección de las empresas estibadoras entre los modelos de puesta a disposición de trabajadores en favor

de los CPE. También existen rigideces en la organización del trabajo y obstáculos que pueden dificultar los procesos de automatización. Respecto a estos últimos, los cambios deben adoptarse con las precauciones necesarias, pero sin obstáculos que retrasen o frenen innecesariamente mejoras tecnológicas como, por ejemplo, los procesos largos y complejos de consultas amparados por el V Acuerdo Marco. Las dificultades para adoptar nuevas tecnologías pueden reducir la productividad, la eficiencia y la competitividad de los puertos españoles. Asimismo, los Puntos de Inspección Fronterizos (PIF) pueden resultar en cuellos de botella relevantes si no funcionan eficientemente.

**En cuanto a las concesiones demaniales**, dado que sustituyen la competencia *en* el mercado por la competencia *por* el mercado, su diseño debe evitar restricciones injustificadas a la capacidad de competir de los operadores. En este sentido, se han detectado falta de transparencia, plazos muy largos (superiores a 30 años) sin justificación suficiente en términos de eficiencia, y procesos de adjudicación de concesiones y de prórrogas con algunos elementos que carecen de orientación procompetitiva.

**En el servicio al pasaje**, se ha identificado una falta de análisis sobre la eficiencia de los distintos modelos de explotación de terminales. Esto podría llevar a fragmentación en su funcionamiento sin que se justifique por razones de eficiencia.

**En vista de lo anterior, y con el objeto de promover la competencia y eficiencia, se plantean las siguientes recomendaciones.**

## 7. RECOMENDACIONES

### Primera. Impulsar un marco institucional y normativo transparente, eficiente y procompetitivo

#### I. Reforzar y elaborar unas orientaciones sobre la metodología de cálculo de tarifas máximas

Las tarifas máximas pueden considerarse como una de las posibles alternativas para proteger a los consumidores cuando existen restricciones que limitan la competencia. No obstante, deben adoptarse de forma excepcional y con un diseño riguroso, ya que cuentan con numerosas contraindicaciones. En particular, resulta complejo establecer e ir adaptando la tarifa de tal manera que ofrezca un margen de beneficios razonable pero no excesivo. Además, existe el riesgo de que la tarifa máxima no ejerza como techo, sino como punto focal que coordine a todos los oferentes en torno a ese precio. Dada la relevancia crucial que juegan los precios, estas limitaciones conllevan que limitar las tarifas pueda causar distorsiones significativas y riesgos de reducir la competencia, la eficiencia y la inversión, entre otros problemas, en perjuicio de los consumidores y del buen funcionamiento del sector. Mal diseñadas, incluso pueden ser contraproducentes.

Los servicios que analiza el presente Estudio presentan numerosas restricciones a la competencia, por lo que la adopción de precios máximos, con un buen diseño, puede ser razonable. No obstante, deben tenerse muy presentes sus limitaciones y diseñar las tarifas adecuadamente para aprovechar sus ventajas y minimizar los riesgos.

A tal efecto, **se recomienda reforzar y elaborar unas orientaciones sobre la metodología de cálculo de las tarifas máximas**, con el objetivo de que sean rigurosas, transparentes y con capacidad de ajuste. En esta línea, se propone:

- **Desarrollar una metodología de cálculo sólida, independiente y homogénea para la determinación de las tarifas máximas.** Con el fin de reducir las distorsiones y promover la neutralidad competitiva, se recomienda desarrollar unas orientaciones sobre la metodología para el conjunto del sistema portuario. Esta metodología estaría respaldada por un estudio económico-financiero actualizado que tenga en cuenta información objetiva sobre los factores que determinan los precios y su evolución, a fin de convertir los parámetros identificados en los estudios económico-financieros en las tarifas máximas que han de aparecer, en su caso, en los PPP. Se recomienda que estas orientaciones sirvan de guía para la fijación de las tarifas máximas de las Autoridades Portuarias. Sobre esta base, las Autoridades Portuarias mantendrían la discrecionalidad técnica para adaptar las tarifas máximas a las circunstancias específicas del puerto, e incluso decidir si las adoptan o no.

- **Elaborar regularmente estudios económico-financieros y sobre el ajuste de las tarifas máximas a los costes.** Esto permitirá hacer seguimiento de un aspecto clave como es su ajuste y proporción a los costes. Los informes podrían tener carácter anual y publicarse siguiendo un calendario público y preestablecido.
- **Publicar las orientaciones comunes, las metodologías de cálculo y los estudios económico-financieros para incrementar la transparencia.** La mayor transparencia puede reducir la incertidumbre para los participantes en el mercado y permite que los interesados y expertos puedan identificar y plantear posibles problemas o aspectos a revisar.

## **II. Establecer un sistema de incentivos robusto enfocado a los resultados**

Las limitaciones competitivas en la manipulación de mercancías y el servicio al pasaje pueden reducir los incentivos a su funcionamiento eficiente. Por ello, la introducción de incentivos al buen desempeño homogéneos en el conjunto del sistema portuario español podría ayudar a impulsar una mejora en el funcionamiento del sector. Estos incentivos podrían ser coherentes con los objetivos estratégicos para el conjunto del sistema.

Por tanto, **se recomienda reforzar los sistemas de evaluación y acompañarlos de un sistema de incentivos enfocado a los resultados** que promueva la eficiencia. En particular, se propone:

### *II.A Introducir un sistema de competencia referencial*

La introducción de un sistema de competencia referencial (o *yardstick competition*) puede ayudar a fomentar la competencia a partir de la comparación de los resultados entre puertos, por ejemplo, a través de la publicación de *rankings* anuales de cada servicio. Esta competencia por comparación puede generar incentivos a la rápida adopción de buenas prácticas e innovaciones y al uso eficiente de los recursos.

Así, **se recomienda introducir un sistema de competencia referencial.** El sistema podría acompañarse con bonificaciones en la tasa de actividad del año siguiente por la consecución de objetivos anuales definidos para cada periodo de planificación. Además de los incentivos a nivel de puertos derivados del efecto reputacional por la publicidad de los resultados, podría elaborarse igualmente un *ranking* anual de desempeño a nivel de empresa. Incluso, podría valorarse la introducción de bonificaciones adicionales para aquellas empresas situadas en las primeras posiciones.

Las comparativas deben estar bien diseñadas para que los indicadores que sirvan de base para el *ranking* sean comparables. Por ejemplo, la metodología

DEA (análisis envolvente de datos, o *Data Envelopment Analysis*), especialmente las versiones más recientes, permitiría establecer comparaciones objetivas entre autoridades portuarias o terminales, favoreciendo una regulación más basada en resultados (Krmac & Mansouri, 2022). Dada la importancia de diseñar bien los criterios y el mecanismo de seguimiento para hacer las comparativas, es también recomendable dotar al sistema de seguimiento de medios suficientes para su adecuada definición, establecimiento, recopilación y procesamiento de información y aplicación.

### *II.B Establecer un mecanismo de “cumplir o explicar” respecto a las recomendaciones anuales*

La formulación de recomendaciones anuales, en línea con lo ya realizado a través del Documento de análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios, constituye una buena práctica. Igualmente, cabe señalar que el Marco Estratégico ha supuesto un importante y adecuado ejercicio de diagnóstico y planificación general. Como muestra de ello, muchas de las barreras a la competencia y recomendaciones aquí identificadas están alineadas o profundizan con el contenido del Marco Estratégico

Sería positivo que continúen los ejercicios de planificación estratégica, de diagnóstico y de formulación de recomendaciones. Asimismo, puede mejorarse su seguimiento y aplicación para que estos ejercicios se traduzcan en mejoras reales. En primer lugar, el diagnóstico y planificación podrán beneficiarse de la información del refuerzo del sistema de indicadores que se propone. Además, el sistema de indicadores mejorado proporcionará información sobre el grado de seguimiento de los objetivos planteados.

Por otra parte, la aplicación de las recomendaciones anuales se beneficiará de una rendición de cuentas reforzada siguiendo el principio de ‘cumplir o explicar’: deberán cumplirse o, de lo contrario, deberán explicarse las razones que justifican el incumplimiento.

Así pues, **se recomienda reforzar el seguimiento de las recomendaciones de mejora del servicio de manipulación de mercancías, y establecer un mecanismo de ‘cumplir o explicar’** (*comply or explain*).

### **III. Incrementar la transparencia y establecer indicadores de desempeño**

La transparencia promueve la competencia y la eficiencia. Reduce la incertidumbre y facilita una mejor toma de decisiones, tanto en la valoración de la entrada en los mercados como respecto al ejercicio de la actividad. Además, permite que autoridades y operadores realicen diagnósticos más rigurosos, a fin de identificar problemas y adoptar soluciones de forma más precisa y eficaz. Entre otras cosas, esto es un aspecto esencial para poder realizar un

seguimiento sistemático a través de métodos de competencia referencial, ‘cumplir o explicar’ u otras alternativas. Esta transparencia debería realizarse de forma estructurada, con metodologías comunes e indicadores concretos que permitan conocer la situación en los puertos y ponerla en contexto, permitiendo comparaciones entre puertos y también a lo largo del tiempo.

En virtud de lo anterior, **se recomienda incrementar la transparencia y establecer indicadores** de desempeño. A tal fin, en particular se plantea lo siguiente:

### *III.A Establecer un catálogo de datos homogéneo y actualizarlo frecuentemente para reforzar la disponibilidad y calidad de los datos*

Contar con información y datos de calidad y actualizados es esencial para conocer la situación y desempeño de los puertos. **Por ello, se recomienda desarrollar a nivel nacional un catálogo de datos** que deben recopilarse y publicarse para cada puerto y servicio, que deban seguir unas metodologías específicas y sobre los que exista una supervisión a nivel nacional para garantizar que son comparables.

Igualmente, **se recomienda incrementar la frecuencia de la actualización de los datos**. Dado que un reporte más frecuente del conjunto de datos (por ejemplo, trimestral en vez de anual) supone una mayor carga burocrática, puede valorarse también explorar modificaciones en el diseño del sistema y la recopilación de datos que reduzcan la carga asociada al suministro de información.

A fin de promover el cumplimiento en el reporte, **se recomienda que la supervisión incluya mecanismos para incentivar el suministro de información**, ya que es el punto de partida para poder disponer de información del desempeño actualizada. Establecer un sistema de incentivos transparente y obligatorio que fomente la provisión de información sobre el desempeño y la eficiencia y la calidad en la provisión del servicio de manipulación de mercancías y el servicio al pasaje. Para ello, se podrían introducir penalizaciones por incumplimientos en el reporte de los datos, por ejemplo, por el suministro incompleto o tardío de la información.

### *III.B. Establecer un sistema de indicadores completo y coherente*

Establecer un sistema de indicadores completo y coherente permitiría hacer seguimiento del cumplimiento de los objetivos de alto nivel definidos en el Marco Estratégico. Para ello, será necesario definir indicadores de seguimiento de menor nivel (detallados) homogéneos para el conjunto del sistema portuario que permitan hacer seguimiento del cumplimiento de los objetivos de alto nivel establecidos en el Marco Estratégico. Para evitar duplicidades y una carga



burocrática excesiva, se recomienda que los indicadores contenidos en los pliegos de prescripciones particulares se definan de forma coherente con los objetivos de menor nivel.

**Así pues, se recomienda definir e incluir indicadores homogéneos para el conjunto de puertos sobre distintas variables sobre las que se han detectado margen de mejora.** Cada indicador debería elaborarse a partir de una metodología común, pública y estable en el tiempo, para facilitar el seguimiento de la evolución y las comparativas. En el caso de la manipulación de mercancías los indicadores podrían incluir, entre otros: (i) el tiempo, con un desglose asociado a las distintas fases del transporte de las mercancías, desde la llegada del barco al puerto hasta el paso por el puesto de inspección fronteriza, (ii) la calidad, e (iii) indicadores específicos de la manipulación de mercancías relevantes para evaluar la liberalización, como el coste unitario del personal de la estiba en los puertos, el coste medio del personal por tonelada manipulada o el rendimiento de los estibadores por puerto.

También se podría valorar publicar información sobre otras variables clave para poder conocer el desempeño del servicio de manipulación de mercancías, sobre trabajadores de la estiba y sobre la puesta a disposición de los mismos, incluyendo indicadores de productividad y otra información relevante para evaluar la evolución del sector de la estiba. Por ejemplo, una lista pública periódicamente actualizada de los CPE que operan en cada Autoridad Portuaria y de las ETT que ponen personal a disposición del servicio portuario de manipulación de mercancías en cada puerto, el coste unitario de personal en los puertos españoles, el coste medio del personal por tonelada manipulada en los puertos españoles o el rendimiento de los estibadores por puerto.

### *III.C Mantener un registro actualizado del estado de situación de terminales, concesiones y licencias*

La creación de un registro actualizado en el que figuren las terminales portuarias en cada Autoridad Portuaria y el estado de situación de la concesión demanial (detallando la empresa concesionaria, la fecha de otorgamiento, el plazo, la fecha de expiración) puede aportar información clave para todos los participantes en el mercado y reducir las barreras de entrada ligadas a la falta de información. Para ello, sería crucial actualizar frecuentemente la información en el registro de las licencias de prestación del servicio. Para tener una visión completa de la situación competitiva en la provisión de estos servicios, puede ser además útil la información sobre la coincidencia entre el concesionario y licenciatario.

En consecuencia, **se recomienda crear y mantener un registro actualizado del estado de situación de las terminales, de las concesiones y de las licencias de los servicios en los puertos.**

#### **IV. Actualizar los pliegos de prescripciones particulares y diseñarlos de forma más homogénea y procompetitiva**

Los pliegos de prescripciones particulares, al establecer las condiciones concretas de funcionamiento de estos servicios en cada puerto, son un elemento esencial. A fin de fomentar que dichos pliegos promuevan altos niveles de eficiencia y competencia, se recomiendan las siguientes actuaciones:

##### *IV.A. Actualizar los pliegos de prescripciones particulares de estos servicios*

En el caso de la manipulación de mercancías, actualmente se encuentran desactualizados en casi todas las Autoridades Portuarias. Dichos pliegos contienen la normativa de desarrollo de cada servicio, por lo que establecen las reglas de juego fundamentales para los prestadores, tanto los ya instalados como los posibles candidatos a entrar en el mercado. Su actualización resulta imprescindible para que los operadores puedan conocer *ex ante* los requisitos para obtener una licencia y, por tanto, para entrar el mercado. Es importante que dichos requisitos sean conocidos en todo momento y los operadores estén sometidos a requisitos y condiciones actualizadas al marco normativo vigente.

