

# Resultados de las consultas a las Autoridades Portuarias

Palma de Mallorca, 5/6 de febrero 2019

# Marco Estratégico

Sistema portuario de interés general



# Índice

Capítulo	Nº
<b>1.- Diseño, ejecución y explotación de las encuestas</b>	<b>1</b>
<b>2. Los puertos de interés general. Visión y misión</b>	<b>3</b>
2.1. La composición del sistema portuario.	3
2.2. Posicionamiento estratégico	5
2.3. Funciones de los puertos. Integración en red.	7
2.4. Puertos eficientes, sostenibles, seguros y digitales.	8
2.5. Competencia versus colaboración entre puertos.	9
2.6. Interacción puerto-ciudad	11
<b>3. La gobernanza del sistema portuario</b>	<b>14</b>
3.1. El papel del sector público	14
3.2. El papel del sector privado	15
3.3. El papel de Puertos del Estado	16
3.4. El papel de las Autoridades Portuarias	18
3.5. Relaciones inter-institucionales en el sistema portuario	19
3.6. Estructura de gobierno de los organismos portuarios	20
<b>4. La planificación y gestión portuaria</b>	<b>23</b>
4.1. La planificación y proyecto de infraestructuras	23
4.2. La gestión del dominio público	25
4.3. La prestación de servicios portuarios	28
4.4. La gestión de la información y el conocimiento	29
4.5. La coordinación con otras Administraciones	31
4.6. Las ayudas a la navegación	33
<b>5. El régimen económico-financiero</b>	<b>35</b>
5.1. El principio de autosuficiencia económica	36
5.2. Diseño y aplicación de tasas. Perspectiva de la demanda	37
5.3. Diseño y aplicación de tasas. Perspectiva interportuaria	38
5.4. Mecanismos de control económico-financiero. Perspectiva coyuntural	39
5.5. Mecanismos de control económico-financiero. Perspectiva estructural	41
5.6. Mecanismos de compensación y asistencia financiera.	42
<b>6. El régimen de los recursos humanos</b>	<b>45</b>
6.1. Necesidades de recursos humanos	45
6.2. Capacitación, formación y promoción	47
6.3. Participación y comunicación a escala de sistema.	48
6.4. Mecanismos de control de los recursos humanos	49
<b>7. Visión sintética del sistema portuario</b>	<b>52</b>
7.1. Diagnóstico DAFO	52
7.2. Medidas propuestas	58
<b>8. Conclusiones</b>	<b>61</b>



## 1. DISEÑO, EJECUCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LAS ENCUESTAS

En el mes de octubre de 2018, Puertos del Estado inició una campaña de consultas a las 28 Autoridades Portuarias integradas en el sistema portuario de interés general (en adelante, sistema portuario). A tal efecto, se remitió el cuestionario que se muestra en el Anejo 1 adjunto al presente informe, estructurado en 6 bloques de cuestiones a responder de forma abierta, sin limitación de tamaño de textos.

El envío se realizó tanto en papel como por vía digital, precedido de un escrito de la Presidenta de Puertos del Estado dirigido a cada Presidente de Autoridad Portuaria, y un correo de refuerzo posterior desde la Dirección de Planificación y Desarrollo de aquel organismo, siendo esta Dirección la que se ha encargado del seguimiento de los trabajos.

Esta campaña se concibió con el objetivo de recoger el estado de opinión y las propuestas de mejora que plantean las Autoridades Portuarias, acerca de una serie de aspectos básicos que rigen el funcionamiento y desarrollo del sistema portuario. Se pretendía con ello fundamentar el alcance y contenidos del nuevo Marco Estratégico, a elaborar por Puertos del Estado con la colaboración de las Autoridades Portuarias.

La recepción de cuestionarios cumplimentados se cerró el 15 de enero de 2019.

A la vista de la información contenida en los cuestionarios, se puede afirmar que la campaña ha alcanzado los objetivos inicialmente marcados.

Todas las Autoridades Portuarias han dado respuesta al cuestionario, con lo que se dispone de una muestra completa, totalmente representativa del sistema portuario. Se agradece desde Puertos del Estado el interés puesto en esta campaña y el esfuerzo de reflexión realizado por cada Autoridad Portuaria. El aporte de opiniones, emitidas desde la experiencia concreta de quienes gobiernan y gestionan los puertos de interés general, se considera vital para llevar el Marco Estratégico a buen fin.

Fruto de la dedicación a este volcado de respuestas, se ha logrado disponer de información muestral suficiente como para extraer unas primeras reflexiones de utilidad. Son opiniones, juicios de valor, ideas o propuestas procedentes del propio sistema portuario, que constituyen la fuente fundamental que ha de nutrir el propio Marco Estratégico.

No obstante, es preciso indicar que se ha encontrado una cierta heterogeneidad en torno a la forma en que se han rellenado los cuestionarios, concretamente en lo que se refiere a la extensión y precisión de las respuestas. Se ha intentado superar esta heterogeneidad mediante un trabajo de ordenación de los contenidos básicos que conforman cada respuesta, a fin de poder ser comparadas entre sí, o al menos ser agrupadas, con el menor sesgo posible.

Ciertas cuestiones han sido objeto de una sencilla valoración estadística cuantitativa. Ello fue posible cuando se ha podido contar con un número suficiente de opiniones asimilables a una serie de respuestas-tipo, hayan sido éstas predeterminadas en el cuestionario, o deducidas de la propia muestra de opiniones. La técnica de medición ha consistido en encuadrar en cada respuesta-tipo el correspondiente número acumulado de opiniones asimilables, sin distinción por tipo de Autoridad Portuaria ni ponderación según variable alguna (tráfico, etc.). Dicho de otra manera, cada Autoridad Portuaria cuenta como una opinión. Solo en algún caso, se ha podido hallar una cierta correlación entre el número de opiniones encajables en cada respuesta-tipo y el perfil de la Autoridad Portuaria, según su dimensión o potencia económica, o según su fachada marítima. En tal caso, se muestran en este informe los resultados, también numéricos,

del correspondiente cruce de variables (respuesta-tipo y perfil o fachada) a efectos de ilustrar tal correlación. Al margen de esto último, en el informe se pueden apreciar dos tipos de tablas o gráficos, según la forma de listarse las respuestas-tipo:

- las que contienen una serie de respuestas-tipo de distinta naturaleza y, por tanto, con valores asociados no sumables entre sí
- las que listan respuestas-tipo complementarias entre sí, relacionadas con una temática en concreto, de las que se desprenden cuotas porcentuales sobre un total de 28 Autoridades Portuarias.

Con todo, la mayor parte de respuestas se revisten de un cúmulo matices diversos, por lo que se ha intentado ahondar igualmente en los aspectos cualitativos, a fin de no perder riqueza de perspectivas, a la hora de extraer conclusiones. En ocasiones se alude a alguna opinión que, por su singularidad o interés, merece una mención específica.

Hay que aclarar que las interpretaciones que aquí se vuelcan, fruto del análisis de las respuestas recibidas en primera instancia desde las Autoridades Portuarias, son susceptibles de ser revisadas, como consecuencia de reconsideraciones que pudieran hacerse tras un trabajo de discusión o contraste posterior con los agentes encuestados, en conjunto o individualmente. No es extraño encontrar cambios de opinión después de un periodo de deliberaciones o de repaso general, tal y como ocurre cuando se lleva a cabo, por ejemplo, una técnica tipo Delphi. En consecuencia, los contenidos del presente informe, han de ser tomados como punto de partida de una fase de diagnóstico y propuesta de mejoras y no como conclusiones definitivas.

Se describen a continuación los resultados del análisis de los contenidos de los cuestionarios, una vez cumplimentados. según los bloques en que se ha estructurado el mismo.

## 2. LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. VISIÓN Y MISIÓN.

### 2.1. La composición del sistema portuario

La cuestión relativa a la composición del sistema portuario tiene suficiente calado como para ser colocada en primer lugar en el cuestionario, pues, para algunas Autoridades Portuarias podía marcar el hilo argumental de posteriores respuestas, como así ha sido finalmente.

Se muestran a continuación los resultados obtenidos acerca del análisis en torno a si es conveniente o no, lanzar algún proceso de segregación, clasificación o agregación de puertos de interés general o de Autoridades Portuarias.

Tal y como se aprecia en la tabla, son una docena las Autoridades Portuarias que manifiestan la conveniencia o necesidad de iniciar una acción o reforma a escala de sistema portuario, encaminada a dar cabida a alguno de los procesos citados. Otras 8 apuntan medidas en el mismo sentido, aunque con menor alcance, o sujeto a ciertas condiciones. Incluso hay 4 Autoridades Portuarias que, sin apoyar ese tipo de proceso, admiten la posibilidad de concentrar la gestión de puertos muy próximos, si bien no en el momento actual.

<b>Respuestas-tipo</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
<i>Si</i>	<b>12</b>	<b>42,9</b>
<i>Podría ser</i>	<b>8</b>	<b>28,6</b>
<i>Mejor pasado un tiempo o solo para casos aislados</i>	<b>4</b>	<b>14,3</b>
<i>No</i>	<b>3</b>	<b>10,7</b>
<i>Resto (sin contestación clara)</i>	<b>1</b>	<b>3,6</b>
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100</b>

Del conjunto de respuestas obtenidas en esta consulta, solo dos Autoridades Portuarias abogan por la transferencia de puertos a las Comunidades Autónomas, aunque de manera radicalmente distinta entre sí. En un caso, la transferencia hace referencia a un puerto de dimensión relevante, mientras que, en otro caso, sería una colección de puertos de pequeño tamaño los que habrían de ser transferidos, de forma similar a la reforma francesa del año 2008.

Hay tres Autoridades Portuarias que manejan puertos grandes, las cuáles, sin proponer transferencias a Comunidades Autónomas, plantean una clasificación de puertos de interés general en dos grupos:

- puertos de mayor tamaño, en número sin determinar, al que se le asignaría mayor grado de autonomía de gestión
- puertos de mediano y pequeño tamaño, al que cabría someter a un control mayor, incluso a una ayuda financiera justificada de los anteriores, o entre sí.

De entre las Autoridades Portuarias proclives a sumarse a una reorganización polarizadora, una parte significativa remite a la clasificación ya introducida desde las instituciones europeas en

diciembre de 2013, con motivo de la última revisión de la Red Transeuropea de Transporte (RTE-T). Según esta revisión, hoy todavía en vigor, se distingue entre puertos de la red básica y puertos de la red global.

Las propuestas de agregación de puertos para ser gestionados por un número más reducido de Autoridades Portuarias, van desde las que sugieren una reformulación en profundidad de dicho número a escala del sistema portuario, hasta las que se limitan a sugerir escasas agrupaciones puntuales en ciertas fachadas o áreas marítimas acotadas, y referidas a puertos situados muy próximos. En algún caso, se menciona la posibilidad de una concentración de determinados servicios, a fin de que éstos sean sometidos a una regulación compartida por varios puertos, dejando en tal caso los puertos sin fusionarse. Con todo, ninguna de las propuestas de agrupación de puertos bajo una misma Autoridad Portuaria, va más allá de una Comunidad Autónoma. Se está interpretando con ello que cualquier proceso integrador o fusionador, puede desatar todavía mayor tensión interterritorial de la que existe hoy día.

Se encuentra, por último, una respuesta de Autoridad Portuaria que lleva su propuesta de agregación de puertos hasta sus últimas consecuencias, proponiendo para el sistema portuario un modelo similar al de AENA.

Detrás de todas las opiniones favorables a iniciarse algún proceso de segregación, clasificación o agregación de puertos o Autoridades Portuarias, residen dos tipos de razones:

- las que encuentran ventajas de corte interno, como ahorros de costes, racionalización de las inversiones y tendencia esperada a la especialización, la cual conduce a una mayor productividad de las instalaciones.
- Las que van más allá de la oferta portuaria y se basan en la posibilidad de alcanzar más poder de negociación o mejor posicionamiento ante clientes que también acusan procesos de concentración y van adquiriendo con ello creciente dimensión; también resalta la opción de aportar más rentabilidad socio-económica al hinterland portuario.

No obstante, late en algunas Autoridades Portuarias a cargo de puertos pequeños y medianos una seria preocupación en relación con esta materia. Se coincide en reconocer que ya se está produciendo de facto una tendencia a la concentración a favor de los puertos grandes. Esta dinámica viene amparada en el marco legal vigente y reforzada por prácticas seguidas en el seno del sistema portuario, que han ido muy de la mano de un mercado también orientado a la concentración, como se ha dicho antes. Unas cuantas Autoridades Portuarias aportan un análisis cuantitativo demostrativo de una brecha creciente entre puertos grandes y pequeños.

Achacándose esas pautas evolutivas desequilibrantes a una forma mercantilista de funcionar, parte de estas Autoridades Portuarias recelan, sin embargo, de una intervención pública a favor de practicar fusiones o concentraciones. Afloran dudas en ellas acerca de si ese tipo de política resolvería la problemática descrita o, al contrario, la acentuaría. La cuestión que se suscita es cómo preservar los entornos territoriales de actividad secundaria o terciaria dependientes de puertos menores, si éstos pasan a ser gestionados por Autoridades Portuarias con sedes alejadas de tales entornos, y por tanto poco empáticas con ellos, e influidas por puertos más poderosos. Algunos de los gestores de puertos menores con mayor actitud defensiva ante la creciente proliferación de acciones depredadoras, a su juicio, se niegan a admitir actuaciones orientadas a la concentración; otros incitan a la concentración, pero solo con la condición de que se asegure una redistribución de recursos permanente, convenientemente reglada a escala de sistema portuario, o en el seno de cada fachada marítima.



De acuerdo con lo anterior, se observa una correlación entre el tipo de medida que se propone y el perfil de la Autoridad Portuaria según su dimensión o potencia económica. La tabla adjunta es clara a este respecto. Ninguna Autoridad Portuaria de las dominantes en su fachada marítima en términos de mercancía general, duda acerca de la necesidad de segregar o concentrar puertos, mientras que, entre las de menor dimensión, se despliega un abanico más diverso de opiniones.

<i>Respuestas/tipo puerto</i>	<i>Puertos dominantes en su fachada</i>	<i>Puertos con gran industria (&gt; 30 Mt)</i>	<i>Puertos con tráfico relev (&gt; 10 Mt)</i>	<i>Resto puertos península</i>	<i>Puertos extra-peninsulares</i>	<i>Nº</i>	<i>%</i>	<i>% (según tráfico)</i>
<i>Si</i>	4	1	1	3	3	12	42,9	70,3
<i>Podría ser</i>	0	2	2	4	0	8	28,6	21,3
<i>Mejor pasado un tiempo o solo para casos aislados</i>	0	0	1	2	1	4	14,3	4,4
<i>No</i>	0	0	0	2	1	3	10,7	3,6
<i>Resto (sin contestación clara)</i>	0	0	0	1	0	1	3,6	0,4
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>28</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## 2.2. Posicionamiento estratégico

En la tabla adjunta se muestra el número de referencias hechas a cada uno de los factores relacionados con el posicionamiento estratégico del sistema portuario, que ya se habían apuntado en el propio cuestionario remitido. Se aclara de antemano que se ha supuesto que todas las Autoridades Portuarias reconocen en el sistema portuario, aunque sea de forma implícita, un papel protagonista o esencial en relación con el comercio exterior español.

