

Resultados de las consultas a las Autoridades Portuarias

Palma de Mallorca, 5/6 de febrero 2019

Marco Estratégico

Sistema portuario de interés general

8. CONCLUSIONES

La primera conclusión reseñable de esta campaña de encuestas, realizada en el seno del sistema portuario de interés general (en adelante, sistema portuario), es que las 28 Autoridades Portuarias han mostrado su disposición favorable a acometer un primer diagnóstico y propuesta de medidas, de cara a la redacción conjunta de un nuevo Marco Estratégico. Prueba de ello es que todas las Autoridades Portuarias han cumplimentado con suficiencia el cuestionario que, a tal efecto, fue remitido por Puertos del Estado. Esta acción denota un claro interés por renovar el Marco Estratégico del año 1998, habida cuenta de los cambios internos y externos registrados en las dos últimas décadas.

Entrando en los contenidos de esta primera consulta, se destaca, en primer lugar, que, desde un punto de vista de una posible reforma en profundidad del sistema portuario, se identifican posiciones encontradas entre las Autoridades Portuarias, lo que obliga a prolongar en esta materia, un necesario ejercicio de reflexión. Al margen de los matices que revisten cada opinión, cabe citar aquí, de entrada, dos corrientes de pensamiento:

- Autoridades Portuarias de gran dimensión y/o potencia económica, que proponen iniciar algún proceso de segregación, clasificación o agregación de puertos de interés general, o de Autoridades Portuarias, generalmente con el objetivo de detentar para ellas mayor autonomía de gestión sobre sus puertos, en diversos ámbitos y con diversos alcances. La finalidad es ganar competitividad sobre la base de contar con más margen para ajustarse mejor a los requerimientos del mercado.
- Autoridades Portuarias de mediana o pequeña dimensión, cuya posición es la de hacer prevalecer, o incluso reforzar, el sistema portuario, como garante de un deseado equilibrio en la puesta a disposición de oferta portuaria con criterios u objetivos de interés general, entre los que destaca la cohesión territorial a lo largo del litoral español.

Hay que resaltar, no obstante, que, pese a estas diferencias, la mayor parte de las Autoridades Portuarias coinciden en señalar como aspecto clave o primordial, la necesidad de contar con instrumentos de control más efectivos y flexibles, que les permitan extender su autonomía de gestión, de cara a mejorar el entorno socio-económico y contribuir a hacer país; ello hasta el punto de, sobre la base anterior, poder replantearse posiciones de partida, a fin de encontrar un consenso acerca de la composición del sistema portuario en un escenario futuro.

Además, a juzgar por las respuestas vertidas en los cuestionarios, se detecta una notable convergencia en torno a las siguientes cuestiones:

- el sistema portuario disfruta de una privilegiada posición en un contexto global, próximo a las grandes rutas marítimas Este-Oeste-Este y Norte-Sur-Norte, lo que le permite consolidarse como puerta sur de Europa y plataforma articuladora de flujos comerciales con Asia, África y América. Además de servir de soporte para canalizar los movimientos ya consolidados de la relación Asia-Europa, la emergencia del continente africano aflora como una oportunidad para afianzarse como gran polo logístico a medio plazo. A ello se le suma una política europea de transporte que, al estar sustentada sobre el principio de sostenibilidad, contribuye al despliegue en el entorno próximo, de conexiones marítimas de corta distancia o, en su versión más avanzada, de autopistas del mar.