Por tanto, **se recomienda actualizar los pliegos de prescripciones particulares**. En este sentido, sería deseable que se realizaran todos los esfuerzos posibles para alcanzar el objetivo definido en el Marco Estratégico de que el conjunto de Autoridades Portuarias disponga de pliegos de prescripciones particulares actualizados para el año 2025.

##### *IV.B. Preparar un pliego-tipo detallado por parte de Puertos del Estado*

El proceso de actualización generalizada supone una buena oportunidad para la elaboración de este pliego-tipo por varias razones. En primer lugar, servirá para lograr una mayor homogeneización en todos los aspectos en los que no sea necesaria la adaptación a las circunstancias particulares de cada puerto, favoreciendo la movilidad de operadores y la posibilidad de incrementar la competencia interportuaria. En segundo lugar, el pliego-tipo puede proporcionar la base para fijar de manera homogénea los indicadores de seguimiento del desempeño. Además, al servir de guía detallada sobre el contenido de los pliegos de prescripciones particulares del servicio, la existencia de este pliego puede contribuir a acelerar de manera significativa el proceso de actualización.

En virtud de lo anterior, **se recomienda preparar un pliego tipo detallado por parte de puertos del Estado**, como sucede en el caso de otros servicios portuarios. La CNMC, en su función consultiva, podría valorar los pliegos en su función de promoción de la competencia.

*IV.C. Incluir requisitos de los solicitantes y medios humanos y materiales mínimos que sean necesarios y proporcionados*

Requisitos de los solicitantes como la solvencia técnica y profesional o la solvencia económico-financiera pueden actuar como barrera de entrada a nuevos operadores. Por ello, es necesario que sean necesarios (los estrictamente necesarios para el logro del objetivo perseguido, existiendo una clara justificación por una razón de interés general) y proporcionados (no generan más daño del que se pretende evitar, optando, entre las distintas alternativas, por las más adecuadas y menos distorsionantes de la competencia). En cuanto a los medios humanos y materiales mínimos, de forma similar, pueden actuar también como barrera a la competencia. Un sistema de seguimiento reforzado, con indicadores de calidad y eficiencia *ex post* como el que se recomienda introducir, ya elimina prácticamente la necesidad de introducir *ex ante* requisitos de medios humanos y materiales mínimos.

Por ello, con la introducción de este sistema de seguimiento reforzado, **se recomienda evitar siempre que sea posible inclusión de requisitos de medios humanos y materiales mínimos**. En caso de mantenerse, se recomienda justificar su necesidad y proporcionalidad. Además, su fijación deberá realizarse conforme a criterios transparentes y objetivos, para así mantener la neutralidad competitiva.

*IV.D. Valorar que el plazo de vigencia de las licencias para la prestación del servicio de manipulación de mercancías y el servicio al pasaje pueda ser indefinido para los casos en los que el número de prestadores no esté limitado*

En los pliegos de prescripciones particulares pueden establecerse los supuestos de extinción de las licencias y las Autoridades Portuarias pueden realizar el seguimiento del cumplimiento de las condiciones de prestación. Para eliminar las cargas administrativas ligadas a la renovación de las licencias, podría ser una opción que las licencias tuvieran carácter indefinido en los casos en que el número de prestadores no esté limitado.

Por tanto, **se recomienda valorar que el plazo de vigencia de las licencias para la prestación del servicio de manipulación de mercancías y el servicio al pasaje pueda ser indefinido para los casos en los que el número de prestadores no esté limitado**. Para la configuración de este sistema de licencia de duración indefinida deberá valorarse su interacción y encaje con la regulación de la ocupación del dominio público portuario (forzosamente limitada en el tiempo).

## V. Valorar la introducción de un regulador y supervisor independiente de puertos

El establecimiento de reguladores independientes se ha justificado para numerosos sectores que presentan características especiales y fallos de mercado (véase, por ejemplo, OCDE 2016 y OCDE 2019). Los puertos son un sector que puede beneficiarse de un organismo de regulación y supervisión. En concreto, puede resultar útil para establecer y revisar las regulaciones y orientaciones necesarias para los distintos servicios en los puertos, incluyendo la fijación de las tarifas máximas, la aprobación de los plazos y las prórrogas de las concesiones de terminales portuarias. También pueden participar en la mediación y resolución de conflictos (por ejemplo, en el proceso de separación de las empresas de los CPE), la recopilación y publicación de información o el establecimiento de un sistema de incentivos basado en la competencia referencial. Dado que la administración central, CC.AA. y municipios tienen relación con distintos aspectos de la propiedad y gestión del puerto, un organismo independiente también podría ayudar a reducir el riesgo de potenciales conflictos de interés.

**En consecuencia, se recomienda valorar la introducción de un regulador y supervisor independiente de puertos**, que establezca regulación y criterios comunes, supervise el cumplimiento de la normativa y resuelva los conflictos que se puedan plantear. Así, podría ser útiles de distintas maneras, entre otras:

- Respecto a la fijación de tarifas máximas, el análisis de un regulador independiente puede contribuir a la fijación de una metodología uniforme. Si además posee amplios poderes de recopilación de información, puede minimizar también las asimetrías de información. Por otra parte, aunque la fijación de las tarifas máximas se efectúe por las Autoridades Portuarias para tener en cuenta las circunstancias específicas de la provisión del servicio en ese puerto, el regulador independiente podría recomendar modificaciones a las Autoridades Portuarias si lo considerara conveniente.
- En materia de conflictos dentro de los propios puertos, un regulador independiente podría ejercer funciones de arbitraje para impulsar soluciones eficientes y eficaces.
- En cuanto a las recomendaciones sobre plazos y la aprobación de las prórrogas de las concesiones, un informe vinculante de un regulador independiente podría contribuir a promover una perspectiva procompetitiva en la autorización de las prórrogas. Esto es especialmente importante en las concesiones de mayor duración.
- En la manipulación de mercancías, la figura de un regulador independiente podría resultar también de utilidad en la mediación en el proceso de separación de las empresas de los CPE. En concreto, la independencia puede contribuir a la toma de decisiones objetivas y no discriminatorias, al

no estar sujetas a presiones políticas que puedan tender a favorecer determinados resultados. El conocimiento experto sobre el funcionamiento del sector del regulador independiente es también importante.

- Los conocimientos expertos y el carácter independiente del regulador podrían también contribuir al establecimiento del sistema de competencia por referencia.
- Finalmente, en el servicio al pasaje, los conocimientos expertos y la independencia del regulador podrían contribuir positivamente al análisis de la eficiencia de los distintos modelos de explotación de las terminales de pasajeros y a la preparación de unas conclusiones al respecto que puedan servir de base para las decisiones de las Autoridades Portuarias.

## Segunda. Promover más eficiencia y competencia en la manipulación de mercancías

### VI. Facilitar el acceso y ejercicio a la profesión de estibador

El sistema de acceso a la profesión de la estiba debe garantizar la adecuada capacitación de la mano de obra y, al mismo tiempo, contemplar unos requisitos que no restrinjan innecesariamente el acceso a dicha profesión. El modelo actual incluye limitaciones que perjudican a los trabajadores ya que dificultan que los interesados puedan formarse y ejercer como estibadores. También supone la existencia de restricciones injustificadas a la libertad de movimiento de trabajadores en la Unión Europea, en contra de lo que dispone la normativa. Igualmente, desincentiva que las empresas puedan contratar y organizar eficazmente su labor.

Así pues, **se recomienda facilitar el acceso a la profesión de estibador así como el ejercicio de dicha profesión**, en beneficio de los trabajadores interesados en esta profesión, así como de los demandantes de servicios de estiba. A tal fin, se proponen las siguientes modificaciones:

#### *V.A Revisar la duración de la formación para obtener el certificado de profesionalidad de la estiba*

La duración actual (850 horas) es de las mayores de todos los certificados de profesionalidad de nivel 2 y muy superior a la necesaria para acceder a la profesión de la estiba en otros países de nuestro entorno. Ello sugiere que existe margen para reducir las horas de formación sin comprometer la capacitación.

Una duración cercana o inferior a 500 horas seguiría siendo superior a la exigida en otros países del entorno, pero se situaría más en línea con la de la mayoría de los certificados de profesionalidad de nivel 2 (con una dedicación total en el rango de las 400-650 horas) y la formación teórico-práctica necesaria para

obtener el carné de operador de grúas móviles autopropulsadas. Precisamente, en este rango se situaba la duración aproximada de la duración de la formación teórico-práctica del certificado de profesionalidad de la estiba antes de la modificación de 2019, sin que se aportara justificación del aumento.

Por ello, **se recomienda revisar la duración de la formación profesional de la estiba**. Esta revisión debe hacerse de forma objetiva, para garantizar la capacitación sin incurrir en un exceso de duración y de costes que perjudique a los trabajadores interesados en formarse para ejercer esta profesión. Asimismo, sería recomendable tener como referencia el formato y duración previa a 2019, la de otros países de la Unión Europea y la de profesiones relacionadas, dado que nada indica que esos sistemas de formación no hayan capacitado adecuadamente para el ejercicio de la profesión.

#### *V.B Facilitar la homologación de trabajadores de la estiba de otros países de la UE*

El sistema actual dificulta injustificadamente que puedan ejercer en España estibadores de la UE con experiencia suficiente y demostrable. Esto podría contravenir la libertad de movimiento de los trabajadores, el cual es uno de los principios fundamentales de la UE desde su creación, consagrado en el art. 3.2 del Tratado de la Unión Europea (TUE); y en los arts. 4.2, 20, 26 y 45 a 48 del TFUE. Para que esta libertad sea efectiva, debe garantizarse que las cualificaciones profesionales de otros países de la UE sean ampliamente reconocidas (arts. 26 y 53 TFUE).

En consecuencia, **se recomienda facilitar la homologación de los profesionales de la estiba de otros países de la UE**, en cumplimiento del principio de libertad de movimiento de los trabajadores. En particular, se recomienda revisar el sistema y facilitar la homologación a través de una mayor claridad regulatoria sobre los requisitos y sobre el proceso a seguir por parte del SEPE y demás autoridades competentes.

#### *V.C Aumentar los centros de enseñanza homologados*

En España, existe un número limitado de centros de formación de estibadores homologados, lo que dificulta el acceso a la profesión. Además, dados los retos en la puesta a disposición de la mano de obra, la separación de la formación para el acceso a la profesión de los CPE puede ser un factor importante para favorecer el desarrollo de alternativas reales a los *pools* específicos.

Por ello, **se recomienda promover la existencia de un mayor número de escuelas públicas homologadas para formar a profesionales de la estiba**.



### *V.D Reforzar la independencia y objetividad de las evaluaciones para prevenir conflictos de intereses*

La superación del módulo de prácticas es necesaria para obtener el certificado de profesionalidad, y requiere la evaluación positiva en términos de 'apto'. Los trabajadores incumbentes tienen un importante papel en tanto que ejercen como tutores y, según establece el V Acuerdo Marco, *'la evaluación del monitor-tutor ponderará en la puntuación de la calificación que corresponde a la empresa'* (art. 55 del V Acuerdo Marco).

Dadas las particularidades del sector de la estiba, incluyendo la escasa competencia, restricciones a la organización de las empresas y las dificultades alegadas por las empresas para contratar trabajadores fuera de los CPE, es importante limitar los elementos de discrecionalidad en la evaluación de las prácticas y en las pruebas de selección de trabajadores. Así, se debe asegurar la neutralidad en la evaluación de los candidatos y evitar riesgos de que surjan conflictos de interés o u otras barreras que constituyan limitaciones añadidas e injustificadas para los trabajadores que quieran optar a ejercer de estibadores.

A consecuencia de lo anterior, **se recomienda reforzar la evaluación objetiva del módulo de prácticas para promover la neutralidad y evitar restricciones injustificadas al acceso a la profesión.** Para ello se recomienda, en relación a las prácticas:

- **Evaluarlas conforme a los programas formativos que establezcan los tutores del módulo de formación práctica en centros de trabajo y que deberán incluir criterios objetivos y medibles,** tal y como prevé la legislación reguladora de los certificados de profesionalidad. Frente a la utilización actual de la ficha elaborada por la Comisión Paritaria Sectorial Estatal (CPSE) para la evaluación del módulo de prácticas por parte de los tutores, se recomienda:
  - o promover la estandarización de los programas formativos de los módulos de prácticas necesarias para obtener el certificado de profesionalidad de la estiba, para así favorecer la uniformidad y neutralidad en la evaluación,
  - o especificar claramente criterios objetivos y medibles, que podrán concretarse si es necesario en una ficha a cumplimentar por los tutores de la empresa, y
  - o elaborar el programa formativo y la posible ficha únicamente por los tutores del centro formativo, eliminando la elaboración prevista actualmente de la ficha de evaluación por parte de la CPSE.
- **Justificar detalladamente las razones que explican una calificación de 'no apto' en el módulo de formación práctica por parte del tutor de la empresa.** Esta justificación deberá basarse en los criterios objetivos y

medibles definidos previamente y con ella se busca favorecer la neutralidad e imparcialidad.

- **Establecer mecanismos de revisión y evaluaciones de recuperación** que no dependan de los mismos tutores, para dar más opciones a los candidatos y, además, reforzar la objetividad de la evaluación.