A mayores, nada menos que 24 Autoridades Portuarias acompañan la idea de potenciar un papel del sistema portuario como puerta sur de Europa, para flujos que enlazan los continentes asiático, africano y latinoamericano con el europeo. Estas opiniones aluden tanto a los tráfico transoceánicos (“deep sea”) que unen los citados continentes, como a los de corta distancia (“short sea”) con el Norte de África. Entre los primeros, los tres continentes aparecen citados con similar frecuencia. Este dato viene a reflejar el interés por canalizar o dar soporte a flujos ya consolidados como los de del corredor Asia-Europa, apoyados en líneas regulares de grandes buques portacontenedores con operativas de carga y descarga por elevación (“lo-lo”); pero también demuestra un innegable interés por otros flujos emergentes como el que surge del actual crecimiento del Norte de África, más proclive a buques de menor porte y mayor rotación, con operativas de carga y descarga por rodadura (“ro-ro”); incluso también, los sustentados en los países lindantes con el Golfo de Guinea. En cualquiera de los casos, hay común coincidencia en reclamar una mejora de la accesibilidad terrestre como condición necesaria para desempeñar con éxito ese papel de puerta Sur de Europa.

Por otro lado, una colección de 18 respuestas alberga un reconocimiento muy claro del sistema portuario como plataforma de tránsito marítimo, habida cuenta de la proximidad a las grandes rutas marítimas, tanto Este-Oeste-Este como Norte-Sur-Norte. Estas rutas configuran una red logística apoyada en polos o “hubs” redistribuidores de carga, la cual se halla muy asentada en los segmentos de mercancía general (en contenedor) y también de mercancía a granel (sólido y líquido).

En mucha menor medida, se emiten alusiones directas al transporte marítimo de corta distancia o en su versión más avanzada, las autopistas del mar. Este resultado denota un déficit de mirada intra-europea, al existir también un mercado emergente en este campo.

<b><i>Posicionamiento</i></b>	<b><i>Nº</i></b>
<i>Atender tráficos import/export España</i>	<b>28</b>
<i>Plataforma de tránsito marítimo internacional</i>	<b>18</b>
<i>Puerta Sur a Europa de tráficos inter-continentales</i>	<b>24</b>
<i>Nodos de transporte marítimo de corta distancia y autopistas del mar</i>	<b>9</b>
<i>Potencia crucerística</i>	<b>2</b>
<i>Movilidad de pasajeros</i>	<b>2</b>
<i>Otras</i>	<b>8</b>

La atención dada al segmento del transporte de viajeros, tanto de línea regular como en cruceros, ha sido también relativamente escasa, a juzgar por las respuestas obtenidas.

Algunas Autoridades Portuarias han aportado otros factores a tener en cuenta para caracterizar el posicionamiento estratégico del sistema portuario. Entre tales factores figuran la actividad náutico-deportiva y de recreo, el suministro de combustible a buques (“*bunkering*”) y el servir de base a diversas flotas como la pesquera.

Hay una visión enfrentada acerca de la incidencia en el sistema de los puertos de países vecinos. Algunas Autoridades Portuarias alertan de la amenaza que suponen los puertos más activos o con fuerte desarrollo de países como Portugal, Francia o Marruecos, mientras que otras los ven en clave de oportunidad, en el marco de alguna forma de logística colaborativa.

Se desprende de las respuestas recibidas, una tímida correlación entre el tipo de ponderación hecha a cada factor de posicionamiento estratégico y la clasificación del puerto según su fachada marítima. En particular, se aprecia en la tabla que se acompaña, que la totalidad de Autoridades Portuarias de la fachada Sur-mediterránea acuden a resaltar el papel del sistema portuario como puerta Sur a Europa, de cara a flujos de tráfico ligados a otros continentes. Este grupo también hace hincapié en el hecho de ser plataforma de tránsito. Sin embargo, los puertos de la fachada Norte, si bien también aluden al papel del sistema portuario como puerta sur de Europa, su valoración en algunos casos emana de lo que ven que les ocurre a sus homólogos del Sur-Este, más beneficiados por su posición geográfica. En cualquier caso, las alusiones desde la fachada Norte al papel del sistema portuario como plataforma de tránsito descienden claramente en términos comparativos.

<b>Posicionamiento</b>	<b>Fachada Nor-Noroeste</b>	<b>Fachada Sur-Medit.</b>	<b>Puertos extra-peninsulares</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>	<b>% (según tráfico)</b>
<i>Atender tráficos import/export España</i>	10	13	5	<b>28</b>	<b>100,0</b>	<b>100,0</b>
<i>Plataforma de tránsito marítimo internacional</i>	4	11	3	<b>18</b>	<b>64,3</b>	<b>87,7</b>
<i>Puerta Sur a Europa de tráficos inter-continetales</i>	8	13	3	<b>24</b>	<b>85,7</b>	<b>91,2</b>
<i>Transporte marítimo de corta distancia y autopistas del mar</i>	5	3	1	<b>9</b>	<b>32,1</b>	<b>23,1</b>
<i>Potencia crucerística</i>	0	1	1	<b>2</b>	<b>7,1</b>	<b>16,4</b>
<i>Movilidad de pasajeros</i>	0	1	1	<b>2</b>	<b>7,1</b>	<b>13,7</b>
<i>Otros</i>	2	2	4	<b>8</b>	<b>28,6</b>	<b>51,4</b>

### 2.3. Funciones de los puertos. Integración en red.

El cuestionario suministrado incluyó, a modo introductorio, tres funciones básicas de los puertos con una serie de atributos deseables, a saber:

- Ser puntos de paso. Eficiencia, productividad, rapidez, fluidez.
- Ser puntos de transformación. Complejo industrial. Industria pesada.
- Ser puntos de concentración. Provisión de servicios, generación de valor.

Casi todas las Autoridades Portuarias se reafirman en sus respuestas acerca de la relevancia de estas tres funciones portuarias, si bien alguna de ellas aclara que su priorización depende del grado de especialización del puerto y su entorno.

Cuando se entra justamente a priorizar los cometidos de un puerto, entonces se resaltan como esenciales dos de las tres funciones citadas: ser nodos de transferencia (8 respuestas) y ser nodos de concentración (10 respuestas). Son, pues, aquellas funciones del puerto más relacionadas con los sectores del transporte, logística y comercio, las que sobresalen en las respuestas. De alguna manera, muchas opiniones gravitan en torno a la razón misma de ser de un puerto en un contexto económico como el actual. La función de corte energético-industrial queda así relegada (una sola respuesta), incluso por aquellas Autoridades Portuarias que cuentan en su entorno próximo con grandes conglomerados energético-industriales. Este aparente “olvido” obedece quizá al hecho de tratarse de algo maduro o consolidado, no necesitado de nueva emergencia, con tráficos considerados por algunos como muy estables o “cautivos”.

Algunas Autoridades Portuarias enriquecen el contenido del cuestionario con perspectivas más avanzadas o diferentes. Destacan, por ejemplo, las que conciben el puerto como articulador de cadena logística y promotora de desarrollo, o contribuidor a la conocida como “economía azul”, que alberga también sectores colaterales al comercio de indudable importancia socioeconómica como la pesca, la industria naval, la energía, la biotecnología y el turismo marino. De alguna manera, se está recordando con ello que, además de una función de tipo comercial en sentido amplio, el puerto cumple también una función contributiva de índole económico, socio-cultural o ambiental, no menos importante.

Interesa también apuntar la opinión de alguna Autoridad Portuaria al cargo de puertos insulares, dirigida a considerar igualmente como función básica, el imprescindible abastecimiento a islas, además de la ya citada logística generadora de valor añadido.

Se aporta además en este apartado una relación de necesidades de mejora reconocidas en el sistema portuario como inexcusables para poder alcanzar un buen desempeño en el ejercicio de las funciones citadas antes. La tabla adjunta indica el número de veces que aparece cada propuesta-tipo de mejora que se desprende de las respuestas de las Autoridades Portuarias. Según se ilustra en ella, la accesibilidad o conectividad terrestre sobresale como aspecto clave para poder ejercer los roles asociados a la transferencia y generación de valor añadido (16 alusiones). En segundo lugar, figura la necesidad de avanzar en la digitalización de procesos, algo sobre lo que se solicita una acción interna proactiva a escala de sistema portuario; y también se reclama intensificar la coordinación, flexibilidad y eficiencia en materia de inspecciones en frontera, para lo cual serían bienvenidas dos grupos de medidas: sumar otras administraciones a una “causa portuaria”, y, si falla la anterior, crear una delegación de competencias en el propio sistema portuario. Cabe citar, por último, las referencias a una integración en red de nodos de interés portuario y a la puesta a disposición en el mercado de una cartera de servicios integrados en cada puerto y a nivel sistema portuario.

<i><b>Medidas propuestas para mejorar las funciones portuarias</b></i>	<i><b>Nº</b></i>
<i>Accesibilidad o conectividad terrestre</i>	<b>16</b>
<i>Digitalización de procesos</i>	<b>9</b>
<i>Coordinación, flexibilidad y eficiencia en inspecciones en frontera</i>	<b>7</b>
<i>Desarrollo nodal y logístico (ZAL...)</i>	<b>5</b>
<i>Cartera de servicios integrados</i>	<b>4</b>

#### **2.4. Puertos eficientes, sostenibles, seguros y digitales.**

Hay coincidencia en considerar la eficiencia, sostenibilidad, seguridad y digitalización como principios rectores del sistema portuario. Son conceptos que así fueron expresados en el propio cuestionario. Se encuentran, no obstante, algunas aclaraciones aisladas en torno al rango a otorgar a tales conceptos. Así, por ejemplo, hay quien opina que los dos primeros son principios, mientras que los dos últimos, se catalogan mejor como cualidades al servicio de los anteriores.

En cualquier caso, a la vista de las observaciones emanadas del sistema portuario, cabe reflejar las siguientes conclusiones en torno a la aplicabilidad de tales principios:

- **Eficiencia:** 4 Autoridades Portuarias condicionan la consecución de una eficiencia acorde con la exigencia del mercado, a una fluida coordinación interadministrativa en todos aquellos procedimientos de control a cargo de las distintas administraciones concurrentes en los puertos. Es un déficit actual ya citado en el apartado anterior y que aparecerá recurrentemente en posteriores cuestiones. Se citan especialmente aquellos procedimientos ligados a inspecciones aduaneras y en frontera, los cuales cuentan con recursos insuficientes para llevarse a cabo al ritmo que impone la demanda.

- **Sostenibilidad:** 3 Autoridades Portuarias insisten que este principio no debe llevarse al extremo en ninguno de sus ejes, y en especial, el ambiental, pues se corre entonces el riesgo de comprometer el funcionamiento o desarrollo portuario. Se alude a algunos ejemplos de paralización portuaria como consecuencia de acentuarse unas medidas ambientales que, por otro lado, no tienen los efectos deseados sobre el medioambiente.
- **Seguridad:** 6 Autoridades Portuarias recuerdan que la seguridad atañe igualmente al mundo digital y, por tanto, habría que incorporar en el sector portuario, medidas de ciberseguridad, fundamentalmente preventivas.
- **Digitalización:** 5 Autoridades Portuarias señalan que, solo desde una actuación a escala de sistema portuario, se logrará alcanzar resultados eficaces a la hora de incorporar los puertos a la transformación digital propia de la economía 4.0. Se atribuye a Puertos del Estado un papel relevante en esta materia.

Además de los cuatro principios rectores consignados en el propio título de la cuestión, una serie de Autoridades Portuarias resaltan otros principios catalogables, a su juicio, al mismo nivel que los anteriores. Se citan por ejemplo los siguientes: crecimiento como base para generar economía de escala, creación de valor para la sociedad, innovación, responsabilidad social (relacionada con la integración puerto-ciudad), comunicación (redes sociales/digitales) como base para el intercambio de talento y valor, la óptima gestión y coordinación del sistema portuario, transparencia, colaboración competitiva (“co-opetition”), formación continua para talentos profesionales a escala de sistema, puertos conectados e integrados y puertos inclusivos.

## 2.5. Competencia versus colaboración entre puertos.

Se aclara de antemano que esta cuestión cobra aquí sentido cuando se aplica a Autoridades Portuarias, y no a puertos o al propio sector privado, entendiéndose que éstos pueden verse arrastrados por las estrategias y acciones de aquéllas, en la actual dinámica de funcionamiento del sistema portuario.

Salvando matices difíciles de encuadrar en respuestas-tipo, y a falta de algún tipo de aclaración posterior, se encuentra en esta materia un amplio espectro de posicionamientos por parte de las Autoridades Portuarias. Este espectro se despliega en una suerte de opiniones encontradas. A efectos de facilitar la interpretación de las respuestas, se han sintetizado 4 grupos principales de argumentos-tipo, representativos de un gradiente de opinión que va del máximo intervencionismo a la máxima libertad posible. Se describen estos grupos a continuación:

- **Control máximo posible a escala de sistema portuario:** las 7 Autoridades Portuarias de este grupo consideran que las actuales reglas de competencia interportuaria en el sistema portuario, o bien no son reales en la práctica (presencia de muchos tráficos cautivos, por ejemplo), o bien son muy perjudiciales e incluso constituyen “un fracaso”, al no dotar a ese mismo sistema del equilibrio deseado. En consecuencia, aconsejan el establecimiento de un dispositivo de control centralizado, o un marco sistémico que obligue a una muy estrecha coordinación, cuya materialización más clara es un mecanismo permanente de redistribución interna de recursos a una escala espacial determinada (todo el sistema portuario o por fachadas marítimas).

- **Competencia leal regulada bajo control, con colaboración en ciertas materias:** en este grupo podrían encuadrarse la mayoría de Autoridades Portuarias. Reconociéndose la competencia interportuaria como uno de los pilares del sistema portuario, se aprecian desde estas Autoridades Portuarias, fallos cuyos efectos son catalogados como graves. Entre ellos destacan excesos infraestructurales, o rebajas injustificadas de tasas, que derivan en fenómenos de trasvase de tráficos existentes entre puertos, sin que se traslade el beneficio de los operadores dominantes, al cliente final o al entorno socioeconómico. Las medidas en este caso más frecuentes gravitan en torno a un refuerzo de la regulación que preserve la idea de “leal competencia”, ya expresada en el anterior Marco Estratégico. En esa regulación tendría cabida, a juicio de estas Autoridades Portuarias, un estrechamiento del margen de variación de las tasas, o un papel reforzado de Puertos del Estado como agente supervisor que asegura una buena aplicación de las reglas de mercado.
- **Competencia leal con cierta coordinación y colaboración en ciertas materias:** la diferencia entre este grupo y el anterior estriba en que se hace prevalecer las bondades de la competencia interportuaria sobre sus propios fallos, lo que lleva a no exigir una mayor regulación, incluso a abrir la posibilidad de aumentar los márgenes de variación de las tasas en algún caso. El papel de Puertos del Estado queda aquí reducido al de la coordinación con otras administraciones, y apoyo en materias que requieren de la economía de escala que otorga el sistema portuario, como los servicios de análisis y predicción de parámetros océano-meteorológicos, por ejemplo. También se encuentran opiniones enmarcables en este grupo, que reconocen en Puertos del Estado un papel planificador del desarrollo o de las propias infraestructuras, en cuyo caso se reclama una actuación en esta materia equilibrada a escala de sistema portuario, sujeta a criterios predeterminados a ser aplicados con transparencia.
- **Competencia libre. Colaboración solo desde el mercado.** La postura de llevar a la máxima expresión la competencia es escasa, y parece circunscribirse a los puertos de mayor dimensión. Se liga además a aquellos esquemas propuestos de separación de puertos grandes con el fin de ser dotados de mayor autonomía de gestión. En tal caso, se considera plausible en tales puertos, la conversión de las tasas en precios libres y la eliminación de ayudas de Estado que puedan entenderse como distorsionadoras, sin que ello impida que desde tales puertos se articule algún mecanismo de auxilio muy justificado, al resto de puertos de interés general.