- Desde una óptica internacional, y en unas circunstancias fluctuantes de comercio global como las actuales (tendencia al proteccionismo, Brexit, inestabilidad geopolítica, etc.), se aprecia la necesidad de reforzar los mecanismos de colaboración entre Autoridades Portuarias, para que, en un marco de concertación interinstitucional, se puedan establecer, en mejores condiciones, los debidos cauces de entendimiento con los grandes operadores globales, en fase de creciente concentración; y también para extender al máximo posible unas reglas homogéneas que permitan igualar las condiciones de competencia entre puertos, todavía desiguales entre países vecinos.
- Reconociéndose como funciones básicas de los puertos, las de ser nodos de transferencia de mercancías y pasajeros y de concentración de actividades logísticas y comerciales de valor añadido, se resaltan como principios rectores de actuación en el seno del sistema portuario de interés general, a efectos del presente Marco Estratégico, los de la eficiencia, sostenibilidad, seguridad y digitalización. Estos principios deben servir de base para lograr una plena integración de los puertos de interés general en las redes de transporte, logística y comercio, acorde con las políticas europea y nacional de transporte, y las circunstancias territoriales y locales de sus respectivos entornos. A efectos de definir las debidas líneas estratégicas, la plena integración de los puertos de interés general en las citadas redes, ha de resolverse en los planos de las infraestructuras, la prestación de los servicios y la infoestructura.
- En el plano de las infraestructuras, es preciso enlazar la planificación del desarrollo de la oferta portuaria con otra de orden superior, que permita asegurar un escenario futuro coherente para el conjunto del sistema de transporte internacional, europeo y nacional. Ello atañe directamente a la accesibilidad terrestre a los puertos, todavía deficitaria, sobre todo en materia ferroviaria, para la cual, si bien se reconoce por lo general que el Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre Portuario ha venido siendo un instrumento útil para afrontar situaciones urgentes, no resulta suficiente desde un punto de vista estructural a escala nacional. Se requiere un diseño claro y efectivo, orientado a la demanda, de la red futura de transporte terrestre de mercancías, especialmente en materia ferroviaria, con compromisos ciertos de inversión pública, a fin de poder conciliar los planes directores de infraestructuras y la programación de inversiones en los puertos de interés general, con los del resto del sistema de transporte y logística. Sobre esta premisa, y, en términos internos al sistema portuario, se encuentra consenso entre las Autoridades Portuarias, acerca de la importancia de profundizar en los mecanismos de toma de decisiones en lo referente al diseño previo y control de grandes actuaciones de ampliación de puertos, desde una perspectiva tanto técnica como económico-financiera, así como la conveniencia de estudiar fórmulas que permitan avanzar en el terreno de la colaboración público-privada. Además, reina un consenso general en torno a la necesidad de implantar planes de mantenimiento preventivo de infraestructuras, que permitan cuidar más y mejor los activos adscritos a los puertos. Por último, es vital lograr pautas de entendimiento mutuo entre el sistema portuario, en calidad de promotores y sustantivos de planes y proyectos, y los correspondientes órganos ambientales, a efectos de hacer compatible una más que obligada preserva del medio ambiente, con el funcionamiento y desarrollo de los puertos.
- En el plano de los servicios, se reconoce desde el sistema portuario de interés general las bondades de un modelo de gestión de “puerto propietario” (“land lord” en versión

inglesa), según el cual, se hace recaer en el sector privado, la prestación de los servicios portuarios y comerciales. No obstante, en lo referente al régimen de libre acceso regulado que rige en el sistema portuario, se aprecia una manifiesta situación de falta de competencia intraportuaria, hecho que obliga a estudiar posibles soluciones a futuro, bajo el cumplimiento, en cualquier caso, del Reglamento (UE) 2017/352, y teniendo en cuenta las especificidades de cada servicio. Más a corto plazo, se hace preciso agilizar la carga administrativa asociada a su regulación, para lo cual, al margen de las modificaciones legales que se planteen en el marco del acervo comunitario, se atribuye a Puertos del Estado, como objetivo a corto plazo, establecer los mecanismos necesarios para lograr una puesta al día de los Pliegos de Prescripciones Particulares.