#### *V.E Promover la objetividad en la contratación por parte de los CPE*

El contexto del servicio de manipulación de mercancías es particular, en tanto el que una sola entidad (el CPE) prácticamente acapara la contratación de mano de obra en cada Autoridad Portuaria y sirve *de facto* de puerta de entrada a la profesión en cada puerto. Por ello, desde el punto de vista de la competencia y fomento de la eficiencia, y respetando la libertad de contratación, en el contexto específico de este sector sería preferible no contar con capas obligatorias adicionales de discrecionalidad y limitar las pruebas adicionales a aspectos puramente objetivos e imprescindibles para el desempeño de la profesión.

Por ello, y para prevenir riesgos de posibles conflictos de intereses, **se recomienda reforzar la objetividad en el diseño y en la ejecución de las pruebas de selección de trabajadores.**

#### *V.F Limitar la participación de los estibadores en la contratación para prevenir conflictos de interés*

La participación de los propios trabajadores y de la representación sindical en el proceso de selección, incluida la elaboración de las pruebas, no parece justificada ni es habitual en otros sectores. En general, quien debe evaluar el número y perfil de trabajadores que necesita es la propia empresa, según su organización y plan de negocio. Además, esta participación puede crear riesgos de aparición de conflictos de interés que perjudiquen a los potenciales trabajadores entrantes, a la selección eficiente de trabajadores y a la creación de empleo.

Por lo tanto, **se recomienda prescindir de la participación de los trabajadores en las decisiones de contratación.** En todo caso, se recomienda que no tengan derecho de veto sobre la incorporación de otros trabajadores.

### **VII. Reforzar la eficiencia y la neutralidad competitiva en los modelos de puesta a disposición de los trabajadores de la estiba**

El modelo de puesta a disposición de los trabajadores centrado en los CPE cuenta con una larga tradición histórica y sigue siendo claramente predominante en España, incluso después de la reforma de 2017. A pesar de su larga tradición,

el mantenimiento del sistema no debe responder a inercias históricas sino a criterios de eficiencia.

Ello subraya la importancia de analizar la eficiencia de la existencia de CPE (o *pools* específicos para trabajadores de la estiba) con vistas a valorar la conveniencia de mantener el modelo, reformarlo o considerar su posible eliminación y de abordar las barreras identificadas en este estudio que podrían estar dificultando el desarrollo de las otras alternativas.

Por tanto, **se recomienda reforzar la eficiencia y la neutralidad competitiva en los modelos de puesta a disposición de los trabajadores de la estiba**. En concreto, se plantea:

- **Evaluar la eficiencia de la existencia de CPE y considerar su sustitución por un sistema en el que la contratación de mano de obra de la estiba se efectúe únicamente por las propias empresas y a través de ETT.** En presencia de todos los factores de complejidad y rigidez, las barreras del modelo de *pools* específicos o especializados para la estiba y la inercia histórica, que tienden en su conjunto a perpetuar a los CPE como modelo predominante, se considera conveniente profundizar en la apertura a la competencia de este ámbito, modificando la regulación de los sistemas de puesta a disposición de los trabajadores de la estiba. En concreto, se recomienda eliminar la regulación específica de los CPE de forma que las empresas puedan contratar directamente a los trabajadores de la estiba y recurrir a ETT. Ello permitiría restar complejidad, rigidez e introducir mayor competencia en el sector. Este sistema podría reforzarse además introduciendo una mayor flexibilidad o movilidad funcional en el desempeño de tareas por parte de los trabajadores de la estiba, incrementando de esta manera las posibilidades de contratación directa por parte de las empresas y reduciendo la dependencia del sistema de *pools*. En el caso de España, existe un precedente en el puerto de Cartagena en el que no se llegó a constituir una SAGEP, ni CPE, y que, por tanto, desde la disolución de su SEED en 2018 carece de un *pool* específico de trabajadores portuarios. Ello refleja que no es necesario contar un mecanismo de *pools* específicos en la estiba.
- **Eliminar los obstáculos innecesarios e injustificados que pueden impedir a las empresas optar libremente por el modelo de puesta a disposición de los trabajadores que consideren más eficiente.** En concreto:
  - Para promover la agilidad del proceso de separación parcial y aportar mayor certidumbre, podría resultar de utilidad la preparación por parte de Puertos del Estado de un documento que sirva de guía para acordar los términos de las separaciones de los CPE. Se recomienda igualmente la designación de un tercero

independiente que supervise el proceso de separación y pueda mediar en las discrepancias.

- En cuanto a la recolocación convencional obligatoria, además de las observaciones realizadas por la CNMC en el último borrador de V Acuerdo Marco en su [informe de 10 de noviembre de 2020](#), para evitar que actúe como desincentivo para las empresas a abandonar un CPE, se recomienda promover la libertad de empresas salientes y CPE para fijar los términos de la separación sin que la recolocación de trabajadores sea como tal obligatoria legalmente.

### **VIII. Incrementar la flexibilidad en la organización del trabajo de la estiba y eliminar la preferencia de los trabajadores de los CPE**

La existencia de rigideces en la gestión de la organización del trabajo impide a las empresas organizarse de manera eficiente y afecta a su capacidad para competir. Este tipo de restricciones pueden ser particularmente perjudiciales para el funcionamiento eficiente del sector, ya que dificultan que las empresas puedan ir adaptando su modelo de negocio y ajustar y mejorar sus ofertas a sus clientes e, incluso, limita su capacidad de innovar planteando nuevas formas de organización. En un sector donde su eficiencia repercute en otras muchas actividades económicas, en el que los costes de la mano de obra tienen un peso elevado y en el que la flexibilidad es especialmente importante por la variabilidad de la demanda, se considera recomendable abordar distintas iniciativas para incrementar la flexibilidad en la organización del trabajo, facilitando así que las empresas puedan plantear distintas ofertas y servicios e innovar en beneficio de los consumidores.

En concreto, resulta relevante que los operadores cuenten con libertad para establecer su modelo de negocio y organizar el trabajo de forma autónoma, y que las restricciones a este principio se apliquen siempre de forma justificada por razones de interés general y de manera proporcionada.

En este sector existen diversas limitaciones que fijan de manera general la duración de los turnos, el tamaño de los equipos de trabajo o incluso la proporción de estibadores que deben ser personal fijo. Estas restricciones no se amparan en razones de interés general, y pueden acarrear perjuicios significativos en términos de eficiencia y capacidad de innovación.

Por lo tanto, **se recomienda incrementar la flexibilidad en la organización del trabajo de la estiba y eliminar la preferencia de los trabajadores de los CPE.** En general, estas recomendaciones coinciden con las ya formuladas por la CNMC en informes anteriores (véase [INF/CNMC/035/20](#), [INF/CNMC/059/20](#), [INF/CNMC/094/20](#)). En particular, se plantea lo siguiente:

- **Permitir mayor flexibilidad en la organización de los turnos** facilitando que se puedan ajustar mejor a los tiempos que requiera cada operación.
- **Aumentar la flexibilidad en la polivalencia y movilidad funcional**, que permita (i) dedicar el tiempo sobrante de un turno fijo (que no pueda ajustarse de ninguna forma al tiempo de descarga del buque) a la realización de otras tareas y (ii) asignar tareas de otros grupos profesionales a personal de la empresa con acreditación para la especialidad requerida, sin necesidad de recurrir primero al personal del CPE.
- **Introducir mayor flexibilidad para la determinación de los equipos de trabajo** o ‘manos’, para que las empresas tengan mayor libertad para determinar su composición y para destinar a los trabajadores a las tareas que consideren.
- **Eliminar o reducir el requisito de personal fijo en la plantilla del V Acuerdo Marco.** En línea con lo ya señalado por la CNMC en los informes consultivos sobre los borradores del V Acuerdo Marco, la eliminación o reducción del porcentaje actual de las dos terceras partes de personal fijo permitiría reforzar la capacidad de autoorganización de las empresas estibadoras y dotarles de una mayor flexibilidad.
- **Eliminar la prioridad de los trabajadores de los CPE en la distribución del trabajo recogida en el V Acuerdo Marco.** En línea con lo ya señalado por la CNMC en los informes consultivos sobre los borradores de V Acuerdo Marco, esto resulta recomendable para eliminar la ventaja del personal de los CPE frente al personal de las ETT o de otros modelos de puesta a disposición de la mano de obra que distorsiona la competencia. La eliminación de esta cláusula, al poner en pie de igualdad a trabajadores ajenos al *pool*, podría fomentar la puesta a disposición a través de otros modelos y promover la competencia en el la mano de obra de la estiba. Por tanto, se trata de un aspecto clave para el éxito de la liberalización de la estiba.
- **Eliminar la prohibición de contratar a nuevo personal hasta que se hayan agotado las posibilidades de promoción profesional de todas las personas trabajadoras.** Esta prohibición protege de forma excesiva e injustificada a los trabajadores incumbentes frente al nuevo personal. Su eliminación proporcionará mayor libertad a las empresas para optar por el personal más adecuado para desempeñar un puesto de trabajo (ya sea a través de promoción interna o un trabajador externo) y podría resultar en una mayor productividad y mayor capacidad de competir de las empresas.

## **IX. Promover la innovación e inversión en automatización a través de un marco regulatorio eficiente y procompetitivo**

La automatización de tareas puede elevar sustancialmente la eficiencia y productividad de los puertos españoles. Igualmente, retrasar la incorporación de innovaciones tecnológicas en los puertos puede perjudicar de forma significativa la competitividad del sistema portuario español, con importantes repercusiones sobre el resto de la economía. Lo anterior implica que el marco normativo, y en particular los convenios colectivos, no deben introducir barreras injustificadas y desproporcionadas al proceso de automatización en las terminales de manipulación de mercancías ni a la incorporación de otras mejoras tecnológicas.

**Se recomienda así promover la innovación e inversión en automatización a través de un marco regulatorio eficiente y procompetitivo.** Para lograr este objetivo, se plantea eliminar las restricciones que supongan procesos de consultas complejos, en los que los trabajadores tengan en la práctica la posibilidad de bloquear las decisiones empresariales de automatización o innovación. El abordamiento de las rigideces en la organización de la mano de obra y en la libertad de las empresas para separarse de los CPE permitirá también promover la automatización.

## **X. Reforzar la eficiencia en el funcionamiento de los Puntos de Inspección Fronterizos (PIF)**

Las inspecciones son un elemento necesario y relevante, que deben hacerse de forma rigurosa y eficiente para cumplir el doble objetivo de asegurar el cumplimiento de la normativa sin retrasar innecesariamente el tránsito de mercancías.

A tal fin, **se recomienda reforzar la eficiencia en el funcionamiento de los PIF** asegurando una dotación adecuada de medios humanos y materiales, y adoptar las medidas necesarias para asegurar la agilidad de los trámites, teniendo en cuenta aspectos como la facilidad de trámites a través de medios digitales y la importancia de la coordinación en las actuaciones inspectoras.

## **XI. Revisar el sistema de concesiones demaniales para aumentar la competencia y promover la inversión**

La regulación de las concesiones demaniales es un ámbito muy importante para la competencia. Debe prevenirse que, a través de la regulación o de las decisiones administrativas, se produzca el cierre de un mercado o se restrinja de manera injustificada la capacidad de competir entre los distintos operadores. En este sentido, el sistema actual de concesiones demaniales recogido en el TRLPEMM presenta distintos aspectos con margen de mejora en términos de



disponibilidad de información, análisis de su eficiencia y su orientación procompetitiva.

Por ello, **se recomienda revisar el sistema de concesiones demaniales para aumentar la competencia y promover un mayor nivel de inversión**. En particular, se plantean las siguientes actuaciones:

#### *IX.A. Crear un registro de concesiones demaniales*

Contar con un registro de las concesiones demaniales puede ser de gran ayuda para aportar transparencia sobre el estado de situación de las concesiones de las terminales de manipulación de mercancías en cada Autoridad Portuaria. De esta manera, los interesados pueden tener mayor facilidad para optar a obtener una concesión una vez concluya el plazo.

Así, **se recomienda crear un registro de concesiones demaniales**, donde figuren los detalles de las concesiones vigentes incluyendo empresa, plazo y prórrogas.

#### *IX.B. Realizar un análisis justificado sobre la idoneidad de los plazos de las concesiones y ajustar el plazo de concesiones al mínimo imprescindible*

En base al análisis realizado por la CNMC a partir de la escasa y dispersa información disponible, parece que en España hay un peso significativo de los plazos largos (de más de 30 años) en las terminales de manipulación de mercancías. Por otra parte, distintos estudios apuntan al impacto reducido de los plazos más largos sobre la rentabilidad de la inversión, mientras que suponen una limitación muy notable de la competencia.

En virtud de lo anterior, **se recomienda realizar un análisis sobre la duración óptima de los plazos de las concesiones**. En función de los resultados de este análisis, se recomienda ajustar los plazos de las concesiones al mínimo imprescindible, para evitar cierres del mercado que no solo conlleven perjuicios para la competencia, sino que tampoco estén contribuyendo a lograr otros objetivos.

#### *IX.C. Reforzar la excepcionalidad de las prórrogas de las concesiones demaniales*

Las prórrogas suponen una extensión de los ya de por sí largos plazos de las concesiones, prolongando el cierre de los mercados por encima de lo previsto, en perjuicio de los potenciales interesados y de aquellos consumidores que pudieran beneficiarse de mejoras de condiciones tras un proceso competitivo para volver a otorgar la concesión.

Por lo tanto, **se recomienda reforzar la excepcionalidad de las prórrogas de las concesiones demaniales**. Debe mantenerse por defecto el carácter improrrogable de las concesiones en tanto que suponen el cierre de un mercado por lo general durante un largo periodo de tiempo. La prórroga debería entenderse como un mecanismo excepcional para casos justificados y permitir extensiones de plazo limitadas a uno o dos años como máximo. La convocatoria de concursos debe ser la vía de actuación predominante.