<b>Posición-tipo</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>
<i>Control máximo posible a escala de sistema</i>	<b>7</b>	<b>25,0</b>
<i>Competencia leal regulada bajo control, colaboración en ciertas materias</i>	<b>16</b>	<b>57,1</b>
<i>Competencia leal con cierta coordinación y colaboración en ciertas materias</i>	<b>3</b>	<b>10,7</b>
<i>Competencia libre. Colaboración solo desde el mercado.</i>	<b>1</b>	<b>3,6</b>
<i>Resto (sin contestación clara)</i>	<b>1</b>	<b>3,6</b>
<b>Total</b>	<b>28</b>	<b>100</b>

Al igual que ocurría con la primera cuestión, en ésta se encuentra una cierta correlación entre el tipo de respuesta dada y el perfil del puerto según su dimensión o potencia económica. Como era de esperar, los gestores de los puertos de menor envergadura se aferran a la idea de un sistema portuario sometido a una mayor regulación o control que les preserven de prácticas de abuso dominante, mientras que los de mayor dimensión apuestan por un mayor grado de liberalización. No obstante, salvo excepciones, la tónica reinante es la de una posición definible como “ordo-liberal”.

<b>Competencia/colaboración entre AAPP</b>	<b>Puertos dominantes en su fachada</b>	<b>Puertos con gran industria (&gt; 30 Mt)</b>	<b>Puertos con tráfico relevante (&gt; 10 Mt)</b>	<b>Resto puertos península</b>	<b>Puertos extra-peninsulares</b>	<b>Nº</b>	<b>%</b>	<b>% (según tráfico)</b>
<b>Control máximo posible a escala de sistema</b>	0	0	1	4	2	7	25,0	6,9
<b>Competencia leal regulada bajo control, colaboración en ciertas materias</b>	0	2	3	8	2	15	53,6	35,0
<b>Competencia leal con cierta coordinación y colaboración en ciertas materias</b>	2	1	0	0	0	3	10,7	38,0
<b>Competencia libre. Colaboración solo desde el mercado.</b>	1	0	0	0	0	1	3,6	11,3
<b>Resto (sin contestación clara)</b>	1	0	0	0	1	2	7,1	8,8
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>28</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

## 2.6. Interacción puerto-ciudad

El trabajo de catalogar las diferentes opiniones acerca del modelo de relación que debería existir entre la ciudad y el puerto, ha desembocado en la identificación de 4 respuestas-tipo, pudiendo darse el caso de que una Autoridad Portuaria se pronuncie por varias de ellas, incluso aunque no sean del todo conciliables. Esto último da señal de la dificultad a la hora de postularse con una valoración o estrategia clara en esta materia. En la tabla se adjunta la frecuencia con que aparece en la información disponible cada respuesta-tipo.

<b>Necesidad/objetivo-tipo</b>	<b>Nº</b>
<b>Reactividad.</b> Diálogo obligado con la ciudad. Mejorar imagen del puerto	<b>20</b>
<b>Proactividad.</b> Contribuir a la ciudad. RSC/RSE.	<b>23</b>
<b>Defensa.</b> Generar zonas de transición que preserven el funcionamiento del puerto	<b>5</b>
<b>Negocio.</b> Generar recursos para la AP, adicionales o compensatorios	<b>7</b>



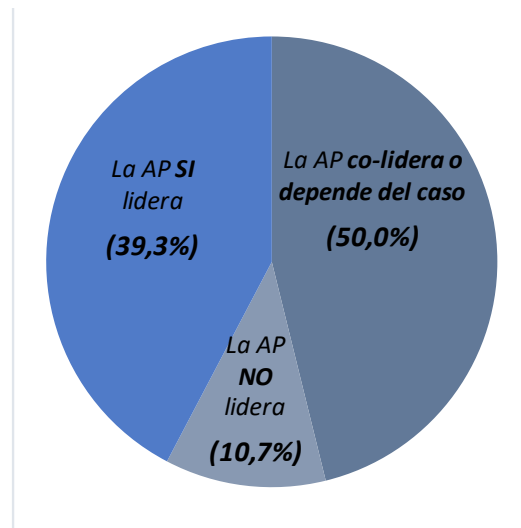
Se describe brevemente el argumentario más destacable de cada grupo:

- **Reactividad:** existen Autoridades Portuarias que observan la ciudad como algo que no está alineado con el desarrollo portuario, con lo que no hay más remedio que llegar a un pacto o acuerdo. Puerto y ciudad son descritos como “*un matrimonio inseparable condenado a entenderse*” o dos entes que “*se dan la espalda*”. En tal caso, las medidas que se proponen desde las Autoridades Portuarias son de carácter reactivo: abordar un diálogo “obligado”, dar respuesta a las demandas de la ciudad, paliar efectos adversos sobre el ciudadano...
- **Proactividad:** en sentido distinto, se observan pronunciamientos, solapados en algún caso con el punto de vista anterior, tendentes a recomendar que se lideren acciones que supongan una mejora tanto para la ciudad como el propio puerto. La ciudad se ve entonces como un socio con el que compartir actividades socio-culturales, y dar pie a un espacio de entendimiento enriquecedor en todos los aspectos, para ambas partes.
- **Defensa:** siguen siendo sintomáticas las reacciones preventivas ante desarrollos urbanos generalmente promovidos en las áreas más antiguas del puerto. Así, 5 Autoridades Portuarias rescatan la idea de disponer de espacios de transición entre la ciudad y el puerto, que amortigüen la presión que se puedan ejercer mutuamente.
- **Negocio:** se desprende de las respuestas de algunas Autoridades Portuarias, una visión de determinados espacios portuarios como fuentes generadoras de recursos para ellas mismas, bien por encajarse dentro de la zona de servicio con uso de interacción puerto-ciudad, bien por poderse desafectar de dominio público, transformarse en bien patrimonial y directamente transmitirse a un precio tasado.

Ante la cuestión de quién debe liderar los proyectos de interacción puerto-ciudad, vistos en su sentido más amplio, 11 Autoridades Portuarias defienden que deben ser éstas las que se hagan cargo de los mismos – poniendo en valor su propia zona de servicio con base en el uso reconocido por Ley de interacción puerto-ciudad -, mientras que solo tres señalan que debe cederse el liderazgo a terceros – haciendo referencia a un suelo sin actividad portuaria alguna que debe cederse o transmitirse a los agentes competentes en materia de ordenación del territorio y urbanismo -. Otras 14 Autoridades Portuarias (50%) indican que los proyectos de interacción puerto-ciudad han de enmarcarse en acciones compartidas o conjuntas de cesión a la ciudad, bajo la modalidad de convenio, con reparto de responsabilidades.



¿Debe la Autoridad Portuaria liderar los proyectos de interacción puerto-ciudad?



Por último, en la tabla adjunta se muestra una serie de bloques de posibles acciones de mejora en el campo de la interacción puerto-ciudad con el número de respuestas encajables en ellos.

<b>Actuaciones-tipo</b>	<b>Nº</b>
<i>Revisión de instrumentos y fórmulas de puesta a disposición de suelo portuario</i>	<b>16</b>
<i>Difusión y apoyo social (cultura, ocio...).</i>	<b>14</b>
<i>Formalización de comités o foros</i>	<b>13</b>
<i>Plan o estrategia específica</i>	<b>10</b>

En el bloque relativo a la revisión de instrumentos y fórmulas de puesta a disposición de suelo portuario, se detecta una amplia variedad de sugerencias concretas de mejora. Entre ellas, son recurrentes las peticiones de revisión del alcance y plazos de los instrumentos de DEUP y Planes Especiales, así como de normas para fijar el alcance y contenidos de los convenios que regulan las operaciones puerto-ciudad (incluyendo la asignación de responsabilidades bien delimitadas). Hay Autoridades Portuarias que plantean la creación de figuras intermedias o de medios propios capaces de funcionar como entidad urbanística. También persiste el deseo de que se despejen las dudas en torno a la consideración como gasto o inversión de determinadas actuaciones en esta materia.

En relación con el apoyo o difusión social, se insiste por parte de algunas Autoridades Portuarias en continuar realizándose estudios de impacto económico, con arreglo a una metodología común, con vistas a su divulgación entre los agentes sociales próximos concernidos.

No hay que descartar tampoco las consideraciones acerca de la formalización de comités o foros permanente encomendados a esta materia. Algunas Autoridades Portuarias dan cuenta de ejemplos concretos en sus propios ámbitos, que bien pueden servir como referencias útiles para el sistema portuario.

### 3. LA GOBERNANZA DEL SISTEMA PORTUARIO

#### 3.1. El papel del sector público

Hay común coincidencia en reconocer en el sector público, los roles propios de un modelo de gestión de puerto propietario (“*land lord*”), postulado ya en el Marco Estratégico de 1998 y ampliamente aplicado en el contexto internacional.

Estos roles son los de planificador y promotor de lo que se tilda como “infraestructura básica” (abierta al uso general), regulador de servicios (preservando los principios rectores señalados con anterioridad) y facilitador de actividad económica generadora de empleo y valor añadido.

El rol primero de desarrollador infraestructuras básicas aparece muy arraigado en la mayoría de las Autoridades Portuarias. Recuérdese que, durante más de un siglo, éstas fueron antes Juntas de Obras. No obstante, como signo de modernidad, afloran Autoridades Portuarias que, previo a mostrar su faceta más desarrollista, manifiestan una abierta sensibilidad hacia la demanda. Alguna destaca, al hilo de esto, la capacidad prospectiva que se ha de tener para delinear escenarios infraestructurales a futuro, en un contexto económico global incierto y tras un periodo de intenso desarrollo como el registrado en las últimos dos décadas.

En materia reguladora, hay Autoridades Portuarias que se encargan de poner sobre la mesa un obligado trabajo de conciliación entre dos perspectivas: la puramente mercantil y la relacionada con la preservación de todos aquellos aspectos ligados al concepto de interés general. Esto tiene que ver, a juicio de algunas de ellas, con el establecimiento de obligaciones de servicio público. En cualquier caso, referido a este papel regulador, se aprecian alertas acerca de la dificultad que entraña poner en común los ámbitos competenciales de distintas administraciones, organismos, centros directivos o agencias, concurrentes todos ellos en el mismo espacio portuario.

Por su parte, el papel de facilitador suele ser enfatizado desde una óptica de mercado. Así, se vienen acuñando en los mismos cuestionarios, nuevos términos definitorios de este rol, como los de dinamizador, catalizador, generador de crecimiento y valor añadido, y con especial énfasis, los de coordinador o integrador. Este refuerzo funcional de la Autoridad Portuaria, se alinea con la corriente de modernización del modelo ya citado de puerto propietario, iniciada a nivel internacional con el arranque del presente siglo XXI (y condensada en el término “*land lord avanzado*”). Todos estos enfoques tratan de evitar un patrón de conducta pasiva por parte del agente gestor del puerto, tentado de convertirse en mero arrendador de suelo y regulador, con prácticas exclusivamente administrativistas, para ser sustituido por otro más empático con los intereses de la comunidad portuaria, imbuido de una actitud más proactiva, hasta el punto de ofrecerse como líder integral de la oferta portuaria. Se volverá sobre este punto más adelante.

Casi todas las Autoridades Portuarias consideran que los tres roles predeterminados en el cuestionario, recién citados y convenientemente matizados por el cristal de su realidad cercana, son compatibles entre sí y pueden ser ejercidos en su conjunto, sin graves problemas y en su justa medida. Se pone de relieve, no obstante, por alguna de ellas, la delgada divisoria que separa los papeles de regulador y facilitador (en concreto, se avisa que tender hacia uno u otro lado, puede, o bien rigidizar los procedimientos de trabajo de la comunidad portuaria, o bien rozar la competencia desleal entre Autoridades Portuarias). A mayores, hay quien defiende desde una óptica de sistema portuario, un papel adicional del sector público como garante del equilibrio sistémico y potenciador de sinergias en su seno, el cual se cruzaría transversalmente con los anteriores.

### 3.2. El papel del sector privado

Al igual que ocurría con la cuestión anterior, la mayoría de Autoridades Portuarias no ponen reparos a los desempeños en materia portuaria que, de forma propositiva, se asignan en el cuestionario al sector privado, muy concordantes con el ya referido modelo de puerto propietario.

La atracción de inversión privada hacia los puertos está plenamente internalizada en el ideario del modelo portuario, lo que implica distinguir en las empresas un papel planificador y promotor de sus propios activos. Algunas Autoridades Portuarias ahondan en la oportunidad de captar todavía más recursos de la iniciativa privada, hasta el punto de proponer su implicación en el mantenimiento de infraestructuras básicas abiertas al uso general. Otras se preguntan si, para facilitar la continuidad del capital privado, no es preciso resolver la problemática de la reversión a las Autoridades Portuarias de infraestructuras promovidas desde instancias privadas, tales como instalaciones energético-industriales cuya vocación de larga permanencia (vidas útiles ampliadas con inversión recurrente), trasciende los plazos concesionales.

Se identifica un grupo de Autoridades Portuarias que hacen llegar su interés por la creación de nuevos mecanismos de colaboración y/o supervisión, o la mejora de los existentes, de forma tal que se puedan establecer vínculos de entendimiento mutuo entre el sector público y el privado. Pasaría ese entendimiento por compatibilizar el objetivo de rentabilidad de las propias Autoridades Portuarias, con el de asegurar igualmente un retorno razonable para la inversión privada, en función de sus propios riesgos operacionales y de inversión (riesgo y ventura).

Lo que parece subyacer en ello es un pulso por abrir más puertas a la privatización, pero de forma controlada, quizá a través de fórmulas de colaboración participación público-privada, hoy de difícil implantación. Esta idea de privatizar más, alcanza incluso a los servicios generales de la Autoridad Portuaria, aunque sea de modo parcial, según se desprende de alguna respuesta recibida. En esa línea, hay quien se pregunta si no se está evolucionando de facto hacia un modelo de gestión de puerto instrumento (“tool port”) de naturaleza privada. Con todo, es comprobable un pulso general por asignar a las empresas concurrentes en los puertos, un papel protagonista como prestador de servicios u operador portuario.

No obstante, no faltan voces más cautas, entroncadas con la labor de regulación y supervisión que deben ejercer las Autoridades Portuarias, justamente sobre las empresas. Se afirma, por ejemplo, en algún caso, que se debe abrir hueco a la iniciativa privada facilitando su propia viabilidad, pero haciendo hincapié en un control efectivo de la competencia. De alguna manera, se está ponderando lo contrario a lo dicho en el párrafo anterior, lo cual, si con ello se busca el equilibrio, pudiera no ser más que la otra cara de una misma moneda, mientras que, si se lleva al extremo, representaría una corriente ideológica antagónica.

Ciertas Autoridades Portuarias recuerdan la posibilidad de que surjan en el puerto situaciones de insuficiencia de iniciativa privada, cuya superación solo se resuelve provocando que sea la propia Autoridad Portuaria quien preste los correspondientes servicios. Esta posición es argüida por aquellas Autoridades Portuarias que gestionan puertos de pequeña dimensión, o que atienden espacios caracterizados por su insularidad o especial aislamiento. En esa última línea de reforzar la presencia del sector público, y yendo a mayores, una Autoridad Portuaria aboga por la posibilidad de que ésta, ante la falta de reacción desde el mercado, pueda incluso convertirse directamente en operador de terminal.