- En el plano de la info-estructura, la opción de incorporación de los puertos de interés general a las revoluciones disruptivas propias de la transformación digital a escala global y, por extensión, a la economía 4.0, constituye una gran oportunidad. A tal efecto, se reconoce en el sistema portuario, un espacio sinérgico de realidades compartibles donde acumular masa crítica, lo que conduce a continuar en la línea de avance iniciada por el “Plan Puertos 4.0”. A tal efecto, se plantea estudiar estándares y despliegue en red que sirva para avanzar hacia un modelo de puerto inteligente y competitivo en este plano.
- Se hace preciso continuar avanzando en la definición más apropiada del papel que deben desempeñar las Autoridades Portuarias, en el contexto antes referido. A este respecto, debe modernizarse el modelo de “puerto propietario” en dos líneas concretas. Desde un punto de vista comercial, se ha de continuar evolucionando desde un posicionamiento reactivo y administrativista a otro proactivo y dinamizador, apoyado en un ejercicio de liderazgo de la comunidad portuaria, incluso aunque se susciten en el interior de ésta intereses contrapuestos. Desde el punto de vista del interés general, la Autoridad Portuaria debe conciliar lo anterior, con los principios y objetivos que emanan desde el sector público en las dimensiones económica, socio-cultural y ambiental.
- Sobre la base anterior, se reconoce en Puertos del Estado las funciones principales de control, coordinación y apoyo, si bien sobre la base de una necesaria mejora en su desempeño. Se propone sustentar el ejercicio de control de Puertos del Estado sobre criterios de efectividad, objetividad y transparencia, encaminados en primera instancia a dar valor o, al menos, agilizar trámites administrativos, de forma que no constituya un obstáculo al desempeño propio de las propias Autoridades Portuarias, ni merme su actual autonomía de gestión. La labor de coordinación de Puertos del Estado se considera inexcusable y ha de servir para lograr la máxima armonización y eficiencia posible en los controles e inspecciones que se realizan en los puertos por parte de las Administraciones en ellos concurrentes. Se defiende igualmente una labor de apoyo de Puertos del Estado, aprovechando la acumulación de conocimiento y experiencia de su personal, así como su perspectiva de sistema portuario, para dar soporte en ámbitos como la innovación y digitalización de procesos, el análisis y previsión de parámetros océano-meteorológicos, la proyección internacional o el refuerzo de la cohesión y expertise técnico del sistema portuario.
- Se sostiene como pilar fundamental del sistema portuario el principio de autosuficiencia económica, con la posibilidad de mantener mecanismos de transferencias internas de

recursos, debidamente justificados en aras a condiciones extraordinarias o sobrevenidas que no alteren las reglas de competencia. También se admite la financiación del sistema portuario con fondos procedentes de orígenes externos, sobre la misma condición anterior y, también conforme al acervo comunitario. Estos mecanismos deben ser debidamente mejorados en su aplicación al sistema portuario, aunque en, cualquier caso, se valora positivamente su capacidad para dar pie a la puesta en marcha de proyectos de interés común, como el Plan Puertos 4.0, acordes con las líneas estratégicas que se establezcan, cuyo ámbito de despliegue y aplicación requiera una economía de escala como la que está en disposición de otorgar el propio sistema portuario.

- En el contexto actual de aplicación de tasas portuarias, y con independencia de posibles reformulaciones fruto de futuras reformas legales, se encuentra consenso acerca de la necesidad de actuar con acierto y precisión a la hora de proceder a la rebaja de las mismas. El régimen de aplicación de tasas portuarias es lo suficientemente flexible como para permitir aligerar la presión impositiva sobre los clientes portuarios, de manera selectiva, sin alterar equilibrios en el seno del sistema portuario, ni descapitalizar a las Autoridades Portuarias, las cuáles han de conservar su capacidad para hacer frente a posibles nuevos ciclos inversores.
- En materia de recursos humanos, se comparte como debilidad del sistema, la excesiva rigidez de los actuales mecanismos de control, hasta el punto de comprometer a corto plazo, las condiciones de funcionamiento y desarrollo de los puertos. Por lo general, las Autoridades Portuarias interpretan que las necesidades reales del sistema en esta materia, no se compatibilizan con los criterios que se aplican desde la CECIR. A efectos del presente Marco Estratégico, es preciso identificar plantillas óptimas a partir de las funciones de las Autoridades Portuarias, comparar con las actuales y fijar las necesidades de personal en consecuencia. Desde ahí, se requiere actuar en un marco de mayor comprensión y confianza, de forma que el capital humano de las Autoridades Portuarias pueda ir ampliándose y renovándose, con criterios de eficiencia e igualdad de oportunidades.

En vista de estas conclusiones y de cara a futuros pasos a seguir, se plantea, por último, recoger los resultados descritos en este documento, como un capítulo específico en la versión final del Marco Estratégico, a modo de diagnóstico inicial realizado por el propio sistema portuario. De este diagnóstico se derivan ya una serie de propuestas de actuación, algunas de las cuáles serán incorporadas directamente al documento final del Marco Estratégico, como medidas a aplicar compatibles con el marco legal que rige el sistema en la actualidad, mientras que otras serán apuntadas como referencias a tener en cuenta en el momento que se considere más oportuno.