Para ello, se recomienda modificar el régimen actual de prórrogas recogido en el art. 82 del TRLPEMM de forma que:

- (i) La prórroga de concesiones con una duración total de más de 30 años (incluyendo la nueva prórroga) queden limitadas a situaciones de excepcionalidad, se acompañen de una justificación sobre la imposibilidad de convocar un concurso y se planteen por un máximo de un año renovable una única vez por un segundo año adicional. Sería recomendable que la prórroga estuviera sujeta a informe vinculante de Puertos del Estado (o de un regulador independiente). La prórroga de concesiones que alcancen en total una duración tan larga supone el cierre del mercado a la competencia durante un largo periodo de tiempo, en el que pueden producirse importantes cambios en la dinámica del mercado. Por ello, se considera conveniente que en estos casos las prórrogas sean excepcionales y limitadas, y se basen en una justificación cualificada de su amparo bajo razones de interés general para lograr fines que no puedan alcanzarse de ninguna forma mediante la convocatoria de un concurso.
- (ii) Las prórrogas excepcionales del artículo 82.2.c) se eliminen, en tanto que suponen un cierre del mercado a la competencia durante un periodo de tiempo muy largo. Se entiende que las inversiones adicionales en determinadas concesiones o las contribuciones del concesionario para financiar distintos supuestos pueden alcanzarse con la convocatoria de un concurso en la que se incluyan en el pliego de bases del concurso.

#### *IX.D. Introducir mecanismos de manifestación de interés en el procedimiento de autorización de las prórrogas de los títulos de ocupación del dominio público portuario*

Actualmente, la legislación permite decidir sobre la prórroga teniendo en cuenta exclusivamente la solicitud del incumbente. Sería positivo que, con carácter previo a la autorización de una prórroga, la Autoridad Portuaria valorase la conveniencia de la misma frente a la convocatoria de un concurso y que para ello, no deba limitarse al contexto y los motivos del operador incumbente.

Por lo tanto, **se recomienda introducir en la legislación mecanismos que permitan la manifestación de interés en la concesión por parte de terceros, antes de conceder una prórroga.** Esto implicaría que las Autoridades Portuarias deban tener en cuenta a través de audiencia pública, competencia de proyectos u otros trámites, otros posibles candidatos para poder comparar proyectos más eficientes y tomar así la decisión de prorrogar la concesión o en cambio, convocar un concurso.

#### *IX.E. Diseñar los criterios de valoración promoviendo la competencia en precios*

En contextos en los que la competencia intraportuaria es potencialmente reducida, aunque se establezcan tarifas máximas, los incentivos a rebajar las tarifas al usuario final una vez obtenida la concesión pueden ser limitados.

Por ello, **se recomienda diseñar los criterios de valoración promoviendo la competencia en precios.** A tal fin, se plantea:

- (i) incluir las tarifas aplicables al usuario (o la reducción respecto a las tarifas máximas) como criterio de valoración, y
- (ii) asignar a este criterio un peso significativo en la puntuación total y superior al asignado a otros criterios, como por ejemplo los ingresos recibidos por las Autoridades Portuarias.

#### *IX.F. Incluir requisitos de admisión necesarios, proporcionados y no discriminatorios*

Los criterios de solvencia económico-financiera y técnica son necesarios para garantizar que las empresas que optan a una concesión son capaces de cumplir con sus compromisos. No obstante, el diseño de los mismos debe ser adecuado y, en particular, se debe evitar que los requisitos sean desproporcionados o discriminatorios, ya que esto supondría la exclusión injustificada de potenciales competidores, lo que podría dar lugar a peores resultados en la asignación.

Por lo tanto, **se recomienda que los requisitos de admisión sean necesarios, proporcionados y no discriminatorios.** Aunque debe preservarse la discrecionalidad técnica de las Autoridades Portuarias en la definición de los criterios de solvencia económico-financiera y de solvencia técnica y profesional, la necesidad y proporcionalidad de los mismos debe estar debidamente justificada.

## Tercera. Examinar la eficiencia de los distintos modelos de explotación de terminales de servicios al pasaje

### XII. Plantear orientaciones sobre los diferentes modelos de explotación de terminales de servicios al pasaje

Aunque la disparidad de los modelos de gestión puede deberse a las características específicas del puerto que afecten a la prestación del servicio, los distintos modelos traen consigo distintas ventajas y desventajas. Entre otros aspectos, la propia existencia de diferentes modelos puede acentuar la fragmentación del mercado y dificultar la posibilidad de competir de las empresas. Igualmente, la ausencia de orientaciones sobre los modelos de explotación puede dificultar la decisión de los puertos de optar por uno u otro y, sobre todo, la coherencia y coordinación de las decisiones entre puertos.

A fin de facilitar la elección de un modelo, fomentar la coherencia entre puertos y no fragmentar innecesariamente el mercado, **se recomienda que la autoridad competente elabore unas orientaciones sobre los distintos modelos de explotación de terminales que sirvan de referencia a nivel nacional**. Estas orientaciones deberían ser públicas, y podrían basarse en un estudio previo que analice en profundidad la eficiencia, ventajas e inconvenientes de los distintos modelos de explotación en las terminales de pasajeros del sistema portuario español. Podría contener conclusiones y recomendaciones para guiar las decisiones de las Autoridades Portuarias sobre el modelo de explotación más conveniente. Así, y entre otras cuestiones, podría plantear indicaciones para fomentar la competencia y la toma de decisiones eficientes en los casos en los que haya varios licenciarios, en cuestiones tales como gestión de medios materiales o mecanismos para incentivar un nivel adecuado de inversión.

## 8. BIBLIOGRAFÍA

- Alphaliner. (consultado en julio de 2025). Top 100.
- Australian Competition and Consumer Commission. (2022). *Container stevedoring monitoring report 2021-22*.
- Autoridad Portuaria de Castellón. (2021). *Manual de operaciones y servicios portuarios. Nivel 3*.
- Autoridad Portuaria de Valencia. (2023). *Valenciaport celebra su nueva Terminal*.
- Autoridade da Concorrência. (2018). *Estudio sobre a Concorrência no Setor Portuário*.
- Autorità Garante della Concorrenza e del Mercato. (1997). *Indagine conoscitiva nel settore dei servizi portuali*.
- Autoriteit Consument & Markt. (2004). *Study on the Port of Rotterdam – Market Definition and Market Power*.
- Autoriteit Consument & Markt. (2020). *Onderzoek: Nameting concurrentie in de haven*.
- Ballester Pastor, I. (2022). El nuevo régimen jurídico (legal y convencional) de relaciones laborales en la estiba portuaria ¿Cumple ya las exigencias de la liberalización del sector que impone el TJUE? *Revista de Estudios Jurídico Laborales y de Seguridad Social (REJLSS)*, 121-152.
- Banco Mundial. (2007). *Port Reform Toolkit, Second Edition*.
- Banco Mundial. (2018). *Maritime Networks, Port Efficiency, and Hinterland Connectivity in the Mediterranean*.
- Banco Mundial. (2023). *Logistics Performance Index*.
- Banco Mundial. (2024). *The Container Port Performance Index 2023*.
- Boscá, J., Pedro Cantos, J., & Ángel de la Fuente, J. (2022). *¿Deberían reducirse las tasas portuarias?* Dictámenes fedea.
- Bradley, J. (2016). *“The Union Ruptured:” Mechanization, Modernization, and the International Longshore and Warehouse Union*.
- Bureau of Infrastructure and Transport Research Economics. (2022). *Waterline 68*.
- Canedo Arrillaga, M. (2022). El régimen jurídico de la estiba en España: una visión desde la perspectiva de competencia. *Lex Social: Revista De Derechos Sociales*, 12(1), 436–467.
- Cano-Leiva, Cantos-Sanchez, & Sempere-Monerris. (2023). The effect of privately managed terminals on the technical efficiency of the Spanish port system. *Case Studies on Transport Policy vol. 13*.
- Castillo-Manzano, Fageda, & Gonzalez-Laxe. (2014). An analysis of the determinants of cruise traffic: An empirical application to the Spanish port system. *Transportation Research Part E: Logistics and Transportation Review vol. 66*, 115-125.

- Cenit y Facultad Náutica de Barcelona. (2013). *Mapa de caracterización del poder de mercado de los operadores de los puertos españoles.*
- Clark, X., Dollar, D., & Micco, A. (2004). Port Efficiency, Maritime Transport Costs and Bilateral Trade. *Journal of Development Economics* vol.75, 417-450.
- CLIA. (2018). *Contribution of Cruise Tourism to the Economies of Europe 2017.*
- CLIA. (2023). *State of the Cruise Industry Report.*
- CNC. (2007). *Resolución del Expediente 2805/07: ASOCIACION NACIONAL EMPRESAS ESTIBADORAS Y CONSIGNATARIAS / COORDINADORA ESTATAL TRABAJADORES DEL MAR.*
- CNC. (2010). *Resolución del Expediente S/0314/10.*
- CNC. (s.f.). *Resolución del Expediente INF/CNC/2010: TARIFAS MÁXIMAS PARA EL TRANSPORTE MARÍTIMO EN LA LÍNEA ALGECIRAS-CEUTA-ALGECIRAS.*
- CNMC. (2009). *IPN 006/09 Puertos de Interés General.*
- CNMC. (2010). *Resolución del Expediente S/0314/10: PUERTO VALENCIA.*
- CNMC. (2016). *Resolución del Expediente S/DC/0596/16: ESTIBADORES VIGO.*
- CNMC. (2017). *Resolución del Expediente S/DC/0619/17: ACUERDO MARCO DE LA ESTIBA.*
- CNMC. (2018a). *Resolución del Expediente C/0922/18: NAVIERA ARMAS/TRASMEDITERRANEA.*
- CNMC. (2018b). *Resolución del Expediente E/CNMC/005/18: ESTUDIO SOBRE PRECIOS DE BILLETES AÉREOS EN TERRITORIOS NO PENINSULARES.*
- CNMC. (2018c). *Resolución del Expediente IPN/CNMC/033/18: DECRETO SOBRE TRANSPORTE MARÍTIMO EN LAS ILLES BALEARS.*
- CNMC. (2018d). *Resolución del Expediente PRO/CNMC/002/18: ANÁLISIS DE LAS OBLIGACIONES DE SERVICIO PÚBLICO PARA EL TRANSPORTE MARÍTIMO DE PASAJEROS Y VEHÍCULOS EN LA LÍNEA CEUTA - ALGECIRAS.*
- CNMC. (2020a). *Resolución del Expediente INF/CNMC/035/20: BORRADOR DEL V ACUERDO MARCO PARA LA REGULACIÓN DE LAS RELACIONES LABORALES EN EL SECTOR DE LA ESTIBA PORTUARIA.*
- CNMC. (2020b). *Resolución del Expediente INF/CNMC/059/20: TEXTO-PROPUESTA DEL V ACUERDO MARCO DE LA ESTIBA.*
- CNMC. (2020c). *Resolución del Expediente INF/CNMC/094/20: TEXTO-PROPUESTA DEL V ACUERDO MARCO DE LA ESTIBA.*



- CNMC. (2021a). *G-2021-01: Recomendaciones a los poderes públicos para una intervención favorecedora de la competencia en los mercados y la recuperación económica inclusiva.*
- CNMC. (2021b). *Resolución del Expediente C/1203/21 GRIMALDI/ACTIVOS GRUPO ARMAS.*
- CNMC. (2021c). *Resolución del Expediente VS/0241/10 - NAVIERAS CEUTA-2.*
- CNMC. (2022a). *Resolución del Expediente C/1305/22: GRIMALDI / TFB.*
- CNMC. (2022b). *Resolución del Expediente E/CNMC/006/19: ESTUDIO SOBRE EL TRANSPORTE INTERURBANO DE VIAJEROS EN AUTOBÚS.*
- Competition and Consumer Protection Commission. (2013). *Competition in Irish Ports.*
- Coordinadora. (2022). *Anuario de Coordinadora 2021.*
- Cortes Rodríguez, C., Cordon Lagares, E., González Galán, A., & García del Hoyo, J. (2018). Clasificación de los puertos españoles atendiendo a su tipología de tráfico e infraestructuras. *Estudios de economía aplicada vol.36-3*, 765-788.
- Coto-Millan, P., Banos-Pino, J., & Rodriguez-Alvarez, A. (2000). Economic efficiency in Spanish ports: some empirical evidence.
- Cruise Market Watch. (2023). *Financial Breakdown of Typical Cruiser.*
- Cruz Villalón, J. (2018). Las necesarias transformaciones de la negociación colectiva en la estiba y desestiba. *TEMAS LABORALES núm. 142*, 109-145.
- Davis, L. W., & Kilian, L. (2011). The allocative cost of price ceilings in the US residential market for natural gas. *Journal of Political Economy*, 119.2, 212-241.
- Deloitte. (2017). *Análisis y diagnóstico del servicio portuario al pasaje en el sistema portuario español.*
- Dewry. (2015). *Estudio de costes de paso del contenedor por terminales internacionales del entorno de los puertos españoles.*
- Diario del puerto. (2022). *Pulse: El pulso del sector logístico nacional e internacional.*
- Djankov, S., Freund, C., & Pham, C. (2010). Trading on Time. *The Review of Economics and Statistics vol.92*, 166-173.
- El Estrecho Digital. (16 de Septiembre de 2022). La Autoridad Portuaria de Tarragona hace un llamamiento al acuerdo entre estibadores y Estarraco CPE.
- El Estrecho Digital. (3 de Febrero de 2023). Los estibadores de aviles deciden ir la huelga.
- El Mercantil. (5 de Diciembre de 2022). Ership tilda de “incomprensible y desproporcionada” la huelga convocada por Coordinadora.