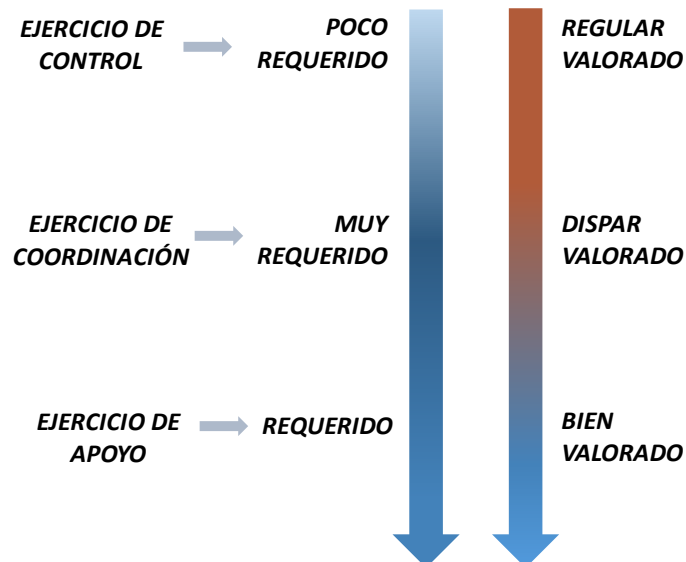
### 3.3. El papel de Puertos del Estado

Se parte aquí de sondear a las Autoridades Portuarias acerca de su posición ante tres grandes funciones reconocibles hoy en Puertos del Estado, expresadas en el cuestionario en un ejercicio previo de síntesis. Estas tres funciones son las de control, coordinación y apoyo.

Antes de entrar en cierto detalle acerca de las diversas respuestas recibidas, cabe destacar dos tipos de aproximación por parte de las Autoridades Portuarias ante tales funciones:

- La demanda o requerimiento de las mismas
- La valoración acerca del desempeño

La figura refleja una visión sintética de la posición de las Autoridades Portuarias en torno a las funciones de Puertos del Estado, según los dos tipos de enfoque recién citados.



El ejercicio de control de Puertos del Estado es el menos requerido y el peor valorado. Por su parte, el ejercicio de coordinación es el más demandado y su desempeño es evaluado de manera dispar, mientras, por último, el ejercicio de apoyo es comúnmente requerido, aunque no con la intensidad que el anterior, y bien valorado por lo general.

Conviene ahondar en cada uno de los tipos de funciones citadas, a efectos de poder desgranar alguna conclusión de interés:

- **Ejercicio de control:** cabe extraer 4 respuestas-tipo de la información muestral de la que se dispone en esta materia. Son concretamente las señaladas en la tabla. Se aprecia en ella que un 25% de las respuestas obtenidas manifiestan abiertamente su deseo de que Puertos del Estado rebaje su pretendida proclividad al intervencionismo y la fiscalización y, de ser imprescindible o necesario, se reorienta hacia un control más efectivo. De uno u otro modo, se lanza un mensaje de recuperación de la comprensión o confianza. Otro 25% de las respuestas recibidas, confluyentes o no en las mismas Autoridades Portuarias, reclaman superar las situaciones de retraso excesivo de trámites e informes

vinculantes. Hay ciertas Autoridades Portuarias (4 respuestas) que solicitan un control por parte de Puertos del Estado ejercido con capacidad e independencia, para asegurar las reglas de “leal” competencia interportuaria, conforme a la política del Gobierno, sin que por ello se anule la autonomía de gestión de cada Autoridad Portuaria. Por último, en el extremo contrario al primero de los señalados, hay otras 4 respuestas que solicitan que se refuerce Puertos del Estado con más recursos, justamente para estar en disposición de controlar eficazmente, diversos aspectos de funcionamiento del sistema portuario, considerados esenciales para su sostenibilidad, equilibrio o viabilidad (se mencionan aspectos como “competencia, legalidad o estrategia”).

<i>Opinión-tipo</i>	<i>Nº</i>
<i>Menos intervencionismo y fiscalización y más control efectivo</i>	<b>7</b>
<i>Corregir retrasos en tramites e informes vinculantes</i>	<b>7</b>
<i>De acuerdo respetando la autonomía de gestión de las AAPP</i>	<b>4</b>
<i>Refuerzo a PdE para controlar competencia, legalidad o estrategia</i>	<b>4</b>

- **Ejercicio de coordinación:** un total de 22 Autoridades Portuarias declaran con nitidez que debe reforzarse la coordinación de Puertos del Estado, fundamentalmente en relación con la interlocución con otros ámbitos del sector público. Ello hasta el punto de que, si esta labor resulta eficaz, más que como coordinación, es vista en realidad como apoyo. De entre las respuestas recibidas, la coordinación ha dado lugar a menciones específicas, como las que siguen:
  - *Es la labor fundamental de Puertos del Estado*
  - *No debe basarse en meros traslados, sino en aportar valor añadido a la interlocución*
  - *Ha de incluir el apoyo para deslindar ámbitos competenciales (Administración central, Comunidades Autónomas, Ayuntamientos)*
  - *Sirve para evitar que la Autoridad Portuaria se encuentre en posición de debilidad a la hora de negociar con agentes externos*
  
- **Ejercicio de apoyo:** sin ser exhaustivamente reclamada, un total de 22 Autoridades Portuarias valoran positivamente la labor de apoyo al sistema portuario que realiza Puertos del Estado. Ello incluye la promoción comercial en el exterior, de la que tan solo 2 Autoridades Portuarias se muestran reticentes o precavidas. Se cita como ejemplo a seguir, el análisis y predicción de parámetros océano-meteorológicos. Sobresalen además las siguientes sugerencias de cara a la mejora:
  - *Centrarse en lo que dé mayor valor añadido o utilidad (medio físico, por ejemplo)*
  - *El apoyo debe ser complementario, no sustitutivo*
  - *Montar un área de inteligencia económica (servicios o centro de estudios)*
  - *Liderazgo en TIC. Incorporación de los puertos a la transformación digital*

Por último, varias Autoridades Portuarias condicionan la eficacia de las labores de coordinación y apoyo de Puertos del Estado, a que éste se dote de más recursos y conocimiento de los puertos (incluso con posible rotación de personal en el sistema portuario).

### 3.4. El papel de las Autoridades Portuarias

El cuestionario remitido a las Autoridades Portuarias traslada un listado de funciones coherentes con las que les atribuye el marco legal en vigor. De la información recibida, la primera conclusión reseñable es que la mayor parte de las Autoridades Portuarias consideran tales funciones razonables y necesarias, aunque algunas de ellas añaden que no son suficientes, al menos en alguna materia específica.

Se insiste en evitar que la Autoridad Portuaria se quede con un papel puro administrativista. Esta preocupación se refiere fundamentalmente a las dos primeras funciones reseñadas en el cuestionario, que son en concreto, la de ordenación de espacios y gestión del dominio público y de las señales marítimas que les sea adscritas; y la de planificación, proyecto y ejecución de infraestructuras.

Por su parte, en referencia a la prestación de los servicios generales, y a la gestión y control de los servicios portuarios, hay algún planteamiento que pasa por recuperar mayor protagonismo o control en relación con los servicios portuarios. En concreto, se insiste en la opción de poder hacerse cargo de ciertos servicios portuarios (“de manera indefinida”), si no se acredita interés por parte del sector privado.

En lo que atañe a la coordinación de operaciones de los distintos modos de transporte y la ordenación y coordinación del tráfico portuario, tanto marítimo como terrestre, se recoge aquí el interés por parte de alguna Autoridad Portuaria por aclarar la delimitación de competencias de otras Administraciones concurrentes en la zona de servicio, que afectan directamente al flujo de paso de mercancías o pasajeros. Este aspecto se entronca con los servicios de inspección de organismos aduaneros y “para-aduaneros”, cuya afeción sobre las operaciones es motivo de preocupación generalizada, y así figura insistentemente a lo largo de sus respuestas. Algunas de ellas se pronuncian abiertamente a favor de captar parte de las competencias de los citados organismos.

La función de optimización de la gestión económica - que va desde la presupuestaria hasta el control del gasto, pasando por la aplicación de tasas y, en su caso, tarifas -, es considerada, como las anteriores, irrenunciable para la Autoridad Portuaria. Se insiste ocasionalmente al respecto, que esta función está íntimamente ligada al principio de autofinanciación, y así debe expresarse.

Por último, en relación con el fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico portuario, hay un claro consenso en pasar de la reactividad a la proactividad, acorde con el papel dinamizador del puerto asignado al sector público en cuestiones precedentes. Nada menos que 20 Autoridades Portuarias exhortan a ampliar su papel hacia una posición de mayor liderazgo en el ámbito comercial. Cabe señalar en este sentido, la utilización en las menciones de las Autoridades Portuarias, de una serie de términos anglosajones (“*Port cluster manager*”, “*business promoters*”...). La finalidad de ello es hacer valer para la Autoridad Portuaria ese papel de palanca o motor, en relación con su propia comunidad portuaria, incluso aunque ésta integre agentes públicos y privados con intereses a veces contrapuestos.

La cuestión que queda pendiente de resolver a la hora de definir el papel que deben desempeñar las Autoridades Portuarias es cómo conjugar ese papel dinamizador, visto desde la perspectiva

más comercial, con otro de preserva del interés general. Ello obliga a abordar su enmarque en las dimensiones ambiental, económica (“macro”) y socio-cultural.

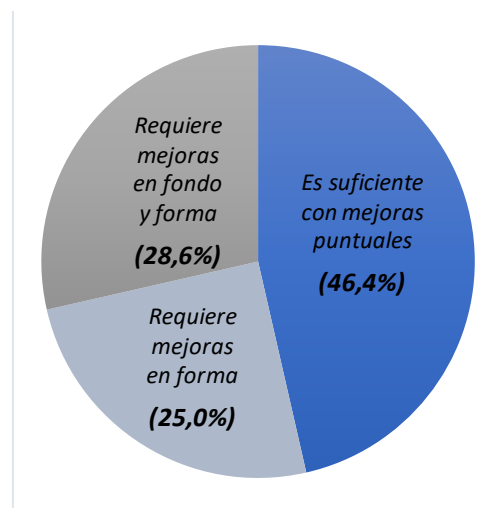
### 3.5. Relaciones inter-institucionales en el sistema portuario

La valoración acerca del modelo de relación entre los organismos que conforman el sistema portuario de interés general (Puertos del Estado y las 28 Autoridades Portuarias) pasa por una clarificación previa del grado de autonomía de las Autoridades Portuarias. El cuestionario propone una reflexión acerca de esta cuestión con el fin de testar el estado de opinión entre las Autoridades Portuarias. Del conjunto de respuestas recibidas se desprende tres opiniones-tipo en relación con el grado de autonomía de las Autoridades Portuarias, que se resumen así:

- debe ampliarse legalmente y asegurarse su correcta aplicación
- debe mejorarse su aplicación en general
- es suficiente con mejoras puntuales

El resultado de agregar las respuestas se refleja en el gráfico adjunto.

*El grado de autonomía de las Autoridades Portuarias...*



Se aprecia una colección de 8 Autoridades Portuarias (28,6%) que reclaman mayor autonomía de gestión, para lo cual, instan a una modificación al respecto del marco legal vigente. Otras 7 Autoridades Portuarias (25%) remiten a una mejora sustancial del ejercicio de la autonomía de gestión que actualmente existe (vista en cualquiera de los dos sentidos: aumentarla o reducirla); mientras que finalmente, 13 Autoridades Portuarias consideran que su autonomía de gestión es “correcta”, “adecuada” o “amplia”, con lo que defienden mantenerla, simplemente con mejoras concretas de carácter puntual.

Esta distribución según grupos de Autoridades Portuarias viene marcada por posicionamientos descritos anteriormente acerca del propio modelo de sistema portuario. La forma de avanzar en la identificación de estos grupos es volver a cruzar las respuestas-tipo obtenidas con el perfil de Autoridad Portuaria, según dimensión. Se aprecia de nuevo una correlación, según la cual, cuanta más dimensión de puerto, más autonomía de gestión se reclama.



<b>Posición-tipo</b>	<b>Puertos dominantes en su fachada</b>	<b>Puertos con gran industria (&gt; 30 Mt)</b>	<b>Puertos con tráfico relevantes (&gt; 10 Mt)</b>	<b>Resto puertos península</b>	<b>Puertos extra-peninsulares</b>	<b>Nº total</b>	<b>%</b>	<b>% (según tráfico)</b>
<i>Debe ampliarse legalmente y asegurarse su correcta aplicación (fondo)</i>	3	2	1	2	0	8	28,6	47,1
<i>Debe mejorarse su aplicación en general (forma)</i>	1	1	1	1	3	7	25,0	37,1
<i>Es suficiente con mejoras puntuales</i>	0	0	2	9	2	13	46,4	15,8
<b>Total</b>	<b>4</b>	<b>3</b>	<b>4</b>	<b>12</b>	<b>5</b>	<b>28</b>	<b>100</b>	<b>100</b>

Por otro lado, no se vislumbra la posibilidad de cuantificar estadísticamente las diferentes posiciones manifestadas en torno al posible papel conjunto de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias como co-promotores o co-reguladores. Algunas Autoridades Portuarias señalan que es posible la doble asignación de funciones y otras que no son miscibles en el mismo organismo. Cierta Autoridad Portuaria atribuye a Puertos del Estado los papeles de promotor de grandes infraestructuras y de ponente de norma de un cierto rango, dejando a la Autoridad Portuaria un papel similar a una escala local. Sin embargo, alguna otra se pregunta por qué las Autoridades Portuarias apenas participan en procesos regulatorios de cierto nivel, cuando detentan un conocimiento más pormenorizado de la actividad portuaria.

Por último, a la hora de proponer medidas de mejora de las relaciones interinstitucionales, hay un expreso deseo de un grupo significativo de Autoridades Portuarias, encaminado a que se minimicen o eliminen los informes vinculantes de Puertos del Estado, prescritos en determinados procedimientos (muy especialmente los asociados a los Pliegos de Prescripciones Particulares de los servicios portuarios). Algunas Autoridades Portuarias solicitan que se instale y/o consolide una “relación de confianza y comprensión, en los problemas de la gestión diaria en los puertos”; otras tantas hacen referencia directa aquí al modelo de gobernanza actual, cuestión que se ve a continuación.

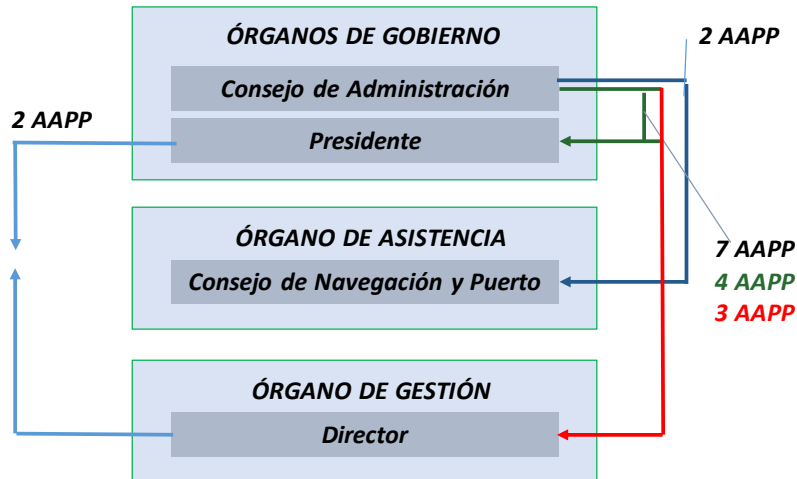
### 3.6. Estructura de gobierno de los organismos portuarios

Tres tipos de órganos se someten a evaluación en este apartado: el Consejo de Administración y el Presidente, como órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias; el Consejo de Navegación y Puerto, como órgano consultivo; y el Director, como órgano de gestión.

Es preciso resaltar, en primer lugar, que un número significativo de Autoridades Portuarias (9 en total) proponen la transferencia de funciones y, en su caso, de consejeros, desde el Consejo de Administración a otros órganos. De entre ellas, hay dos que se manifiestan en el sentido de nutrir de contenidos al Consejo de Navegación y Puerto, muy devaluado en algunos puertos, para lo cual sugieren como opción la transferencia a este órgano, convenientemente reforzado, de los



miembros del Consejo de Administración de naturaleza empresarial. Otras Autoridades Portuarias prefieren que esa transferencia de funciones desde el Consejo de Administración se dirija, o bien al Presidente (4 menciones), o bien al Director (3 menciones). Por último, 2 Autoridades Portuarias señalan también como posibilidad la integración del Presidente y el Director en una sola figura, con capacidad de representación y decisión ejecutiva, de manera que la Autoridad Portuaria se quede con un solo alto cargo (en lugar de dos).



De los órganos de gobiernos de la Autoridad Portuaria se han obtenido las siguientes apreciaciones:

- **Consejo de Administración:** en lo concerniente a su composición, es posible extraer algún resultado estadístico en torno a cuatro opiniones-tipo, el cuál se refleja en la tabla adjunta

<i>Opinión-tipo</i>	<i>Nº</i>
<i>No admitir consejeros con intereses particulares</i>	<b>9</b>
<i>Añadir nuevos consejeros</i>	<b>7</b>
<i>Los consejeros deben estar cualificados</i>	<b>5</b>
<i>Limitar periodo de mandato de consejeros</i>	<b>2</b>

Resulta llamativo el número de Autoridades Portuarias que dudan acerca del encaje en el Consejo de Administración, de representantes del ámbito empresarial, por considerar que sus intereses particulares pueden chocar, aunque sea en momentos puntuales, con los de interés general, a ser defendidos desde este órgano de gobierno. Para superar esto, afloran diversas soluciones alternativas que van desde estudiar, y en su caso aplicar, posibles incompatibilidades, hasta la separación de los citados representantes del Consejo.

De entre las Autoridades Portuarias que se postulan en la idea de aumentar el número de consejeros, la mayoría hacen referencia a una mayor presencia del sector público (añadir un representante más de la Diputación foral, un vocal más cuando se abarca más

de una provincia, algún municipio más representado, si se superan los 5, posibles representantes de Aduanas, PIF, IGAE, Costas, Medio ambiente, etc.). Hay dos Autoridades Portuarias que también solicitan ampliar la representación empresarial, lo que iría en sentido contrario al grupo citado anteriormente.

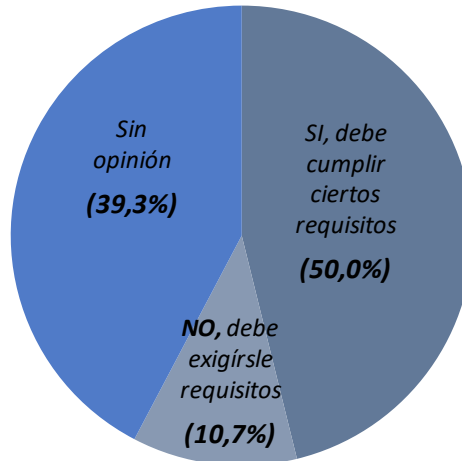
Además de lo anterior, 5 Autoridades Portuarias se expresan a favor de exigir requisitos de cualificación o experiencia a los consejeros, y dos respuestas se encaminan a limitar su mandato a un máximo de 8 años.

Por su parte, en lo que concierne a las funciones y reglas de funcionamiento del Consejo de Administración, se detectan dos corrientes distintas: la que apoya una equiparación de su concepción con el de una sociedad de capital y la que, por el contrario, reclama una participación predominante de representantes del sector público, en este caso, con un perfil lo más institucionalizado posible.

- **Presidente**

En relación con este órgano de gobierno, además de solicitarse por algunas Autoridades Portuarias su refuerzo, se aprecia una cierta corriente a favor de que se le exija algún tipo de requisito (se suman aquí el 50% de las Autoridades Portuarias). En la figura se muestra la distribución de respuestas a esta cuestión concreta. Los favorables a esta exigencia se centran mayoritariamente en algún tipo de cualificación o experiencia en materia de gestión empresarial o comercial.

*El Presidente de la Autoridad Portuaria...*

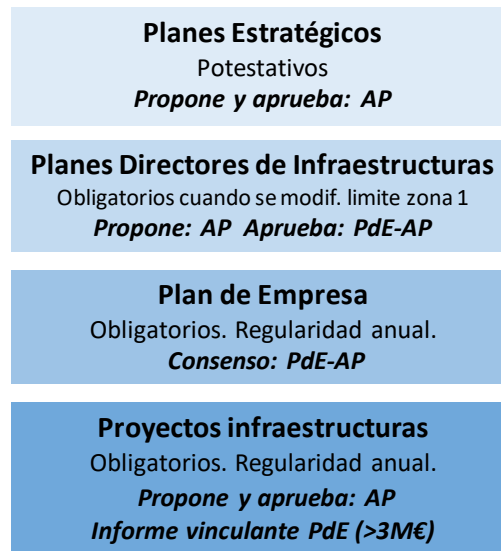


Del resto de figuras planteadas, las respuestas son muy aisladas y escasas, por lo que no es posible extraer conclusiones relevantes.

## 4. LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PORTUARIA

### 4.1. La planificación y el proyecto de infraestructuras

A efectos de aclarar el análisis de respuestas a esta cuestión, en la figura adjunta se ilustra la serie de planes y proyectos que se elaboran y aprueban en el seno del sistema portuario, relacionados parcial o totalmente con el desarrollo de infraestructuras públicas en los puertos.



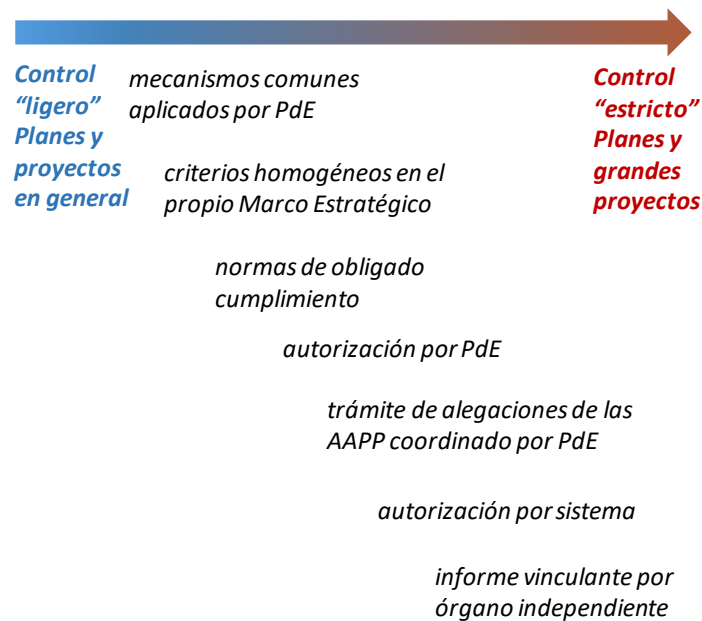
En la secuencia planificadora desplegada, el Plan Director de Infraestructuras (PDI) figura como una de las herramientas más claramente vinculadas al diseño, a medio y largo plazo, de la configuración físico-infraestructural del puerto. Se recuerda que este Plan es el que da cobertura a las grandes ampliaciones del lado mar de los puertos, y debe ser sometido a evaluación estratégica ambiental. Con respecto a su este Plan, algunas Autoridades Portuarias aportan las siguientes propuestas:

- Debe enmarcarse no solo en planes nacionales sino supranacionales.
- Concebirlo solo para ampliaciones relevantes en el grupo de puertos de mayor tamaño.
- Dar encaje legal a un Plan Director a escala de sistema portuario, o por fachadas marítima, de modo que sea éste el que sea sometido a evaluación ambiental estratégica
- Insertar el instrumento de Delimitación de usos y espacios portuarios (DEUP) en este Plan, de forma similar a como está concebido en el sistema aeroportuario.
- Eliminar por Ley el requerimiento de evaluación estratégica ambiental

Obedecen estas propuestas a una necesidad puesta de manifiesto con elocuencia en el seno del sistema portuario, de agilizar trámites que, en algunos casos, se demoran años. No se entiende lógico que, desde que se toma una decisión para ampliar un puerto, por razones de previsible congestión de sus instalaciones, lleguen a precisarse hasta 10 años hasta el inicio de las obras.

Aparte del PDI, hay quien apoya dar encaje legal al "Master Plan" como figura a muy largo plazo (similar a la que existe en algunos países vecinos).

Se identifica una decena de Autoridades Portuarias que, ante la necesidad de alcanzar los debidos compromisos en relación con una ampliación importante de un puerto, se afirman en la conveniencia de extender los controles para asegurar que la decisión sea acertada, o, dicho de otro modo, que la planificación sea efectiva. A tal efecto, subyace en las respuestas una amplia amalgama de formas de enfocar el control, que se han ordenado con arreglo a la figura adjunta. A grosso modo, tales formas van desde la más “ligera”, consistente en la aplicación de mecanismos comúnmente consensuados por Puertos del Estado, hasta las más “estrictas” mediante procedimientos de aprobación de planes y proyectos a escala de sistema portuario, o informe vinculante a ser emitido por un órgano especializado externo al sistema.



En el cuestionario se apuntaron 4 pautas para mejorar los procesos de planificación portuario y lograr optimizar la consecución de unos objetivos de desarrollo en relación con los recursos puestos a disposición. Frente a estas pautas, surgen ciertas posiciones concretas de Autoridades Portuarias dignas de mención:

- **Efectividad:** en una colección amplia de respuestas se ensalza la planificación orientada a la demanda. En este sentido, se exhorta a unas previsiones de tráfico en los escenarios con y sin desarrollo concreto, enmarcadas en ámbitos temporal y espacial, desplegados con la máxima amplitud posible. Ello con el riesgo de fallar, tal y como se encarga de señalar alguna Autoridad Portuaria, al hacer referencia a la crisis económico-financiera. Hay quien reconoce la dificultad de conciliar el dinamismo del mercado, a veces oscilante, con la puesta a disposición de una infraestructura cuya vida útil va más allá de los 50 años, hecho que exige aceptar una cierta sobrecapacidad de principio. La cuestión está, a juicio de alguna Autoridad Portuaria, en prefijar cuál es el exceso de capacidad que se admite de principio y durante cuánto tiempo.
- **Coordinación:** no escasean aquellas Autoridades Portuarias que enfatizan una necesaria coordinación con el Ministerio de Fomento y otras Administraciones en el ámbito del desarrollo de infraestructuras terrestres a escala nacional. Otras extienden esa obligada

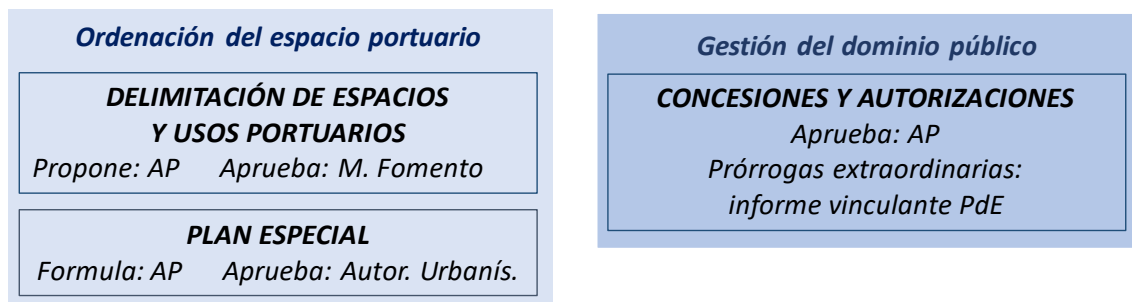
coherencia a una escala europea, haciendo referencia a la Red Transeuropea de Transporte y, en especial a los 9 corredores multimodales.

- **Participación público-privada:** las dificultades para implantar fórmulas al uso en esta materia son mencionadas por al menos 3 Autoridades Portuarias, quienes abogan por revisar la norma o los propios criterios de Puertos del Estado, a efectos de facilitar este tipo de operaciones. Interesa resaltar el apunte de una Autoridad Portuaria en torno a requerir con carácter previo al lanzamiento de grandes obras, compromisos previos en firme del sector privado de ejecución posterior de sus propias inversiones.
- **Racionalidad técnico-económica:** la mayor parte de las Autoridades Portuarias admiten la utilidad de someter a evaluación los proyectos de inversión de cierta envergadura, si bien confluyen aquí criterios que no son concordantes. Algunas defienden que los análisis de evaluación de rentabilidad hagan referencia siempre al conjunto del puerto, mientras que otras solicitan que se acredite la rentabilidad a cada proyecto, aunque no sea más que para actuaciones de gran calado. Alguna Autoridad Portuaria resalta las bondades de la herramienta MEIPOR 2016 al uso en el sistema portuario.

Aclarar, por último, en este apartado, que hay consenso generalizado en todas las Autoridades Portuarias por asumir como objetivo de primer nivel, el mantenimiento preventivo, predictivo y correctivo de las infraestructuras e instalaciones a su cargo. En ese sentido, algunas Autoridades Portuarias resaltan diversos escenarios de riesgo que van desde los de naturaleza más ordinaria hasta incluso los que tienen que ver con los efectos previsibles del cambio climático.

#### 4.2. La gestión del dominio público

Se adjunta a continuación, a modo aclaratorio, una figura auto-explicativa de los diferentes instrumentos relacionados con la zona de servicio de los puertos y el dominio público portuario.



Antes de entrar a comentar cada uno de los bloques consignado en la figura, merece la pena citar algunos comentarios de carácter general acerca de la ordenación de espacios portuario y la gestión del dominio público. Se ordenan tales comentarios en dos bloques de exhortos:

- **Fijar reglas de juego detalladas y claras.** Algunas Autoridades Portuarias solicitan poder disponer de nuevos pliegos o instrucciones técnicas para determinadas casuísticas, o incluso, un reglamento que encauce la gestión del dominio público, para evitar abusar

de informes jurídicos. Entre las diversas propuestas, se cita, por ejemplo, reglar el objeto y los plazos de todos los informes de los organismos intervinientes en el procedimiento

- **Lograr más grados de libertad.** Esta petición emana fundamentalmente de aquellas Autoridades Portuarias que gestionan puertos de gran dimensión, y defienden su segregación a efectos de ganar más autonomía de gestión. Las razones en las que se basan son las de alcanzar una gestión más acorde con el ritmo del mercado (“*business friendly*”) y así atender mejor la demanda.

Se analizan a continuación los bloques de instrumentos reflejados en la figura anterior.

- **Instrumentos de ordenación de los espacios portuarios:** las principales referencias se dirigen al DEUP. En la tabla se ilustran las distintas opiniones-tipo detectadas que atañen a esta figura y su peso en número de alusiones.

<b>Opinión-tipo acerca del DEUP</b>	<b>Nº</b>
<i>El DEUP es adecuado</i>	5
<i>Debe simplificarse las tramitaciones</i>	14
<i>Reanalizar la evaluación estratégica ambiental</i>	5
<i>Reconsiderar la asignación de usos</i>	5

Abundan las Autoridades Portuarias que reclaman mayor agilidad de los trámites asociados a los ya de por sí largos procedimientos administrativos. Algunas proponen cambios normativos a efectos de su simplificación. Entre tales cambios, cabe señalar, a modo de ejemplo, permitir que sea el Consejo de Administración quien apruebe las modificaciones no sustanciales de los DEUP (con informe de Puertos del Estado), o reducir plazos y aplicar silencio administrativo positivo.