- Engelmann, D., & Müller, W. (2011). Collusion through price ceilings? In search of a focal-point effect. *Journal of Economic Behavior & Organization*, 79 (3), 291-302.
- European Commission. (2020). *Estimating foreign and national trade elasticities in the EU internal market using generalised transport costs*.
- Fancello, Serra, & et al. (2021). Evaluating the efficiency of Mediterranean container ports using data envelopment analysis. *Competition and Regulation in Network Industries vol. 22, 3-4*, 163-188.
- FMI. (2022). *Shipping Costs and Inflation*.
- García Alonso, L. (2005). Competencia interportuaria: delimitación y análisis del área de influencia de los puertos españoles.
- Garrido, J. (5 de Marzo de 2020). Pasado, presente y, sobre todo, futuro de la automatización de terminales de contenedores. *PierNext*.
- González, M., & Trujillo, L. (2006). La medición de la eficiencia en el sector portuario: revisión de la evidencia empírica.
- Hidalgo Gallego, S. (2016). Ensayos sobre economía portuaria: un enfoque estratégico.
- Hummels, D. (2001). Time as a Trade Barrier. *GTAP Working Paper No. 18*.
- Interempresas. (14 de Marzo de 2022). 2021, un año muy bueno para las navieras a pesar de la pandemia.
- International Transport Forum, OCDE. (2015). *Cruise Shipping and Urban Development: State of the Art of the Industry and Cruise Ports*.
- International Transport Forum, OCDE. (2018). *The Impact of Alliances in Container Shipping*.
- International Transport Forum, OCDE. (2021). *Container Port Automation. Impacts and Implications*.
- Jole, J. (2016). Control of Automated Container Terminals, A Literature Review on Automated Container Handling Equipment.
- Kaliszewski, A., Kozłowski, A., Dąbrowski, J., & Klimek, H. (2020). Key factors of container port competitiveness: A global shipping lines perspective. *Marine Policy*, vol.117.
- Kammoun, & Abdennadher. (2022). Seaport efficiency and competitiveness in European seaports. *Transport Policy vol. 121*, 113-124.
- Krmac, E., & Mansouri, M. (2022). A comprehensive review of data envelopment analysis (DEA) methodology in port efficiency evaluation. *Maritime Economics & Logistics 25(3)*, 1-63.
- Las empresas de ANESCO generaron más del 76% del empleo de estibadores en los puertos españoles en 2018. (17 de julio de 2019). *CEOE*.
- Las empresas de ANESCO mueven al año casi el 93% de los contenedores que se manipulan en toda España. (2021). *ANESCO*.

- Lavassani, K. M., Iyengar, R., & Movahedi, B. (2022). Multi-tier analysis of the medical equipment supply chain network: empirical analysis and simulation of a major rupture. *Benchmarking: An International Journal*.
- Limão, N., & Venables, A. (2001). Infrastructure, Geographical Disadvantage, Transport Costs, and Trade. *The World Bank Economic Review Vol. 15, No. 3*, 451-479.
- McKinsey. (2016). *The future of automated ports*.
- Merk, O., & Teodoro, A. (2022). Alternative approaches to measuring concentration in liner shipping. *Maritime Economics & Logistics volume 24*, 723–746.
- Merkel. (2018). Competitive intensity and inefficiency in European container ports: An empirical investigation using SFA. *Maritime Business Review vol. 3, 2*, 165-184.
- Nägele García de Fuentes, N., & Vélez Fraga, M. (2021). La modificación de las concesiones portuarias ante la doctrina del Tribunal Supremo. *Actualidad Jurídica Uría Menéndez, n.º 56*, 155-165.
- Nikolaou, & Dimitriou. (2021). Lessons to be Learned from Top-50 Global Container Port Terminals Efficiencies: A Multi-Period DEA-Tobit Approach. *Maritime Transport Research vol.2*.
- Notteboom, T. (2010). Dock labour and port-related employment in the European seaport system: key factors to port competitiveness and reform. *European Sea Ports Organisation (ESPO)*.
- Notteboom, T., & Vernimmen, B. (2009). The effect of high fuel costs on liner service configuration in container shipping. *Journal of Transport Geography vol.17*, 325-337.
- Notteboom, T., & Vitellaro, F. (2019). The impact of innovation on dock labour: evidence from European ports. *Electronic Journal of Management*.
- Notteboom, T., Pallis, A., & Rodrigue, J.-P. (2022). *Port Economics, Management and Policy*.
- Núñez-Sánchez, R. (2013). Marginal Costs, Price Elasticities of Demand, and Second-best Pricing in a Multiproduct Industry: An Application for Spanish Port Infrastructure. *Journal of Transport Economics and Policy vol.47, No. 3*, 349-369.
- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2016a). *Estudio de la cadena de costes para el tráfico de carga rodada en terminales españolas, de vehículos en régimen de mercancía en buques "Car-Carrier"*.
- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2016b). *Estudio de la cadena de costes para el tráfico de contenedores en terminales españolas*.
- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2019). *Estudio de la cadena de costes del tráfico de graneles sólidos industriales en puertos españoles*.

- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2020). *Documento de Análisis de la Evolución de la Liberalización del Sector de la Estiba en España. Año 2019.*
- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2021). *Documento de Análisis de la Evolución de la Liberalización del Sector de la Estiba en España. Año 2020.*
- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2022a). *Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios 2021.*
- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2022b). *Documento de Análisis de la Evolución de la Liberalización del Sector de la Estiba en España. Año 2021.*
- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2023a). *Análisis y conclusiones del estado del mercado de los servicios portuarios 2022.*
- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2023b). *Memoria anual del Observatorio de los servicios portuarios 2022.*
- Observatorio de los Servicios Portuarios. (2024). *Documento de Análisis de la Evolución de la Liberalización del Sector de la Estiba en España. Año 2023.*
- Observatorio del transporte y la logística en España. (2023). *Informe Anual 2022.*
- Observatorio del transporte y la logística en España. (consultada en septiembre de 2024). *Base de datos OTLE.*
- Observatorio del transporte y la logística en España. (consultado en 2024). *Base de datos OTLE.*
- OCDE. (2009). *Port Competition and Hinterland Connections.*
- OCDE. (2011). *Competition In Ports And Port Services.*
- OCDE. (2012). *Recomendación del Consejo sobre Política y Gobernanza Regulatoria.*
- OCDE. (2016). *The Governance of Regulators: Being an Independent Regulator.*
- OCDE. (2018). *OECD Competition assessment reviews: Portugal, Volume I - Inland and Maritime Transports and Ports.*
- OCDE. (2019). *Independent Sector Regulators.*
- OCDE. (2021). *Enhancing economic performance and well-being in Chile: Policy actions for improving ports' labour conditions and competitiveness.*
- OCDE. (2022a). *OECD Competition Assessment Reviews: Brazil.*
- OCDE. (2022b). *Performance of Maritime Logistics.*
- Papachristou, & et al. (2022). Cruise home-port selection criteria. *Research in Transportation Business & Management vol.45 B.*

- Parra, Camarero, & González. (2020). DEA-Bootstrapping Analysis for Different Models of Spanish Port Governance. *Journal of Marine Science and Engineering* vol. 9, 30.
- Portius. (2014). *Port Labour in the EU*.
- Productivity Commission. (2023). *Lifting productivity at Australia's container ports: between water, wharf and warehouse*.
- Puertos del Estado. (2019). *Memoria de Sostenibilidad del sistema portuario*.
- Puertos del Estado. (2023a). *Cuadro de Mando Anual*.
- Puertos del Estado. (2023b). *Información institucional de Puertos del Estado: Nosotros*.
- Puertos del Estado. (2024a). *Anuario Estadístico 2023*.
- Puertos del Estado. (2024b). *Resumen general del tráfico portuario, diciembre de 2023*.
- Puertos del Estado. (2025). *Resumen general del tráfico portuario, diciembre de 2024*.
- Puertos del Estado. (consultado en julio de 2025). *Registro General de Empresas Prestadoras de Servicios Portuarios*.
- PwC. (2013). *Study aimed at supporting an impact assessment on: "Measures to enhance the efficiency and quality of port services in the EU"*.
- Rodrigue, & Notteboom. (2013). The geography of cruises: Itineraries, not destinations. *Applied Geography* vol. 38, 31-42.
- Rodrigue, J. P. (2020). *The Geography of Transport Systems*.
- Rodríguez Ramos, P. (2018). El régimen jurídico de la relación laboral de los estibadores: pasado, presente, futuro. *Revista andaluza de trabajo y bienestar social*, 142, 223-234.
- Rodríguez-Izquierdo Serrano, M. (2018). La reforma del trabajo en la estiba por la Unión Europea en el caso español, entre el efecto directo y la integración encubierta. *TEMAS LABORALES* núm. 142/2018, 53-78.
- Ros. (23 de Julio de 2020). Economies of scale in the cruise industry. Bigger means better? *PierNext*.
- Schmalensee, R. (1989). Good regulatory regimes. *The RAND Journal of Economics*, 417-436.
- Sjostrom, W. (2004). Ocean Shipping Cartels: A Survey. *Review of Network Economics* 3, 107-134.
- TDC. (2003). *Resolución del Expediente 2480/03: Estibadores Cádiz*.
- TDC. (2004). *Resolución del Expediente C84/04: BALEARIA / UMAFISA*.
- The White House. (2022). *FACT SHEET: Lowering Prices and Leveling the Playing Field in Ocean Shipping*.



- Theys, C., & Notteboon, T. (2010). Determining terminal concession durations in seaports: theoretical considerations, applicable techniques and current practices.
- Transporte XXI. (2023a). *Puertos de España, edición 2023*.
- Transporte XXI. (2023b). *Libro blanco del sector marítimo portuario en España*.
- Transporte XXI. (2024a). *¿Quién manda? En el transporte y la logística en España, edición 2024*.
- Transporte XXI. (2024b). *Puertos de España, edición 2024*.
- Transporte XXI. (2025). *¿Quién manda? En el transporte y la logística en España, edición 2025*.
- Tribunal de Defensa de la Competencia. (1995). *La Competencia en España: balance y nuevas propuestas*.
- UNCTAD. (1987). *Measuring and evaluating port performance and productivity*.
- UNCTAD. (1995). *Strategic port pricing*.
- UNCTAD. (2016). *Liner shipping: is there a way for more competition?*
- UNCTAD. (2019). *Review of maritime transport*.
- UNCTAD. (2021). *Review of maritime transport*.
- UNCTAD. (2022a). *Review of maritime transport*.
- UNCTAD. (2022b). *The geography of trade and supply chain reconfiguration: Implications for trade, global value chains and maritime transport*.
- UNCTAD. (consultado en septiembre de 2024). *Port call and performance statistics: time spent in ports, vessel age and size, annual*.
- Villares Vilella, E., & Díez i Besora, J. (2022). El contrato de prestación de servicios al pasaje. *Revista de derecho del transporte: Terrestre, marítimo, aéreo y multimodal*.
- World Economic Forum. (2019). *Global Competitiveness Report*.



## ANEXO 1 – Evolución del régimen laboral de la estiba

Fecha	Evento	Descripción
1944	Creación de la Organización de Trabajos Portuarios	La <b>Organización de Trabajos Portuarios (OTP)</b> : (i) controla el censo de estibadores, (ii) fija salarios y condiciones laborales, (iii) ofrece formación profesional.
1975	Adopción por parte de Espala del convenio nº137 de la Organización Internacional del Trabajo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asegura a los trabajadores de la estiba unos periodos de empleo o ingresos mínimos.</li> <li>• Obliga a llevar registros para todas sus categorías. Los registrados tendrán prioridad para el trabajo portuario.</li> </ul>
1986	Real Decreto-Ley 2/1986 sobre el servicio público de estiba y desestiba	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Suprime la OTP.</li> <li>• Crea las <b>Sociedades Estatales de Estiba y desestiba (SEED)</b>. Participación: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ 51% del sector público (a partir de 1992 por las Autoridades Portuarias).</li> <li>○ 49% del sector privado (participación obligatoria para las empresas estibadoras)</li> </ul> </li> <li>• Define la estiba como: <i>“servicio público esencial de titularidad estatal”</i></li> <li>• Califica como relación laboral especial la existente entre las SEED y los estibadores.</li> </ul>
2003	Ley 48/2003 de régimen económico y de prestación de servicios en los puertos de interés general	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Transforma las SEED en <b>Agrupaciones Portuarias de Interés Económico (APIE)</b>. El objetivo de esta reforma era privatizar los ‘pools’ de estibadores portuarios y que las Autoridades Portuarias se retiraran del capital de estos, aunque en la práctica no todas las SEED se transformaron en APIE.</li> <li>• Estableció una definición en positivo de las actividades que integran el servicio de “carga, estiba, desestiba, descarga y trasbordo de mercancías”, las cuales fija como un servicio portuario básico.</li> <li>• Igualmente, excluyó de ser un servicio portuario básico determinadas actividades relacionadas con la estiba (como determinadas labores de pesca, el desembarco de vehículos o el transporte horizontal dentro del puerto), pudiendo por tanto prestarse sin recurrir a la contratación de personal de las SEED o las APIE. Por último, la Ley 48/2003 se remitía a lo establecido en el Real Decreto-ley 2/1986 en lo relativo al “régimen laboral aplicable al personal que realice las actividades que constituyen el servicio de carga, estiba, desestiba, descarga y trasbordo de mercancías”.</li> </ul>

<b>2007</b>	<b>IV Acuerdo</b> para la regulación de las relaciones laborales en el sector de la estiba portuaria	Fue declarado <b>en parte contrario a la normativa de competencia</b> tanto nacional como europea por la CNC (2009) en resolución confirmada por el Tribunal Supremo (2016). Se sancionaron las disposiciones que extendían la aplicación del Acuerdo a empresas terceras no estibadoras, impidiéndoles o dificultándoles el acceso al mercado de los servicios complementarios en los puertos, y estableciendo una comisión entre los firmantes del acuerdo con poder para fijar condiciones laborales y autorizar, o no, la contratación de personal a empresas que presten servicios complementarios, sean estibadoras o no.
<b>2010</b>	Ley 33/2010 de modificación de la Ley 48/2003	Introdujo una regulación más detallada del régimen laboral aplicable a los trabajadores del servicio de manipulación de mercancías. Transforma SEED y APIE en <b>Sociedades Anónimas de Gestión de Estibadores Portuarios (SAGEP)</b> : <ul style="list-style-type: none"> <li>• De participación exclusivamente privada.</li> <li>• Las Empresas estibadoras del puerto están obligadas a: <ul style="list-style-type: none"> <li>◦ Participar en ellas, con una distribución accionarial alícuota según su número y proporcional al volumen de facturación de cada una de ellas.</li> <li>◦ Contratar prioritariamente de la SAGEP (solo se admiten externos si no puede proporcionarlos).</li> </ul> </li> <li>• Objeto social: contratación, formación y cesión de trabajadores para tareas de estiba a las empresas socias.</li> </ul>
<b>2011</b>	Texto Refundido de la <b>Ley de Puertos</b> del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM).	Concreta la definición de servicio de manipulación de mercancías: se presta por la iniciativa privada, bajo el principio de libre concurrencia, previa obtención de una licencia. Incorporaba el régimen laboral de las SAGEP.
<b>2013</b>	Reforma del IV Acuerdo Marco Real Decreto 988/2013	Elimina las disposiciones sancionadas por la CNC.  Establece nueve certificados de profesionalidad de la familia Marítimo-Pesquera, entre ellos el de operaciones portuarias de carga, estiba, descarga, desestiba y trasbordo. No obstante, no es un requisito obligatorio para ser estibador, ya que lo que era necesario legalmente era contar con alguna de las titulaciones de Formación Profesional determinadas en la Orden del Ministerio de Fomento.
<b>2014</b>	<b>Sentencia del TJUE</b> de 11 de diciembre de 2014	Establece que España incumple el art.49 del TFUE (libertad de establecimiento) por las obligaciones de: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Participar en el capital de la SAGEP y contratar un mínimo de trabajadores de ella.</li> <li>• Contratar prioritariamente a trabajadores de la SAGEP.</li> </ul>
<b>2015</b>	Escrito de requerimiento de la Comisión Europea a España (17 de julio de 2015)	La Comisión indica que de la información recibida se desprende que España no ha adoptado las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del TJUE. Solicita que se le hagan llegar las