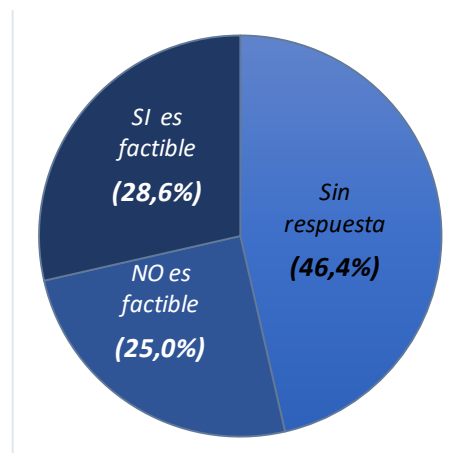
Derivado de una pretendida situación de inseguridad jurídica, algunas Autoridades Portuarias reconsideran la cuestión del sometimiento del DEUP a evaluación ambiental estratégica, y se vuelven partidarias de tal sometimiento, aunque sea de modo parcial. Hay quien indica que habrá que acudir a ese tipo de evaluación cuando se trate de incorporar fondeaderos al puerto. Alguna otra propone volver a la figura del Plan de Utilización de Usos y Espacios Portuarios (PUPEP). En materia urbanística, surge una Autoridad Portuaria que propone eximir al Plan Especial de evaluación ambiental, si ya se ha hecho tal evaluación con el Plan General de Ordenación Urbana (PGOU) que lo envuelve. Hay, por último, dos Autoridades Portuarias que reclaman que se aclare por Ley estas dudas.

En lo que concierne a la asignación de usos, se identifican ciertas propuestas aisladas, como la de trasladar la asignación de usos al Plan Especial, clarificándose así los diferentes instrumentos e incluso la propia evaluación ambiental estratégica antes citada. En otros casos, se solicita a Puertos del Estado que flexibilice los criterios de asignación de usos a la hora de tramitar el DEUP.

- **Concesiones y autorizaciones.** se abordan en este bloque, dos cuestiones de calado en torno a las concesiones: las que atañen a su posible extensión espacial (concesiones de

puertos completos) y las concernientes a la posible extensión temporal (a aplicar sobre el plazo inicial máximo de 50 años y las posibles ampliaciones y prórrogas regladas). Ante la pregunta de si son factibles o no las concesiones de puerto completo, la posición de las Autoridades Portuarias está repartida, tal y como se aprecia en el gráfico adjunto. Las posturas favorables a reconocer este tipo de concesiones como opción posible, establecen un condicionado que puede ser muy limitativo. Por ejemplo, hay quien solo considera factible ese tipo de concesiones, en casos muy extraordinarios de puertos con una única industria que integra su propia logística, o si la Autoridad Portuaria tuviera una participación dominante.

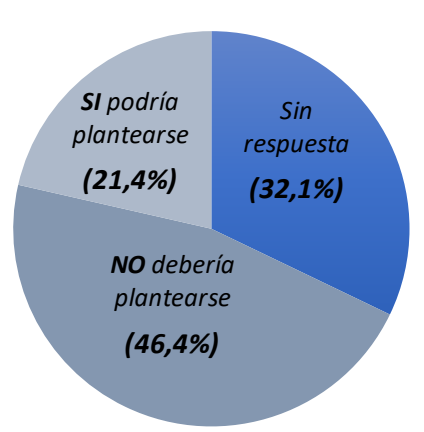
*¿Concesiones de puerto completo?*



Entre las razones que aportan los que se niegan a la posibilidad de la concesión de puerto completo, sobresale el argumento de que “los puertos son enclaves singulares en el litoral, que es un entorno geográfico único e insustituible, a preservar como bien común”. En ese sentido, hay quien alerta acerca de la amenaza que supone ceder el uso exclusivo de un puerto completo a empresas muy concentradas que operan en régimen de monopolio u oligopolio, en un cierto ámbito de mercado.

Quando la cuestión se refiere a la extensión temporal de plazos, se nota la influencia del reciente cambio normativo, orientado a extender a 50 años el plazo máximo inicial de las concesiones portuarias. De hecho, son mayoría las que observan ese nuevo límite suficiente o apropiado.

*¿Ampliar plazos máximos concesionales?*



No obstante, hay un grupo de Autoridades Portuarias que todavía abre la posibilidad a mayores plazos. Alguna se decanta por los 75 e incluso 100 años, a ser aplicado de forma escalonada, sobre todo, cuando se trata de grandes instalaciones energético-industriales.

En relación con los criterios para el otorgamiento de concesiones, no hay un común denominador lo suficientemente nítido como para poder alcanzar algún resultado estadístico de interés.

#### **4.3. La prestación de servicios portuarios.**

Se expone de inicio un análisis acerca de la opinión que suscita entre las Autoridades Portuarias la situación en que se encuentra la concurrencia o el acceso al mercado de la prestación de servicios portuarios.

Casi todas las Autoridades Portuarias afirman que, en la práctica, no existe competencia intra-portuaria, haciendo referencia en ese sentido, al menos, al ámbito de los servicios técnico-náuticos. Como consecuencia de este diagnóstico común, se encuentran 4 Autoridades Portuarias que recomiendan establecer una limitación del número de prestadores a uno solo, por puerto y tipo de servicio. Incluso otras dos plantean recuperar la naturaleza o titularidad pública de los servicios portuarios, para ser prestados por las Autoridades Portuarias en régimen de gestión indirecta, es decir, a través de empresas privadas con contrato o similar con aquéllas. En ambos casos, la vía para seleccionar al prestador sería un concurso, con cierta recurrencia, con lo que se está focalizando la competencia en el momento de su convocatoria. A este grupo de opinión, se le añade otra sugerencia consistente en recurrir a una subasta entre los operadores candidatos.

Manteniendo el esquema regulatorio actual (libre acceso reglado con licencias), se identifica una Autoridad Portuaria que pone sobre la mesa la posibilidad de ampliar a más de un puerto el ámbito de aplicación del Pliego de Prescripciones de cada servicio. La idea con ello es que la demanda gane masa crítica suficiente como para encajar la posibilidad de poner en práctica justamente la competencia que se promueve desde el marco legal. Esa idea de ampliación del ámbito de aplicación a varios puertos de un solo Pliego, es defendida por otra Autoridad Portuaria, pero, a su juicio, no para encontrar condiciones de mercado, sino para al menos asegurar la viabilidad del prestador que finalmente se haga cargo del servicio.

En relación con la definición de medios mínimos a incorporar en el Pliego – o en la propuesta de concursos citados al principio –, hay tres Autoridades Portuarias que proponen redefinir la manera de establecer tales medios en los Pliegos. Se pone como ejemplo el caso de un operador actual con un número de medios superior al mínimo para cubrir puntas, y la súbita competencia de un segundo operador aportando solo los medios mínimos.

Se identifican 5 Autoridades Portuarias que hacen referencia al servicio de practicaje, para catalogarlo directamente de monopolio en cada puerto. Ante ello, alguna Autoridad Portuaria propone establecer mayores garantías para la auto-prestación por parte de la naviera o la terminal (con sus propios prácticos habilitados), otorgar licencias a cada práctico (no a una corporación), condiciones prefijadas (salarios), o que sea prestado por la Autoridad Portuaria, junto al servicio general de información a buques y ordenación del tráfico portuario.



Por último, siguiendo con la temática de acceso a la prestación del servicio portuario, se encuentra una Autoridad Portuaria que solicita una normativa menos estricta en términos de libertad de establecimiento, y más social en preservación de los derechos de los trabajadores existentes.

Recuperando el enfoque de regulación de los servicios con carácter general, entonces surge un grupo de Autoridades Portuarias alineadas con la necesidad de acometer algún tipo de revisión en este ámbito. La razón a la que se acogen se deriva de una lectura muy negativa de la situación actual. Se menciona, por ejemplo, que esta materia constituye “uno de los mayores problemas del sistema portuario” o la “asignatura pendiente del sistema portuario español”. Hay 3 Autoridades Portuarias que acuden al Reglamento UE 2017/352 como base para abordar una adaptación legal de la regulación española, que ordene lo que hoy implica una coexistencia de dicho Reglamento en vigor y la Ley española. Por otro lado, de otras tres respuestas, se desprende un reclamo a Puertos del Estado para la elaboración de Pliegos-tipo, de forma que pueda agilizarse la redacción de los informes vinculantes sobre cada uno de los Pliegos remitidos por las Autoridades Portuarias.

En lo que concierne a las condiciones que se establecen para acceder a las licencias de servicios portuarios, una Autoridad Portuaria solicita la actualización de los referenciales de calidad de prestación de servicios (tanto los pliegos generales como los particulares).

Concretando a determinadas condiciones específicas, es oportuno hacer una mención a las opiniones vertidas acerca de las tarifas. En concreto, 4 Autoridades Portuarias solicitan adecuar tarifas según costes a precios de mercado. Se pide incluir en los Pliegos un mecanismo de seguimiento de los resultados de los prestadores, de forma tal que, si superan una rentabilidad (2,5 % o el fijado para el puerto), deban mejorar las tarifas para el ejercicio siguiente. También se solicita fijar por Ley un tramo de pago por disponibilidad en el servicio de remolque, dejando para el correspondiente Pliego de Prescripciones la fijación de las cuantías del otro tramo por uso. Se menciona igualmente en otra respuesta la conveniencia de fijar estructuras-marco de costes que transparenten el control en esta materia.

En línea con lo anterior, se detectan 4 Autoridades Portuarias que recomiendan establecer una contabilidad analítica para cada uno de los servicios. Ello exige contar con información suficiente acerca de cada servicio, en cantidad y calidad, representativa de todo el sistema portuario. Otras 3 Autoridades Portuarias se acogen a esa exigencia y alaban la oportunidad de contar con datos procedentes del Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios.

Alguna Autoridad Portuaria más, se adentra en un terreno de mayor concreción y relaciona los posibles factores a tener en cuenta para valorar condiciones: análisis coste/beneficio, acordes con la función, fijación y seguimiento de indicadores de desempeño (“Key Performance Indicators” o KPIs) y encuestas de satisfacción.

Por último, 6 Autoridades Portuarias reclaman reformular el servicio portuario de recepción de desechos procedentes de buques, ante la imposibilidad material de conjugar ingreso por aplicación de tarifas fijas con los gastos derivados del pago al prestador por los volúmenes de desechos efectivamente descargados. Aparecen aquí algunas Autoridades Portuarias solicitando que se vinculen directamente el buque y el prestador, en coherencia con el resto de servicios portuarios, y se adopte en su caso, una supervisión de la Autoridad Portuaria o de la Capitanía Marítima.

#### 4.4. La gestión de la información y el conocimiento

Los avances en esta temática se consideran por el común de Autoridades Portuarias, ineludibles o fundamentales, por contribuir a que el sistema portuario gane eficiencia, competitividad y transparencia. Se valora, en consecuencia, muy positivamente establecer algún tipo de plan o mecanismo para poner en común estándares, plataformas y/o la propia información a escala del sistema portuario.

Alguna Autoridad Portuaria alude precisamente a la figura de un Plan de Digitalización, cuyo fin sería unificar sistemas de datos de distintas administraciones implicadas (Puertos del Estado, Capitanía Marítima, etc.). Para ello, propone utilizar las herramientas de gestión de información al uso y contrastadas ya en algunos puertos a nivel general. La idea del Plan es anticipar una valoración de los recursos necesarios a dotar a las Autoridades Portuarias, para la implantación de innovaciones en esta materia y la formación de personal, de forma que no suponga un coste indiscriminado y multiplicado dentro de un sistema como el portuario.

Hay Autoridades Portuarias que, en efecto, recuerdan la existencia ya de plataformas propias de gran utilidad en la dinámica de funcionamiento del puerto o puertos a su cargo. Ejemplo de ellos son los “Port Community Systems” (PCS), concebidos como instrumento de gestión e intercambio de datos sectorial para los principales puertos españoles, y considerados necesarios para la eficiencia y transparencia del puerto.

Bajo una estrategia de integración digital en red, las extensiones de las plataformas existentes en cada puerto, tipo PCS o similar, habrían de diseñarse de modo abierto en varias direcciones, a juicio de alguna Autoridad Portuaria. Se aprecian dos direcciones clave sobre las que proyectarse, que son la de la cadena logística completa (con la debida trazabilidad) y la del sistema portuario.

Para lograr una adecuada proyección, desde un punto de vista tecnológico se argumenta la conveniencia de aplicar de forma práctica, estándares globales de un lenguaje común (“global standards 1”, por ejemplo). Ello evitaría consumir muchos recursos en un reprocesado de información que no aporta valor añadido a los clientes de los puertos. También se recomienda acudir a criterios comunes para los servicios de “open data” portuario. De esta manera, se podrá transferir más valor a posibles emprendedores que quieran ofrecer servicios sobre esta información, y también los puertos se podrán aprovechar del beneficio de este conocimiento compartido. Hay también requerimientos, por último, encaminados a implantar en el sistema portuario, medidas de ciberseguridad, las cuáles completan un escenario de red digital portuaria integrada.

A nivel de contenidos, y por considerarse una referencia de interés, se reproducen a continuación tres puntos propuestos por una Autoridad Portuaria:

1. La información de movimientos, tipología de servicios, estadísticas de tipo básico, valoración de incidencias, etc., serían datos de circulación y compartición regular normal y necesario.
2. Información sobre valoración medioambiental, del desempeño en Recursos Humanos, en áreas de implementación tecnológica, en capacidades disponibles, en previsión de crecimientos de mercado, etc., serían áreas a considerar, como una forma integrada de trabajar entre todos los miembros del sistema.

3. Igualmente, en el ámbito financiero y jurídico, donde la experiencia de otros, en la compartición de sus mejores prácticas, podría dar como resultado un gran beneficio por puro ejemplo positivo de otras actuaciones

Hay alguna Autoridad Portuaria que se decanta por repensar los instrumentos actuales de medición de indicadores del sistema portuario, a saber, cuadro de Mando Integral, memoria de sostenibilidad, etc., a fin de que, además de indicadores referentes a la gestión de la Autoridad Portuaria, se incorporen indicadores sectoriales de medición de eficiencia de la propia operativa portuaria y también de los controles e inspecciones de las administraciones.

Interesa finalmente evaluar las posiciones de las Autoridades Portuarias en torno a la forma de concebir el desarrollo digital a nivel de sistema portuario. Hay que indicar de primeras que la mayoría coincide en reclamar la implantación de un sistema digital a escala de sistema portuario, con mayor o menor alcance y grado de detalle, asignando a Puertos del Estado un papel de liderazgo o coordinación.

Entre las que más abogan por un protagonismo de Puertos del Estado en esta materia de transformación digital, destacan las que optan por la creación de una plataforma y sus servidores, centralizada y mantenida en este organismo, con un diseño tal que abarcase todos los procesos posibles de las operativas portuarias. Un modelo apuntado sería el que hoy existe en relación con los sistemas de previsión de agentes climatológicos y su afección a la operativa portuaria; las Autoridades Portuarias que deseen disponer de servicios específicos, podrían participar, sufragando los correspondientes costes conjuntamente con Puertos del Estado. Este tipo de esquemas, referidos aquí a una Administración electrónica centralizada, es visto con buenos ojos por Autoridades Portuarias de mediana y pequeña dimensión, al observar en ellos la oportunidad de aprovechar mecanismos de contratación conjunta, mucho más económicos que proyectos lanzados de forma individualizada. Se alude en esta línea a la constitución de una central de compras del sistema, o a potenciar alojamientos de interés portuario en la nube común.

Hay quien, no obstante, adopta una postura algo más prudente en relación con planteamientos abiertos o compartidos a escala de sistema portuario, y mucho más si se trata de plataformas centralizadas. Se encuentra aquí alguna Autoridad Portuaria proclive a considerar que, si bien una armonización mínima es deseable, también debe existir la libertad suficiente como para permitir a los puertos explorar aquellos campos que, dentro de la "leal" competencia, den a sus cadenas logísticas, una ventaja competitiva frente a las que transitan por puertos de la competencia. Es más, entre estas otras Autoridades Portuarias, minoritarias en el sistema, hay quien pone de manifiesto un cierto desinterés acerca de la utilidad de colaborar, o de establecer criterios comunes en este campo a nivel del sistema portuario. Se insta en su caso, a mantener la normativa de protección de datos, la confidencialidad y el secreto comercial.

#### **4.5. La coordinación con otras Administraciones**

Casi todas las Autoridades Portuarias valoran muy necesaria, fundamental o imprescindible una labor coordinada desde Puertos del Estado ante las diferentes Administraciones, tanto de cara al nivel central, como para dar apoyo a las relaciones interinstitucionales en sus respectivos ámbitos.

Se considera que el papel de Puertos del Estado aquí es vital no solo en lo que atañe a la Administración Central, sino también a la Comunitaria e, incluso, la Autonómica y local. Se insta a que Puertos del Estado actúe a modo de “ventanilla única” de las Autoridades Portuarias en todas estas relaciones. Hay quien avisa de que, para cada caso, Puertos del Estado habría de ser asesorado por las propias Autoridades Portuarias, pues es en sus respectivas zonas de servicio, donde confluyen las competencias y ocurren las disfunciones. A juicio de alguna Autoridad Portuaria, “resulta necesario y obligatorio que el sistema funcione como uno sólo en esta materia y debe ser Puertos del Estado, oídas las Autoridades Portuarias, el que actúe en nombre del resto del sistema”.

En relación al modo en que deben ejercerse las relaciones interinstitucionales, la tabla adjunta recoge el número de veces que se alude a alguna medida encajable en alguna de las 4 propuestas-tipo identificadas a raíz de la explotación de encuestas.

<i>Propuesta-tipo</i>	<i>Nº</i>
<i>Reuniones periódicas. Comités, mesas o comisiones permanentes</i>	9
<i>Fijar procedimientos reglados (convenios...)</i>	5
<i>Soporte directo o co-administración en determinados ámbitos</i>	5

Las opiniones más frecuentes acerca de las propuestas de mejora de las relaciones interinstitucionales, se orientan a la creación de comités permanentes, siendo aquí variadas las opciones: desde una comisión local a escala central con sus comisiones-reflejo en las Autoridades Portuarias, hasta comisiones integradas verticalmente según temáticas concretas (inspecciones, seguridad, etc.). En algún caso se aporta una visión más tecnológica (redes digitales), como base de partida para dotar de agilidad a dichas comisiones.

Tienen también cabida las propuestas encaminadas a fijar ciertas reglas de juego en este campo. Ejemplos de ello son los siguientes: implantar una estructura organizada para que la coordinación sea a la vez “sistémica y sistemática”, establecer protocolos simples y claros para resolver solapes competenciales, y suscribir convenios a dos niveles (nivel sistema portuario y el concreto de cada Autoridad Portuaria) como fue el caso de los convenios de conexión con ADIF. Por último, hay Autoridades Portuarias que apoyan medidas más reformistas, dirigidas a establecer una doble dependencia del control, residenciada tanto en las propias Autoridades Portuarias, como en el propio organismo de inspección en cuestión. A tal efecto, se apunta como opción el dotar al sistema portuario de expertos dedicados al control, en número y perfil adecuados, con una integración telemática.

Por su interés, se toma nota aquí de una sugerencia para lograr el debido equilibrio entre el ejercicio del control y una respuesta ágil y eficiente. Consiste en que Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias disfruten de la capacidad legal, y tengan con ello la obligación de regular los procesos “operativos” relativos a los controles de la Administración, siempre en coordinación con ésta, y respetando sus normativas y criterios de inspección. Para esta regulación se propone:

1. Fijar sistemas formales de coordinación a nivel de sistema portuario, y a nivel local, para establecer los procedimientos operativos (horarios, intercambio documental, traslado a zonas de inspección, etc.). Para su seguimiento, estos procedimientos deben ir

- acompañados de indicadores de calidad de servicio y de la determinación de los recursos humanos y materiales necesarios.
2. Con base en los indicadores citados, se adoptan los compromisos de nivel de servicio de las diferentes Administraciones, a ser plasmados en cartas de servicio conjuntas de las Administraciones que prestan sus servicios en los puertos
  3. Las Autoridades Portuarias deberían aportar las instalaciones, medios y recursos (incluso personal auxiliar de los inspectores) para garantizar la eficiencia necesaria. De esta forma, los recursos se cubren con las tasas que pagan los usuarios del puerto y no con los Presupuestos Generales del Estado de los que se nutren las Administraciones que prestan estos servicios.

#### 4.6. Las ayudas a la navegación

Las Autoridades Portuarias que entran a comentar el servicio de señalización marítima, lo valoran positivamente (“es eficiente” o “está adecuadamente organizado”), aunque hay algunas de ellas que manifiestan preocupación por su progresiva falta de recursos.

En concreto, se alerta desde alguna Autoridad Portuaria acerca de un riesgo de descapitalización humana, que debe ser abordado. Hay quien se lamenta de que, de algún modo, “se ha dejado morir el conocimiento atesorado durante varias generaciones, quizá por no haber sabido apreciar su importancia y valor”.

También se encuentran opiniones en contra de la anterior (las menos). Se señala, por ejemplo, que, frente a la percepción desde Madrid de que las Autoridades Portuarias no han sabido retener el conocimiento de los técnicos de ayudas a la navegación, y que, con la jubilación de los últimos técnicos, se agotará el sistema, el servicio se presta adecuadamente.

Con carácter general, cala alguna sensación aislada de ausencia de reglas de juego en esta materia. Se solicita a este respecto una regulación global de criterios técnicos, que vaya más allá de la nueva guía de ayudas a la navegación, sin duda bienvenida, incorporando, por ejemplo, criterios de control e inspección. Sería deseable para alguna Autoridad Portuaria que Puertos del Estado homologase materiales y equipos, vía acuerdos marco con proveedores. Ciertos procedimientos de tramitación, (propuestas de nuevas ayudas) son percibidos por algunas Autoridades Portuarias como complejos y lentos. Por último, otras reclaman un procedimiento sancionador frente a terceros.

Preguntadas las Autoridades Portuarias acerca de alguna posible reforma en cuanto a este servicio, encaminada a una posible centralización, las respuestas obtenidas se pueden agrupar tal y como se refleja en la tabla adjunta.

<i>Propuesta-tipo</i>	<i>Nº</i>
<i>No tiene por qué cambiarse</i>	6
<i>Posible centralización (al menos red litoral)</i>	9
<i>Transferencia a la Administración Marítima</i>	5

Una colección no muy elevada de Autoridades Portuarias defiende mantener el sistema de organización de las ayudas a la navegación tal y como está, si bien, en algún caso, dotado con los suficientes recursos materiales y humanos. Otro grupo, más numeroso, plantea la posibilidad de una mayor integración de la red litoral, residenciando su administración en Puertos del Estado. Entre las razones que se arguyen para este proceso, sobresalen las de dar una mayor coherencia y homogeneidad a las zonas en las que se divide la red, o la de poder externalizar el servicio en mejores condiciones. Por último, hay también un grupo de Autoridades Portuarias que se inclina por el traspaso de esta red a la Administración Marítima (Dirección General de la Marina Mercante, Capitanías Marítimas y Sasemar), en línea con lo que ocurre en otros países.

Por último, en referencia al posible uso hotelero de los faros, las respuestas obtenidas se pueden agrupar como se indica a continuación.

<i>Respuesta-tipo</i>	<i>Nº</i>
<b>NO</b> al uso hotelero	3
<b>PODRÍA</b> darse uso hotelero pero es difícil en la práctica	4
<b>SI</b> al uso hotelero	9
No contesta o no se posiciona	12
<b>Total</b>	<b>28</b>

Entre los que rechazan el uso hotelero, se encuentran aquellas Autoridades Portuarias para las que prevalece un aprovechamiento más abierto al público en general, o la preserva de la seguridad asociada al funcionamiento del propio faro. Otras Autoridades Portuarias ponen en duda esa opción de uso hotelero, simplemente ante las dificultades que en la práctica sufren algunas de las iniciativas lanzadas en el marco del Plan Faros de España.

Pero, entre las Autoridades Portuarias que aportan opinión en esta materia, son mayoría las que admiten la posibilidad de uso hotelero, aunque con más o menos intensidad o entusiasmo. En este grupo se encuadran respuestas que van desde condicionar los usos hoteleros de los faros, a las características de la instalación, su ubicación y contexto socioeconómico (a veces será el uso hotelero/hostelero el más adecuado y en otras, primarán los usos más “sociales”), hasta considerarlos una “oportunidad magnífica de dar significado a una red como la de los faros españoles, aislada y poco conocida”.

## 5. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO

### 5.1. El principio de autosuficiencia económica

La mayor parte de las Autoridades Portuarias ven razonable mantener el principio de la autosuficiencia económica, aunque no puerto a puerto, sino Autoridad Portuaria a Autoridad Portuaria; tampoco sector a sector de actividad, sino toda la actividad del puerto en su conjunto. Este principio implica un sistema de pago por uso (“user pays”). No obstante, también predominan las que indican que no por ello, debe cerrarse el sistema portuario a recibir fondos o ayudas externas al mismo.

Hay quien, sin entrar en contradicción con lo recién dicho, lleva al conjunto del sistema alguna variable de control relacionada con ese principio, como es la rentabilidad objetivo del 2,5%.

Desde una perspectiva que va más allá del sistema portuario, hay Autoridades Portuarias que recuerdan que se debe estar atento a la nueva regulación europea sobre ayudas de Estado (“General Block Exemption Regulation”, GBER) en materia de puertos. Ello a efectos de comprobar si se resuelve o no, la histórica situación de heterogeneidad que ha venido padeciéndose en Europa en relación con la financiación de puertos. En algunos países se aplica el principio de autosuficiencia económica y en otros no, lo que ha distorsionado las reglas de la competencia. Se reclama desde alguna Autoridad Portuaria concretar cuáles son las infraestructuras básicas susceptibles de ser financiadas, en qué condiciones podrían financiarse, y cómo afectaría eso al régimen económico-financiero del sistema.

Por otro lado, la puesta en práctica de la autosuficiencia económica para cada uno de los puertos, implica abrir una discusión acerca del tratamiento a dar a las transferencias de recursos, tanto en el seno del sistema (vía “fondo de compensación interportuario” y “fondo financiero de accesibilidad terrestre portuaria”) como externas al mismo (subvención europea o de otras instancias públicas).

Se detecta una dispersión de respuestas en torno a la aplicación de las reglas de juego en relación con la posible redistribución de recursos o, simplemente, la interpretación del principio de autosuficiencia económica. Algunas Autoridades Portuarias consideran que deben aplicarse reglas fijas a todos los puertos, tanto internas como externas (incluyendo las referencias a Europa antes citadas). Otras, por el contrario, no son partidarias de un marco homogéneo común para el sistema, por diversas razones que van desde las que consideran que las Autoridades Portuarias son ya “adultos autosuficientes”, hasta las que abogan por tratamientos discrecionales para asegurar la viabilidad puerto a puerto. Entre estas últimas se encuentran las de menor dimensión o dificultad económica, alguna de las cuáles, defiende que, además del criterio de rentabilidad, se aplique el del grado de desarrollo regional.

No hay un común denominador acerca de cómo aplicar la autosuficiencia económica. En la tabla adjunta se muestran las distintas opciones con el número de respuestas adscribibles. Hay quien cataloga la autosuficiencia económica de las Autoridades Portuarias como conveniente y necesaria, debiéndose mantenerse puerto a puerto, “sin excepciones ni intervenciones directas o garantías por parte de la Administración del Estado”. Se indica en este mismo sentido que rebajar la rigidez del régimen europeo de ayudas de Estado, tal y como parece pretenderse desde Bruselas, no beneficia al sistema portuario. Algunas Autoridades Portuarias limitan la



posibilidad de recibir financiación con cargo a la fiscalidad general del país, solo a las acciones de mejora de la accesibilidad terrestre a los puertos.

No obstante, se vuelve a incidir en el hecho de que son mayoría las que dejan abierta la posibilidad de que una Autoridad Portuaria pueda recibir financiación tanto interna del sistema como externa al mismo, bajo determinadas condiciones. En este sentido, se valoraría el hecho de que el Fondo de Compensación Interportuario financie no solo cuestiones estructurales como la insularidad, sino otras acciones de utilidad para el conjunto del sistema. Junto a ello, también se considera oportuno abrir la posibilidad a que determinadas infraestructuras estratégicas se financien con recursos externos, incluyendo su mantenimiento. Algunas Autoridades Portuarias rebajan el carácter estratégico a proyectos concretos de almacenes o terminales.

<i>Autofinanciación...</i>	<i>Nº</i>
<i>Puerto a puerto, sin más</i>	1
<i>Puerto a puerto y solo con posible financiación intra-sistema (FCI, asistencia)</i>	6
<i>Puerto a puerto y solo con posible financiación extra-sistema</i>	1
<i>Puerto a puerto, con posible financiación intra y extra-sistema</i>	18
<i>No puerto a puerto, sino a escala de sistema</i>	1

Por lo general, existe una relación clara entre las opiniones aquí vertidas y las relacionadas con propuestas de reorganización del sistema portuario. Aquellas Autoridades Portuarias que defienden algún tipo de proceso de segregación, clasificación o agregación son más imperativas en torno a la aplicación estricta del principio de autosuficiencia económica para cada puerto. En el extremo contrario, se encuentra una Autoridad Portuaria, que, al defender un modelo similar al aeroportuario, considera que dicho principio solo es aplicable para el conjunto del sistema.

## 5.2. Diseño y aplicación de tasas. Perspectiva de demanda.

En lo referente a la estructura de las tasas portuarias, se distinguen dos posiciones claras:

- ***Las que se orientan a favor de un cambio sustancial.*** En este bloque se encuadra desde una petición expresa de revisión que abarca también su naturaleza jurídica, hasta cambios concretos sobre una determinada tasa o tarifa (la tasa de ocupación o la tarifa fija del servicio de recepción de desechos procedentes de buques). El argumento para la primera de las posiciones citadas se apoya en el Reglamento 2017/352, en vigor desde marzo 2019, el cual, a juicio de la Autoridad Portuaria proponente, entra totalmente en contradicción con el carácter tributario de las tasas portuarias. Se insta a una solución con urgencia, con los instrumentos jurídicos y políticos necesarios, para no crear inseguridad jurídica y evitar nuevos litigios. Hay alguna otra Autoridad Portuaria que también se basa en escenarios de litigiosidad para pedir una simplificación de la estructura de tasas, considerada en la actualidad excesivamente compleja. No faltan Autoridades Portuarias que abogan por una homogenización de tasas, sobre la base de simplificar coeficientes reductores y bonificaciones, desde una visión más fiscal y menos mercantil de las mismas. El principio que caracteriza esta última posición es de “mismo



servicio, misma tasa”. Se detecta solo una Autoridad Portuaria partidaria de la progresiva desaparición de la tasa de la mercancía en favor de la del buque.

- **Las que se postulan a favor del sistema actual**, con cambios en su caso, muy localizados. Son en este caso, Autoridades Portuarias que instan a mantener, por ejemplo, la tasa de la mercancía, por diversas razones. Se defiende por alguna Autoridad Portuaria la razón de ser de la misma, como base para vincularse mejor a los cargadores. Otras coinciden en señalar la tasa de la mercancía como atípica, pero avisan que su erradicación comprometería gravemente la viabilidad de las Autoridades Portuarias. En cualquier caso, se considera desde este grupo que existen ya mecanismos como los coeficientes correctores o las bonificaciones, que responden a la estrategia de adaptación de la estructura tarifaria a las necesidades cada Autoridad Portuaria.