		<p>observaciones al respecto en el plazo de dos meses desde la recepción del escrito de requerimiento.</p> <p>El 20 de septiembre expira el plazo que da la Comisión en su escrito para adoptar las medidas que implican la ejecución de la Sentencia del TJUE.</p>
<b>2016</b>	<p>Demanda de la Comisión Europea contra España por incumplimiento de la Sentencia del TJUE</p>	<p>Solicita que el TJUE declare que el Reino de España ha incumplido las obligaciones que le incumben al no haber adoptado todas las medidas necesarias para la ejecución de la sentencia del Tribunal de Justicia de 11 de diciembre de 2014, y que condene a España a pagar una multa coercitiva y una cantidad a tanto alzado.</p>
<b>2017</b>	<p>Mesa de negociación entre el gobierno, la ANESCO y los sindicatos</p>	<p>Culmina en una propuesta de mediación con tres ejes para cumplir la sentencia del TJUE: (i) estabilidad del empleo, (ii) mejora de la productividad y (iii) ayudas a la prejubilación.</p>
	<p>Real Decreto-Ley 4/2017 de 24 de febrero de 2017</p>	<p>Busca suprimir las restricciones a la libertad de contratación: (i) plantea crear los Centros Portuarios de Empleo (CPE), (ii) da un periodo transitorio de 3 años para la extinción o modificación de las SAGEP. Es rechazado por el Congreso. El principal punto de conflicto es el mantenimiento del empleo de estibadores y la falta de garantías de subrogación de los trabajadores en sus puestos de trabajo (línea roja sindical), así como la precarización de las condiciones laborales derivadas de una ampliación indiscriminada de trabajadores con ETTs.</p>
	<p>Real Decreto-Ley 8/2017 de 12 de mayo de 2017, por el que se modifica el régimen de los trabajadores para la prestación del servicio portuario de manipulación de mercancías.</p>	<p>Adapta la regulación a la sentencia del TJUE, suprimiendo el régimen laboral de la estiba en el TRLPEMM:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Establece la <b>libertad de contratación</b> (previo cumplimiento de los requisitos de profesionalidad) y elimina la obligación de participar en las SAGEP.</li> <li>• Contempla la creación de los <b>CPE</b>, cuyo objeto social es el empleo regular de los trabajadores portuarios, su formación y cesión temporal a las empresas (socias o no). Requieren la autorización de las ETT. Pueden operar por todo el territorio nacional.</li> <li>• Da un <b>periodo transitorio</b> de adaptación de las SAGEP al nuevo marco jurídico de tres años y para los convenios colectivos de un año. <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Sus alternativas son transformarse en un CPE, continuar como SAGEP (con la autorización de ETT) o extinguirse. En los primeros seis meses sus accionistas deben decidir si desean separarse de las mismas.</li> <li>○ Para igualar la posición competitiva entre ya establecidos y nuevos prestadores, las Autoridades Portuarias asumen las indemnizaciones a los trabajadores de las SAGEP por extinción de sus contratos laborales que estuvieran vigentes antes de la sentencia del TJUE de 2014.</li> <li>○ En este periodo las estibadoras, permanezcan o no en la SAGEP, deben contratar un mínimo de su personal de esta.</li> </ul> </li> </ul>

		<p>Exige la obtención de un <b>certificado de profesionalidad</b> para realizar la actividad de manipulación de mercancías, exceptuando a:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los que hubieran realizado más de 100 jornadas de servicio en la UE, a homologar por Puertos del Estado.</li> <li>• El personal del buque que realice a bordo dichas actividades en las condiciones permitidas por la Ley de Puertos.</li> </ul> <p>Deroga varios apartados de la ley de puertos: los relativos a las SAGEP y el que excluye del servicio de manipulación de mercancías el embarque y desembarque de vehículos a motor sin matricular.</p>
	Huelga de estibadores.	En junio, tras varios preavisos desconvocados.
	Modificación del IV Acuerdo Marco.	Se recoge la obligación de que una empresa que se separara de la SAGEP se subrogara forzosamente de trabajadores de la plantilla de la SAGEP de una forma determinada (entre otros requisitos, debía subrogarse el porcentaje de la plantilla de la SAGEP proporcional a su participación accionarial, con un procedimiento que incluía un informe previo de la Comisión Paritaria Estatal, en la que estaban representadas empresas competidoras de la que aspiraba a abandonar la SAGEP). La introducción de mecanismos de subrogación no estaba prevista por el Real Decreto-ley 8/2017.
	Sentencia y <b>multa del TJUE</b> por incumplimiento de la Sentencia de 2014	Resulta del procedimiento de incumplimiento iniciado contra España, tras finalizar el plazo para adecuar la legislación nacional a la Sentencia de 2014. Ascendió a 3 millones de euros.
	Expediente sancionador de la CNMC respecto a la modificación del IV Acuerdo Marco	Incoado contra los firmantes del IV Acuerdo Marco en relación con la subrogación forzosa contemplada en la modificación del IV Acuerdo Marco.
<b>2018</b>	Proyecto para el desarrollo reglamentario de la reforma de la estiba	Sometido a información pública por el Ministerio de Fomento, nunca verá la luz.
	Enmienda en el proyecto de Ley de Presupuestos de 2018	Se amplía en seis meses el plazo para negociar un nuevo convenio marco.
<b>2019</b>	<b>Real Decreto-Ley 9/2019</b> , de 29 de marzo	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Modifica la normativa de las <b>ETT</b> para regular a los CPE (mínimo de indefinidos, garantía financiera, relaciones laborales) y equiparar a las ETT que presten el servicio de manipulación de mercancías (se les aplicará la normativa de los CPE).</li> <li>• Especifica que el titular de la licencia del servicio tiene las facultades de dirigir, organizar y controlar la actividad laboral de los trabajadores portuarios contratados por los CPE.</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• Posibilita establecer medidas de <b>subrogación</b> necesarias para el mantenimiento del empleo, mediante convenio colectivo, para las empresas que abandonen las SAGEP o cuando se produzca su disolución. Esta habilitación tendrá una vigencia temporal limitada al periodo transitorio del Real Decreto-ley 8/2017.</li> <li>• En caso de conversión de la SAGEP en CPE, este pasará a ser el nuevo empleador de los trabajadores de la SAGEP.</li> <li>• Da un plazo de nueve meses para la adaptación de los convenios colectivos a este Real Decreto y al Real Decreto 8/2017.</li> <li>• Habilita a los estudiantes que se encuentren cursando el certificado de profesionalidad a desempeñar determinadas actividades incluidas en el servicio de manipulación de mercancías bajo un contrato de formación y aprendizaje, para así acreditar las horas de prácticas exigidas para obtener el certificado.</li> </ul>
	Real Decreto-Ley 257/2019	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Regula la concesión de ayudas a la prejubilación para los estibadores, con el objetivo de facilitar las salidas voluntarias de los trabajadores de mayor edad en las mejores condiciones. Las ayudas consisten en la concesión de un subsidio, equivalente al setenta por cien del promedio de las percepciones salariales por todos los conceptos correspondientes a los doce meses anteriores al de la fecha de la presentación de la solicitud, hasta que el trabajador cumpla la edad ordinaria de jubilación, así como el abono de las cuotas debidas a la Seguridad Social durante dicho periodo, calculadas sobre una base de cotización equivalente al promedio de las bases de cotización del trabajador de los doce meses inmediatamente anteriores al de solicitud de la ayuda.</li> </ul>
	La CNMC eleva al TJUE una cuestión prejudicial	Pregunta por el ajuste al art. 101 del TFUE del mecanismo de subrogación del IV Acuerdo Marco y si, en el caso en que no se ajustara, debía considerarse que también se oponían a dicho artículo las disposiciones del Real Decreto-Ley 9/2019 que amparaban los convenios colectivos que imponían una forma de subrogación.
	Preacuerdo del V Acuerdo Marco	Entre 2019 y 2020 se remiten tres versiones a la CNMC, que realiza varios informes consultivos sobre el articulado.
<b>2020</b>	Sentencia del TJUE sobre la cuestión prejudicial	Inadmite la petición de decisión prejudicial de la CNMC.
	Resolución del expediente de la CNMC	La CNMC consideró que el Acuerdo excedía en su contenido las cuestiones inherentes a la negociación colectiva y que las conductas habían tenido como efecto impedir una competencia efectiva en el mercado afectado. Ello se debía a que imponía una limitación injustificada de la libertad de organización de la empresa estibadora que optase por separarse de la SAGEP, mediante condiciones de subrogación obligatoria de trabajadores de la SAGEP que no cumplen

		las exigencias de transparencia, objetividad y equidad, generando en última instancia un desincentivo para todas las demás empresas accionistas de SAGEP.
<b>2021</b>	Sentencia de la Sala de lo Social de la Audiencia Nacional	Declara nulas de pleno derecho diversas disposiciones del IV Acuerdo Marco, incluido el sistema de subrogación forzosa.
<b>2022</b>	<b>Ley 4/2022</b> de Protección de los consumidores y usuarios frente a situaciones de vulnerabilidad económica y social	<p>Completa la regulación de los <b>CPE</b>.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los define como “<i>empresas de propiedad conjunta de base mutualista</i>”, para disponer de las necesidades de sus socios de trabajadores portuarios.</li> <li>• Se menciona expresamente la posibilidad de contratar trabajadores externos por los socios y de que los trabajadores inscritos en el CPE trabajen para terceros.</li> <li>• Respecto a la subrogación, se establece que los CPE ‘<i>contribuirán al mantenimiento del empleo y garantizarán la ocupación efectiva del personal del centro portuario de empleo</i>’. La negociación colectiva ‘<i>podrá establecer las especificaciones necesarias para el desarrollo de esta obligación, particularmente mediante orientaciones en el ámbito de la organización y distribución del trabajo (...) y otros que contribuyan a la estabilidad y calidad en el empleo y a una mayor eficiencia en la prestación del servicio</i>’.</li> <li>• Se da un plazo máximo de dos meses (finalizado el 2 de mayo de 2022) para que los CPE adapten sus estatutos a las modificaciones de esta Ley. El socio que no vote a favor del acuerdo de modificación de los estatutos o no celebre el contrato marco de prestación de servicios tendrá derecho a separarse del CPE.</li> </ul>
	Desestimación de la demanda de Asoport contra el <b>V Acuerdo Marco</b> , por la Audiencia Nacional.	La Audiencia Nacional falló que: “ <i>el V acuerdo Marco es acorde a la legislación vigente en materia de negociación colectiva, derecho de la competencia y libertad de empresa, desestimando asimismo la vulneración de derechos fundamentales</i> ”. El presidente de Asoport apuntó que se recurrirá al Tribunal Supremo.
<b>2025</b>	Sentencia de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo	Estima en parte la demanda formulada por ASOPORT y declara la nulidad de determinados preceptos del V Acuerdo Marco. Entre ellos: (i) el apartado séptimo del art. 37.1 que obligaba a las empresas que salieran del CPE concurriendo causas de crisis económica a efectuar una aportación al CPE equivalente a la indemnización que procediera en caso de despido colectivo por cada persona no subrogada o recolocada, y (ii) el párrafo segundo, segunda parte, del art. 11, que establecía que « <i>Sin perjuicio de todo ello, las partes acuerdan que la modificación de las «manos» o equipos de trabajo se tramitará conforme a las disposiciones del Acuerdo y del artículo 41 de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.</i> »



## ANEXO 2 – Medición de la eficiencia portuaria

**El análisis del desempeño de los puertos, en especial en términos de eficiencia, es esencial para obtener una visión del entorno competitivo en el que se desenvuelven y para poder detectar posibles puntos de mejora.** Con el fin de valorar la eficiencia de los puertos pueden seguir cuatro grandes enfoques: (i) la elaboración de medidas cualitativas, (ii) la comparación de indicadores cuantitativos, (iii) la elaboración de índices comparativos de organismos internacionales, (iv) la estimación de fronteras de posibilidades de producción.

A continuación, se describen estos enfoques, las principales conclusiones sobre el desempeño de los puertos españoles (con énfasis especial en la manipulación de mercancías), se realiza una especial referencia a la eficiencia en los servicios al pasaje y finalmente se describe el sistema de desempeño del sistema portuario español.

No obstante, es importante enfatizar las limitaciones del análisis de la eficiencia portuaria ya que, tal y como ha explicado el propio Banco Mundial *“la calidad, consistencia y disponibilidad de los datos, las definiciones empleadas y la capacidad y disposición de las organizaciones internacionales para recoger y transmitir datos han prevenido el desarrollo de medidas robustas y comparables para ver el desempeño entre puertos y en el tiempo”* (Banco Mundial, 2023).

### 1. Enfoques para la medición de la eficiencia portuaria

**a) Medidas cualitativas:** basadas en encuestas a los usuarios y demás agentes relevantes, a los que por ejemplo se les pide identificar los problemas que detecten en cada servicio portuario.

**b) Indicadores cuantitativos.**

**La utilización de indicadores de desempeño permite comparar diferentes parámetros relativos a las distintas actividades portuarias y detectar posibles aspectos de mejora.** La construcción de los indicadores debe ser desagregada según las actividades relevantes en un puerto (operaciones marítimas, las realizadas en la terminal y las terrestres). A su vez, para cada una de ellas, el desempeño abarca múltiples dimensiones, por lo que existen infinidad de indicadores de los más diversos ámbitos (hay económicos, medioambientales, de gobernanza, de conectividad<sup>90</sup>, de seguridad, de competencia...).

- **Indicadores de productividad:** aunque tradicionalmente se entiende como la relación de producción por unidad de factor de producción, los

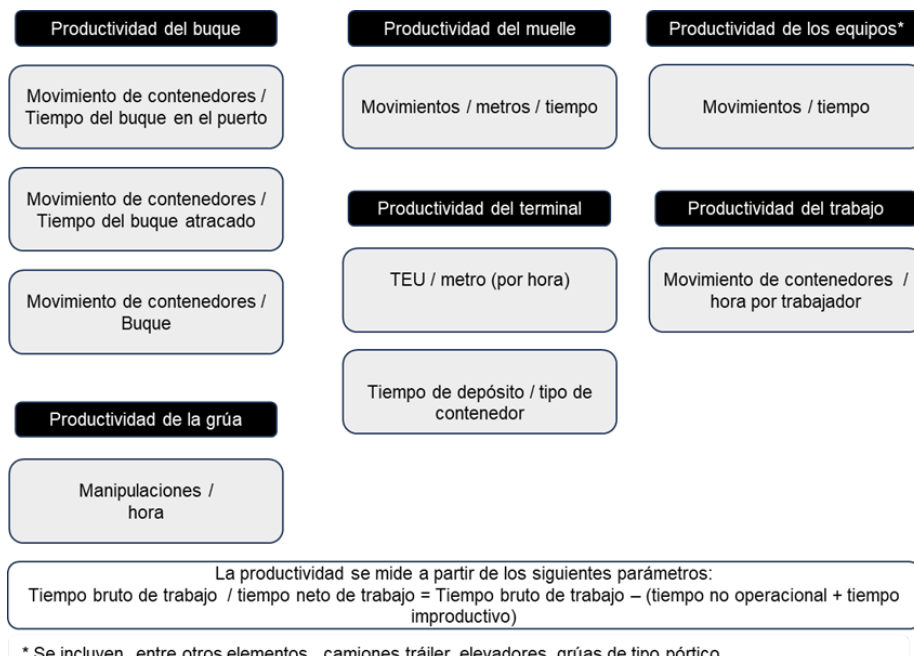
---

<sup>90</sup> Maritime Networks, port efficiency and hinterland connectivity in the Mediterranean (Banco Mundial, 2022).

principales indicadores en materia portuaria se alejan de ella, siendo de especial relevancia los tiempos en las distintas fases portuarias y otros ratios que captan alguna particularidad de la industria. De hecho, en su estudio sobre medición y evaluación de la actuación y productividad en los puertos, la UNCTAD agrupa las ratios de mayor relevancia sobre el desempeño portuario en tres áreas: la duración de la estancia, la calidad del servicio de manipulación de mercancías, y la relativa a los vehículos de transporte terrestre en el puerto. Esto obliga a seguir un enfoque más amplio para así poder tener en cuenta la calidad del servicio, no valorado en las medidas típicas de productividad (UNCTAD, 1987). El estudio “Análisis integral de la industria portuaria” (Notteboom, Pallis, & Rodrigue, Port Economics, Management and Policy, 2022) establece una aproximación de seis clasificaciones diferentes relativas a la productividad en las terminales portuarias (Recuadro 8): productividad del buque, productividad de la grúa, productividad del terminal, productividad de los equipos, productividad del trabajo y productividad del muelle. Se puede observar la importancia del tiempo la definición de los diferentes indicadores (productividad de equipos, de muelles, del terminal...).

A modo de resumen, en el anexo 3 se incluye una tabla con distintos indicadores de productividad, temporales, del puerto, financieros, y laborales, con su correspondiente fórmula y explicación.

**Recuadro 8: principales indicadores de productividad de una terminal portuaria**



Fuente: Elaboración propia a partir del informe “Port Economics, Management and Policy: Chapter 6.2 – Port Efficiency (Notteboom, Pallis, & Rodrigue, Port Economics, Management and Policy, 2022)”.

- **Indicadores temporales:** se centran en el tiempo transcurrido en el puerto. La principal dificultad de este análisis deriva de la agregación de bienes heterogéneos y en la diferencia en el tamaño de los buques, lo cual condiciona notablemente el tiempo registrado en el puerto. En este sentido, la UNCTAD publica anualmente estadísticas sobre los tiempos pasados en puerto, diferenciando entre distintos tipos de buques mercantes.
- **Indicadores de costes:** permiten desglosar los costes asociados a distintos conceptos y realizar comparaciones. El ministerio de transportes australiano elabora, por ejemplo, el “*Port Interface Cost Index*” (PICI) para medir el coste del transporte marítimo de contenedores en cada uno de los principales puertos del país (en \$/TEU), y diferencia entre tipo de barco y si los costes son de exportación o importación. En él se incluyen todas las tarifas relacionadas con la entrada del barco en el puerto, la manipulación de mercancías y el acceso por tierra a la terminal (Bureau of Infrastructure and Transport Research Economics, 2022).

### c) Índices de organismos internacionales

- **Índices de desempeño logístico (no centrados exclusivamente en puertos):** “*Liner Shipping Connectivity Index*” (LSCI) realizado por la UNCTAD, o el “*Logistics Performance Indicators*” (LPI), del Banco Mundial, entre otros.
- **Container Port Performance Index (índice de desempeño de puertos de contenedores, CPPI):** elaborado por el Banco Mundial en colaboración con la Unidad de Inteligencia de Mercados de S&P Global. Comprende dos índices que pretenden medir el tiempo pasado en los diferentes puertos de contenedores por cada buque, atendiendo a su tamaño e infiriendo los valores nulos. La primera versión data de 2020 y la más reciente es de 2023<sup>91</sup>, la cual toma en consideración para el análisis un total de 405 puertos. La metodología presenta no obstante limitaciones<sup>92</sup>, pues no tiene en cuenta las particularidades de determinados buques, no diferencia el tipo de puerto (de tránsito frente a los de origen o destino) o los estándares laborales de cada terminal. También se ha señalado que el CPPI no es tanto una métrica de eficiencia sino de rapidez, pudiéndose mejorar la clasificación, por ejemplo, con una mayor cantidad de grúas, incluso cuando dicha dotación factorial fuera ineficiente.

---

<sup>91</sup> Publicado en julio de 2024.

<sup>92</sup> Algunas de las cuales se mencionan en Australia's maritime logistics system Inquiry report (2023).

#### d) Estimación de fronteras de posibilidades de producción

Es el método más utilizado en la literatura académica para medir la eficiencia técnica de los distintos puertos. Implica estimar una frontera de posibilidades de producción, definida como la representación de las combinaciones técnicamente eficientes de factores que muestran el máximo uso de los mismos.

Estas fronteras han sido estimadas por multitud de estudios, donde pasan a enumerarse en la siguiente tabla algunos de los estudios más recientes que incluyen puertos españoles.

**Tabla 5: selección de estudios que estiman fronteras de posibilidades de producción, con los *inputs* y *outputs* empleados**

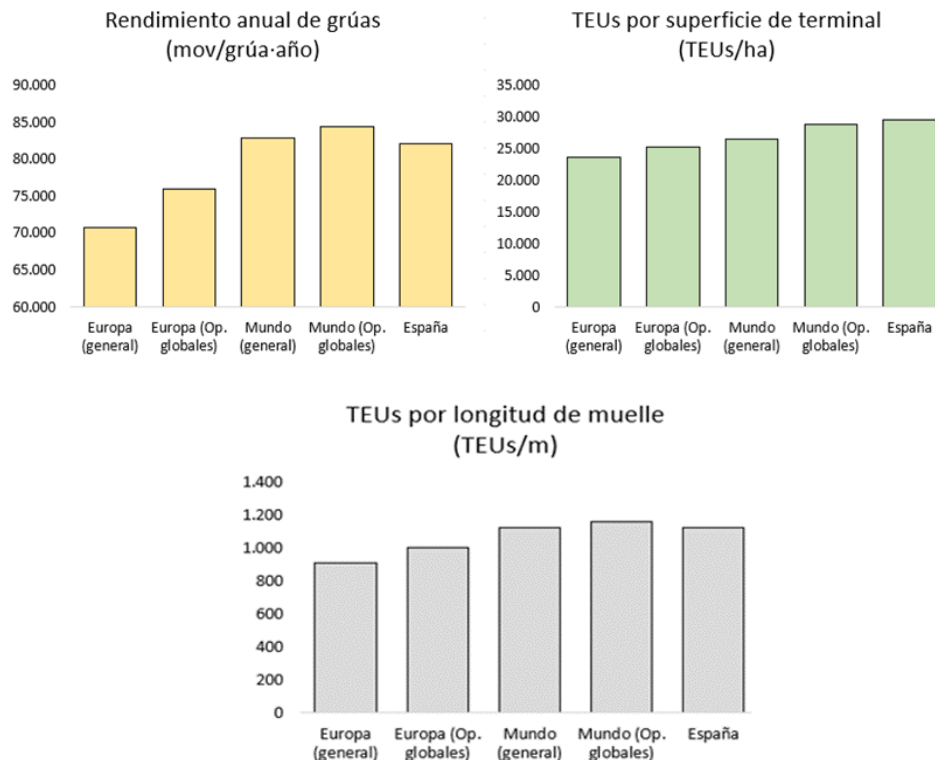
Artículo	Puertos	Periodo	Inputs	Outputs
<a href="#">Seaport efficiency and competitiveness in European seaports</a> (Kammoun & Abdennadher, 2022).	30 europeos	2005-2018	Longitud del muelle, número de grúas, área del puerto, personal	Toneladas de carga
<a href="#">Evaluating the efficiency of Mediterranean container ports using data envelopment analysis</a> (Fancello, Serra, & et al, 2021).	35 mediterráneos	2019	Área del depósito, número de grúas y distancia a Gibraltar o Suez	Contenedores
<a href="#">Lessons to be Learned from Top 50 Global Container Port Terminals Efficiencies: A Multi-Period DEA-Tobit Approach</a> (Nikolaou & Dimitriou, 2021).	50 globales	2013-2017	Longitud del muelle, área del depósito, número de grúas, profundidad	Contenedores
<a href="#">DEA-Bootstrapping Analysis for Different Models of Spanish Port Governance</a> (Parra, Camarero, & González, 2020).	28 españoles	2020	Ventas, inversión, área de almacén, longitud del puerto	Contenedores, EBITDA, barcos
<a href="#">Competitive intensity and inefficiency in European container ports: An empirical investigation using SFA</a> (Merkel, 2018).	77 europeos	2002-2012	Área del terminal, longitud del muelle, número de grúas, profundidad	Contenedores

## 2. Sistema portuario español

Del análisis de distintas comparaciones internacionales pueden extraerse las siguientes conclusiones sobre los puertos españoles, con especial referencia a la manipulación de mercancías:

- **En términos de productividad**, el estudio del Banco Mundial “**Redes marítimas, eficiencia portuaria, y conectividad en el Mediterráneo**” (Banco Mundial, 2018) detalla, entre otras, la productividad de las grúas en varios puertos del Mediterráneo. El de Algeciras aparece como el segundo más productivo tras el de Marsella mientras que el otro puerto español incluido, el de Valencia, presenta una posición intermedia.

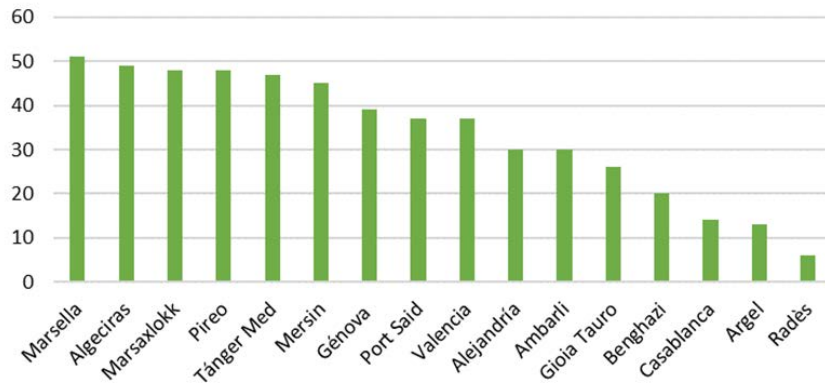
**Gráfico 36: comparativa internacional de métricas de rendimiento**



	Europa (general)	Europa (globales)	Mundo (general)	Mundo (globales)	España
Mov/grúa·año	85%	92%	100%	102%	99%
TEUs/ha	89%	95%	100%	109%	111%
TEUs/m	81%	89%	100%	103%	100%

Fuente: Elaboración propia en base al estudio de costes de paso del contenedor por terminales internacionales del entorno de los puertos españoles (Dewry, 2015).

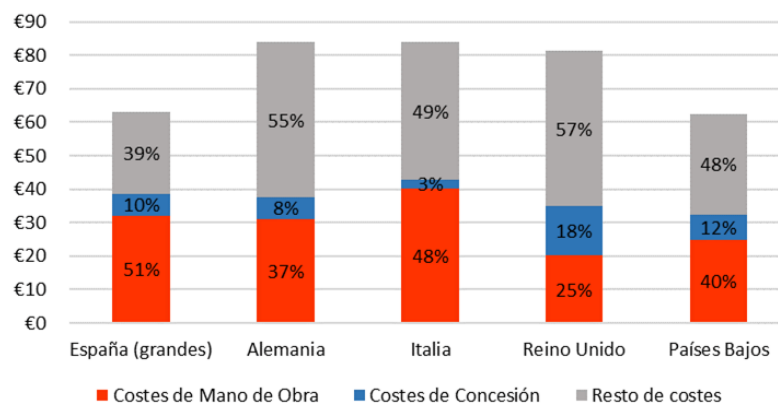
**Gráfico 37: productividad de terminales en ciertos puertos del Mediterráneo**



Fuente: elaboración propia a partir de “Maritime Networks, port efficiency and hinterland connectivity in the Mediterranean” (Banco Mundial, 2018).

**Respecto a costes**, el estudio encargado por el Observatorio de los Servicios Portuarios (Dewry, 2015) analiza diez terminales de distintos países de nuestro entorno para desagregar el coste de paso de un contenedor en cada uno. Del análisis se deduce que los costes de explotación de las grandes terminales españolas serían, junto con Países Bajos, de los más reducidos entre los países analizados. No obstante, el peso de los costes de la mano de obra sobre el total sería el más elevado en España. Tal y como indica el estudio, los costes de mano de obra en las grandes terminales de España representan el 51% de los costes totales, mientras que en los países del entorno analizados (media ponderada por el tráfico), el coste de la mano de obra supone un 38,33% del coste total. El estudio considera únicamente los costes de explotación y no se incluyen otro tipo de costes como la tramitación burocrática o las esperas, que podrían alterar la posición relativa de las terminales españolas en la comparación si se tuvieran en cuenta los costes totales.

**Gráfico 38: coste de explotación de las terminales de contenedores por país**

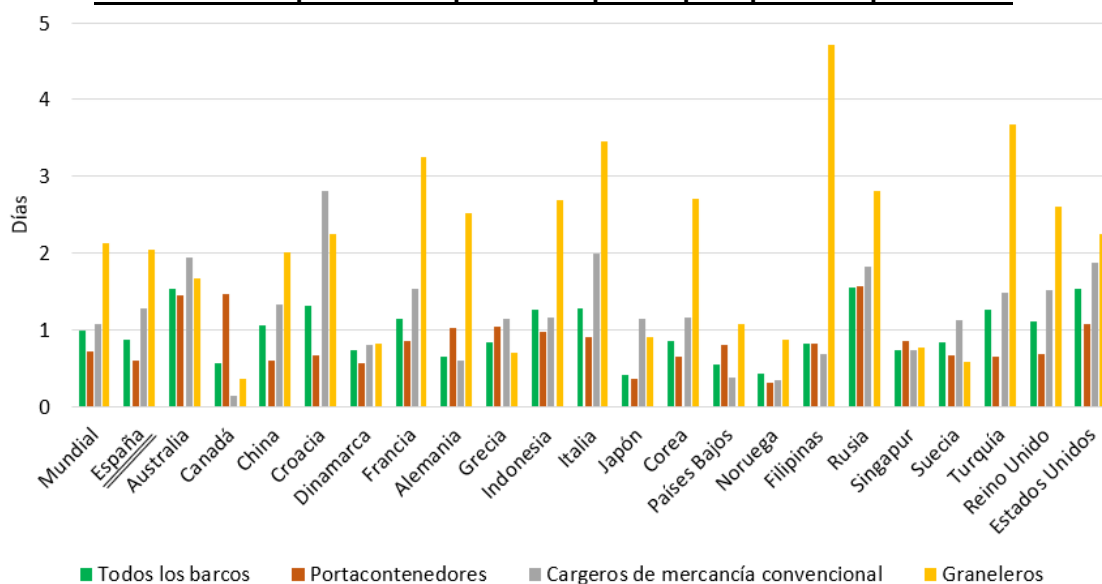


Fuente: elaboración propia a partir del estudio de costes de paso del contenedor por terminales internacionales del entorno de los puertos españoles (Dewry, 2015).



- **En términos de tiempo pasado en puerto**, en las estadísticas de la UNCTAD (consultadas en 2024), nuestro país registra valores ligeramente mejores al tiempo mediano pasado en puerto a nivel mundial<sup>93</sup>. Por tipo de mercancías, destaca la rapidez de las terminales españolas en el tráfico de contenedores, en las que España se sitúa solo detrás de Noruega, Japón y Dinamarca. Sin embargo, en mercancías convencionales y graneles, existiría margen de mejora (el tiempo mediano en puerto es bastante superior al de otros países como Noruega, Suecia o Japón).

**Gráfico 39: tiempo mediano pasado en puerto por tipo de buque en 2023**



Fuente: elaboración propia a partir de los datos de la UNCTAD<sup>94</sup> (UNCTAD, consultado en septiembre de 2024).

- **En cuanto a la posición en los índices de organismos internacionales**, en el caso del CPPI (*Container Port Performance Index*) los puertos españoles en general ocupan un buen lugar en relación con los europeos y del norte de África<sup>95</sup>, aunque sus posiciones no son tan positivas comparadas con los grandes puertos de las economías

<sup>93</sup> Salvo para mercancía general convencional. No obstante, para un análisis más completo habría que tener en cuenta el tamaño de buque o de la escala, factores de peso en el tiempo registrado de la escala.

<sup>94</sup> Port call and performance statistics: time spent in ports, vessel age and size, annual

<sup>95</sup> En 2023, los tres mejor posicionados de Europa y el Norte de África fueron: Tánger Med, Algeciras y Port Said.

asiáticas<sup>96</sup>. No obstante, hay disparidades entre puertos, siendo reseñables los buenos resultados de Algeciras (décimo puerto a nivel mundial) y Barcelona frente a la peor posición del puerto de Valencia o Bilbao (Banco Mundial, 2024).

### 3. El sistema de seguimiento del desempeño en España

Desde 2018 Puertos del Estado cuenta con una herramienta de gestión de los indicadores de los servicios portuarios, el **Sistema de Gestión de Indicadores (SIGEIN)**<sup>97</sup>. Su acceso está restringido a usuarios autorizados. Tal y como describe el Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios, la captura de los indicadores por parte de las Autoridades Portuarias se realiza en campañas (habitualmente un año completo). Los datos son a su vez recibidos por la Oficina Técnica del Observatorio, que realiza el análisis y control de calidad de los resultados, para ser introducidos de manera definitiva en el SIGEIN. El SIGEIN es utilizado por el Observatorio para recopilar los datos para el desarrollo de los indicadores de los servicios portuarios, que son empleados en el desarrollo de estudios e informes.

- En el caso de la manipulación de mercancías, en SIGEIN se recogen medidas como el rendimiento de las grúas, y otras ratios de actividad y facturación.
- En el caso de los servicios al pasaje, en SIGEIN se recogen medidas de facturación o actividad (pasajeros atendidos) y algunas métricas de calidad como el número de pérdidas de equipaje o las reclamaciones registradas.

**Además, Puertos del Estado también dispone de una red AIS (Sistema de Identificación Automática) para recoger la información transmitida por los dispositivos AIS que incluyen los buques.** Así, esta aplicación permite conocer en tiempo real la identidad de los buques, su posición, rumbo, velocidad, puerto de destino, hora de llegada prevista o tipo de carga. A partir de esta red, se ha desarrollado el sistema Shiplocus, una plataforma multiaplicación para la gestión portuaria y explotación de tráfico marítimo. Esta plataforma ha supuesto un importante avance en el análisis de información portuaria ya que permite, entre otras funciones, la mejora en la planificación portuaria, la monitorización y el seguimiento de buques en tiempo real, así como la integración en el transporte intermodal o el seguimiento y control de ayudas a la navegación.

---

<sup>96</sup> De los diez puertos más rápidos, tres están en la península arábiga y otros tres en China. Posiciones que se mantienen sin grandes cambios respecto a 2021.

<sup>97</sup> Más detalle sobre SIGEIN en la Memoria Anual del Observatorio 2022 (Observatorio de los Servicios Portuarios, 2023b).

**No obstante, debe precisarse que la información pública disponible sobre el desempeño del sistema portuario español es mucho más reducida.** Tanto Puertos del Estado como el Observatorio de Transporte y la Logística en España (OTLE) publican amplias estadísticas que, sin embargo, no incluyen métricas de desempeño y las posibilidades de cálculo de muchas de ellas son limitadas. Por ejemplo, no se han encontrado datos sobre los distintos tiempos en el puerto, entre otros aspectos. A este respecto, el Marco Estratégico de Puertos del Estado del año 2022 contempla la introducción de indicadores de desempeño como meta para 2025 y el aumento de la eficiencia media del sistema para cada tipo de terminal y subsistema con respecto al año 2019.

## ANEXO 3 – Detalle de los principales indicadores portuarios por razón de su concepto

Indicadores portuarios	Nombre	Aclaraciones
De productividad	Rendimiento de las grúas o “Crane rate”.	$\frac{\text{Contenedores manipulados (Uds o TEU)}}{\text{Hora grúa neta}}$ <p>Obtiene los movimientos de contenedores por hora grúa neta, es decir la productividad de la grúa promedio<sup>98</sup>. Su cálculo procede del cociente de los movimientos efectuados por grúa sobre el total de horas de trabajo efectiva.</p> <p>Otra métrica importante es su capacidad teórica (TEU/hora), lo que permite calcular su eficiencia (crane rate/potencia).</p>
	Contenedores transportados por metro de muelle (o su área).	$\frac{\text{Contenedores manipulados (Uds o TEU)}}{\text{Longitud (m) o Área (m}^2\text{) del muelle}}$ <p>En Unidades o TEU, equivale a la productividad del factor tierra o el rendimiento de la superficie.</p> <p>También puede calcularse para los metros cuadrados disponibles de almacén.</p>
	Contenedores transportados por hora trabajada.	$\frac{\text{Contenedores manipulados (Uds o TEU)}}{\text{Hora hombre neta}}$ <p>Representa la productividad del trabajo, para más detalle puede presentarse en forma de histograma.</p> <p>Aparte de con horas hombre puede obtenerse con horas cuadrilla.</p>

<sup>98</sup> Hora grúa neta: suma de las horas que operan las grúas, excluyendo retrasos operacionales o no operacionales. También se puede presentar en términos brutos y para otra maquinaria del puerto. Influirán los tipos (portainers y de pórtico) y tamaño de las grúas disponibles.

	Contenedores transportados por cada camión <sup>99</sup> .	Mide cuántos contenedores transporta cada vehículo, también aplicable al transporte ferroviario.
	Contenedores transportados por hora en puerto.	$\frac{\text{Contenedores manipulados (Uds o TEU)}}{\text{Tiempo en el puerto}}$ Calcula los movimientos de contenedores del puerto cada hora, puede hallarse en toneladas para incluir distintas mercancías (como granel). Se calcula desde que entra el barco hasta que sale.
	Contenedores transportados por turno de trabajo ("Elapsed labour ratio").	$\frac{\text{Contenedores manipulados (Uds o TEU)}}{\text{Tiempo de trabajo}}$ Mide los contenedores transportados desde que el primer trabajador portuario entra en el barco hasta que sale el último (es distinto de la productividad del trabajo).
	Contenedores transportados por tiempo en el muelle ("Ship rate").	Da los movimientos de contenedores (en unidades o TEU) por hora de operaciones en el muelle <sup>100</sup> .
	Contenedores transportados cada 24 horas.	Del producto de los contenedores transportados cada hora por 24.
<b>Temporales</b>	Tiempo medio y mediano pasado por los barcos en el puerto.	Se puede completar con su 95 percentil <sup>101</sup> y con la probabilidad de espera. Además, cabe distinguir según tonelaje del pedido y tipo de carga.
	Tiempo de espera medio en anclaje.	Es decir, desde que se llega al puerto hasta que se permite la entrada.
	Puntualidad.	Porcentaje de servicios iniciados sin demora sobre el total.

<sup>99</sup> Estará determinado principalmente por el porcentaje de ellos que hagan los viajes de ida y de vuelta cargados (backloaded).

<sup>100</sup> Es igual a multiplicar el "Crane rate" por el "Crane intensity" (Hora grúa neta/ tiempo de operaciones).

<sup>101</sup> Como en el estudio del ministerio de transportes australiano, (Bureau of Infrastructure and Transport Research Economics, 2022).

		Y demora media en el inicio del 10% de los servicios con mayor demora.
<b>Del puerto</b>	Tasa de llegada.	Medida como número de barcos llegados al día.
	Tamaño medio del navío.	A calcular como media ponderada de su capacidad (en TEU).
	Tamaño medio del pedido.	O lo que es lo mismo, TEU transportado por barco.
	Porcentaje de camiones “backloaded”.	“Backloaded”: que llevan contenedores al entrar y salir.
	Tasas de utilización del muelle, el almacén, las puertas y el equipamiento.	Calculadas como el cociente entre su uso un año sobre su capacidad. En el muelle provendría del movimiento de contenedores efectivo frente al potencial o del tiempo ocupado frente al potencial <sup>102</sup> ; en el almacén se refiere a la utilización del espacio existente y en el equipamiento al tiempo usado sobre el disponible.
	Ratio “Full-empty”.	O el porcentaje de contenedores que se transportan vacíos sobre los totales.
	Accidentalidad.	Porcentaje de servicios con accidentes.
	Daños.	Número de servicios con daños en la mercancía sobre el total de toneladas
<b>Financieros</b> <sup>103</sup>	Ingresos por barco e ingresos por tonelada.	
	Ingresos por la manipulación de mercancías y por cada servicio por tonelada.	
	Costes laborales y de capital por tonelada.	También es de interés la medición del coste de cada movimiento de la maquinaria.
	“Beneficio” por tonelada.	
<b>Laborales</b>	Porcentaje de tiempo trabajado sobre el pasado en el muelle por el barco.	
	Porcentaje de tiempo ocioso de la cuadrilla.	

<sup>102</sup> Dentro del ocupado puede ser interesante diferenciar según si se está trabajando ese tiempo o no.

<sup>103</sup> En vez de por tonelada pueden obtenerse por metro cuadrado del muelle.