Entrando en la cuestión de la vinculación de las tasas con la demanda de los puertos, en la tabla se consignan las respuestas-tipo más frecuentemente detectadas con el número de alusiones a las mismas. Hay que aclarar que se está considerando como demanda, la más próxima al cliente final del puerto (cargadores o pasajeros).

<i>Relación demanda/tasas</i>	<i>Nº</i>
<i>La demanda final <b>NO</b> es elástica a las tasas</i>	15
<i>Determinada demanda <b>SI</b> puede ser elástica a las tasas</i>	11
<i>Avanzar en transparencia</i>	9
<i>Avanzar en simplificación y autoliquidación</i>	5
<i>Agilizar variaciones de tasas</i>	4

Son numerosas las opiniones que redundan en la idea de que no existe elasticidad de la demanda final (cargadores) frente a las tasas portuarias. La razón principal reside en el bajo peso que tienen las tasas portuarias en la conformación del coste total de la cadena de transporte o logística completa “puerta a puerta”. Existe un grupo de Autoridades Portuaria que, por el contrario, advierten que sí existe la referida elasticidad, sobre todo en relación con tráficos de bajo valor unitario o con márgenes de venta muy reducidos. Las hay que insisten en la idea de que, sea cual sea la mercancía o el pasajero, esa elasticidad se da siempre entre los operadores de transporte o clientes directos de los puertos, quienes, en consecuencia, presionan a las Autoridades Portuarias para que se reduzcan. No obstante, se indica que el aumento de márgenes de estos operadores, como consecuencia de una rebaja de tasas, no se termina trasladando a la demanda final.

Resulta de interés destacar algunas medidas propuestas por Autoridades Portuarias en torno a la aplicación de tasas, para atender en mejores condiciones al cliente directo de los puertos. Algunas reconocen la necesidad de avanzar en la transparencia, a base de simplificar la estructura básica de aplicación de algunas tasas como la de la mercancía (sin perjuicio de mantenerse una estructura en paralelo de bonificaciones). Otras defienden que se implante la autoliquidación de tasas, como ocurre en otros ámbitos del régimen fiscal español. Por último, es también habitual expresarse a favor de flexibilizar las actualizaciones de las tasas que

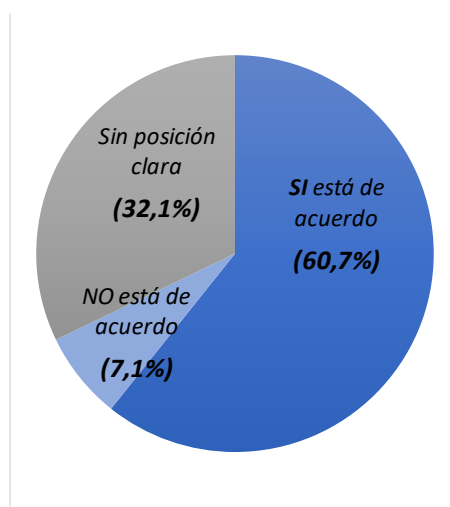
demanda el mercado o una política de incentivos determinada, actualmente sometidas a un procedimiento de frecuencia anual, basado en acuerdo de Plan de Empresa e incorporación a Presupuestos Generales del Estado. Alguna propuesta se dirige hacia la posibilidad de aprobar cambios a medio año, con base en un procedimiento reglado similar al del Plan de Inversiones.

### 5.3. Diseño y aplicación de tasas. Perspectiva interportuaria

Existe en el seno del sistema portuario una preocupación acerca del efecto que determinadas acciones de reducción de tasas portuarias, ejerce sobre el sistema portuario. Esta preocupación se agrava cuando tales acciones se aplican de forma indiscriminada, a través de variaciones a la baja de cuantías básicas, sin tener en cuenta la situación económico-financiera individual de cada Autoridad Portuaria, hoy ya muy desigual.

Las numerosas manifestaciones en este sentido son las que explican los resultados consignados en el gráfico adjunto. Así, un 60,7% de las Autoridades Portuarias afirman que el régimen actual de aplicación de tasas portuarias ensancha las diferencias entre puertos con elevada potencia económica y aquellos otros de menor capacidad. Entre las Autoridades Portuarias que reclaman con mayor elocuencia, una intervención que frene el avance de la desigualdad interna en el sistema portuario, se recogen expresiones como “modelo agotado”, “polarización”, “rigidez”, etc. Curiosamente, el reconocimiento de esta pauta evolutiva desequilibrante no solo se encuentra entre las Autoridades Portuarias con más dificultades económico-financieras, sino en algunas con gran dimensión económica. A las primeras les sirve de argumento para una reacción en defensa del sistema, mientras que a estas últimas les sirve de argumento justamente para lo contrario, es decir, para recomendar una segregación de puertos con mayor potencia económica que puedan moverse en un ámbito de mayor autonomía, sin perjuicio, a juicio de alguna de éstas, de contribuir al sostenimiento de los demás puertos, por razones sobrevenidas o estructurales.

*¿El régimen actual de tasas portuarias aumenta la brecha entre puertos grandes y pequeños?*

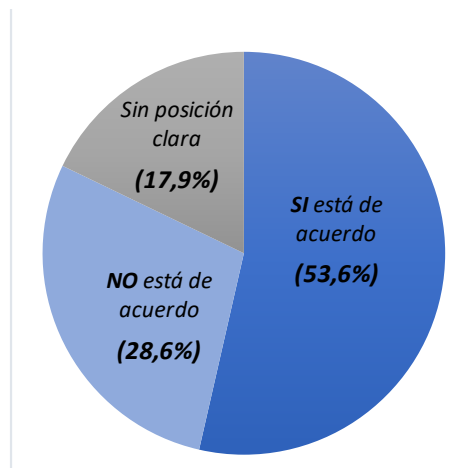


En sentido contrario, hay una cuota que no se alinea con la idea de imputar a las tasas el fenómeno de creciente igualdad entre puertos. Se identifican varias razones al respecto. Alguna Autoridad Portuaria de este grupo recuerda que hay otros muchos factores de competitividad,

aparte de unas tasas repercutidas en el coste de paso por un puerto. Otra da por hecho un proceso histórico apoyado en las fortalezas de cada territorio para atraer actividad, el cual constituye la condición inicial a tener en cuenta en la actualidad. Se aconseja por esta Autoridad Portuaria aprovechar el escenario actual de reparto económico-territorial, y proceder a concentrar allí donde ya existe actividad, para competir en una economía global. Se afirma al respecto que “no es lógico que haya 46 puertos de interés general del Estado y se pretenda de forma artificial repartir la actividad entre ellos para que todos sean viables. Este modelo sería ineficiente, anticompetitivo y, en definitiva, antieconómico”. También se recuerda por otra Autoridad Portuaria, el desencadenamiento de procesos de ampliación de puertos pequeños, incitados a diversificar por razones al margen del mercado, y que posteriormente solicitan reducción de tasas con respaldo central detrás.

En línea con lo anterior, se aportan ahora las reacciones recibidas a otra pregunta formulada en esta materia de tasas portuarias. Se trata de averiguar la posición de las Autoridades Portuarias en torno a la posibilidad de abrir o cerrar los márgenes de variación de las tasas portuarias. Los resultados se muestran en el gráfico adjunto. Se aprecia que, en coherencia con lo anterior, más de la mitad del sistema portuario, se alinea con un estrechamiento de las tasas portuarias, justificándose en que así se paliaría un ejercicio de la competencia en precio aplicado por las Autoridades Portuarias con mayor potencia económica, que agrava la situación de desigualdad en el seno del sistema portuario. En este grupo se sitúan opiniones a favor de igualar estructuras eliminando coeficientes, o reducir los márgenes de variación de los coeficientes y los límites de las bonificaciones (del 30% al 20% aproximadamente, y del 20% al 10%, respectivamente).

*¿Ha de estrecharse los márgenes de variación de las tasas a nivel de sistema?*



En sentido contrario, se pronuncian algunas Autoridades Portuarias defensoras de la separación entre puertos grandes y pequeños, al instar a una mayor libertad y autonomía de gestión para los primeros. Resulta llamativa la posición de alguna Autoridad Portuaria de cierta dimensión que aboga por estrechar márgenes de tasas portuarias, a cambio de eliminarse el fondo de compensación interportuario.

Se trata, en definitiva, de un debate todavía inconcluso.

#### 5.4. Mecanismos de control económico-financiero. Perspectiva coyuntural.

La mayoría de las Autoridades Portuarias consideran que los actuales mecanismos de control son suficientes y eficaces, con algunas excepciones y matices que se citan a continuación, y que suponen aproximadamente el 36% de las respuestas recibidas.

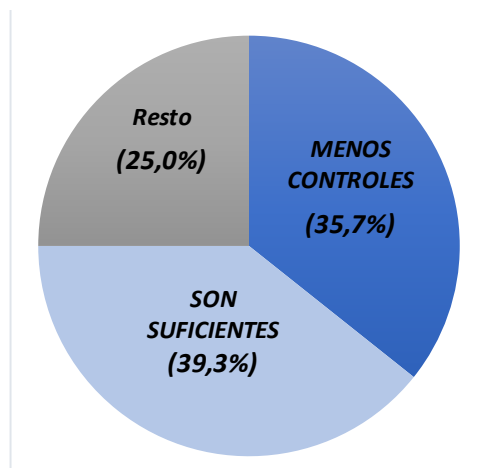
Las excepciones más frecuentes solicitan simplemente clarificación, reducción y/o simplificación de los controles. Ello obedece a un diagnóstico negativo por su parte acerca de sus efectos y eficacia. La lectura que se desprende de algunas respuestas recibidas, es que los controles son lentos y dilatados, excesivos en número, están descoordinados, y no se ajustan a los períodos en los que sería más sencillo su atención por parte de las Autoridades Portuarias. Son apreciados en algún caso como desmedidos, en relación con las desviaciones que finalmente se detectan.

Ya concretando, se indica por alguna Autoridad Portuaria que existen reiterados controles de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE), Tribunal de Cuentas, Inspección de Fomento y Puertos del Estado, sin valor añadido, con subjetividad e injerencia en decisiones de gestión. Se achaca a la auditoría de la IGAE ser más lenta que las privadas, y ser correctiva en lugar de preventiva. Tampoco se aprecia en la Ley de Contratos ventaja alguna para la Autoridad Portuaria como organismo al margen de la Administración Pública (hasta el punto de preferirse entonces una fiscalización previa y el encauzamiento de los litigios por lo contencioso).

Hay quien afirma que las Autoridades Portuarias ya cuentan con estructuras de “reporting” y sus propios sistemas de control de gestión, por lo que los actuales mecanismos de control económico-financieros externos “carecen de sentido, en cuanto no aportan ningún valor ni contribuyen a mejorar los sistemas ya implantados”. Sin perjuicio de ello, en ocasiones se echa en falta una mayor coordinación entre esos organismos para compartir información entre sí o justamente evitar duplicar funciones.

Según lo dicho, las posiciones detectadas se despliegan en un abanico de respuestas-tipo, tal y como aparece en el gráfico adjunto. Son respuestas que llevan aparejadas muchos matices pues hay quien considera suficientes los controles, pero propone mejorar o simplificar alguno de ellos en concreto. Solo una Autoridad Portuaria defiende incrementar algún tipo de control sobre el grado de endeudamiento a largo plazo, materia que se deja para el siguiente apartado.

*¿Más o menos controles sobre los puertos por parte de la Administración?*



Resulta de interés dar cuenta a continuación de algunas propuestas de mejora en esta materia, lanzadas por las Autoridades Portuarias en el marco de la presente campaña de encuestas.

Un total de 7 Autoridades Portuarias (25%) se reafirman en la necesidad de unificar criterios entre las delegaciones territoriales de la IGAE que corresponden a cada puerto. Algunas indican a este respecto, que este papel “unificador de criterios” le corresponde a Puertos del Estado, y debe llevarlo a cabo de forma proactiva, y no reactiva.

Partiendo de la base de ser el régimen contable de las Autoridades Portuarias de corte más privado que público, se detectan dos respuestas que proponen que las Cuentas Anuales de las Autoridades Portuarias sean sometidas a una auditoría externa independiente, como si de una empresa se tratara. Así, la IGAE se centraría en un control interno y de legalidad, dejando que los auditores externos opinen acerca de las cuentas con criterios generales de independencia.

Hay quien formula la posibilidad de que se deleguen estas auditorías en un interventor interno. En esta línea, una Autoridad Portuaria enuncia la necesidad de impulsar el papel del área de control interno de Puertos del Estado, no tanto como fiscalizador de la gestión del sistema portuario, sino como detector de debilidades comunes y aportador de iniciativas de mejora que contribuyan a la mayor eficiencia en la gestión económico-financiera del sistema.

Por último, se apunta la conveniencia de mejorar los mecanismos de coordinación entre Puertos del Estado y la IGAE, con el diseño de una planificación anual de estos controles.

#### **5.5. Mecanismos de control económico-financiero. Perspectiva estructural.**

Resulta difícil someter a un análisis cuantitativo las opiniones aquí vertidas por las Autoridades Portuarias, pues muchas de ellas albergan matizaciones muy particulares y específicas, hasta el punto de volverlas inclasificables. No obstante, cabe afirmar que son mayoría las Autoridades Portuarias que consideran razonable, la adopción o consolidación de mecanismos de control con perspectiva de largo plazo. De este grupo favorable al control de las pautas evolutivas del puerto con perspectiva estructural, destacan las siguientes opiniones expresadas por alguna Autoridad Portuaria, fácilmente concatenables entre sí:

- las inversiones han de justificarse en base al mercado y a las posibilidades financieras de las entidades y, sobre todo, bajo una política general que no lleve a una sobreoferta de infraestructuras portuarias.
- parece muy necesario un control económico-financiero, sobre todo en lo que concierne a nuevas inversiones relevantes
- es del todo razonable que exista una supervisión a largo plazo, que se sobreponga a una más de tipo habitual y ordinaria, con burocracia, falta de flexibilidad y demora en la tramitación de los proyectos
- es razonable una revisión a medio-largo plazo de las inversiones realizadas, pero no entendida como un modo de fiscalizar lo ejecutado, ya que las condiciones cambian y los estudios económico-financieros se basan en previsiones no en realidades, sino de modificar la tendencia negativa e influir en su mejora
- la supervisión a largo plazo, se considera que es función de lo que decida “el accionista”. Si se apuesta por un sistema centralizado, o al menos coordinado, se deberían intensificar los controles acerca de la rentabilidad de las inversiones, desde el punto de vista de sistema, especialmente antes de su ejecución (ejemplo: previsión de tráfico)

- los mecanismos actuales de supervisión parecen adecuados, si bien, dado el carácter público de los fondos, sí podrían ser objeto de una supervisión a posteriori sobre la bondad de las previsiones realizadas

Hay una Autoridad Portuaria que recela de los controles de carácter estructural, entendidos como ex post. Así se pregunta, ¿qué ocurre si a posteriori no se cumplen los objetivos? ¿se penaliza? ¿de quién es la responsabilidad? Esa misma Autoridad Portuaria indica que las evaluaciones a realizar corresponden al tiempo presente, a partir de criterios objetivos y luego simplemente se espera que se cumplan los escenarios previstos. A esta opinión en contra del ex post, se podrían sumar otras dos Autoridades Portuarias, a juzgar por sus opiniones.

Habida cuenta del consenso favorable al control estructural, interesa testar las sugerencias acerca del tipo y alcance de los mecanismos a adoptar para ello.

Así, se detectan 6 Autoridades Portuarias que encajan el mecanismo de control de carácter estructural de que se trate, en el Plan de Empresa, entendiéndose que se aplicaría sobre la base de extender en el tiempo el año horizonte de dicho Plan. Hay alguna Autoridad Portuaria que señala que el principal problema a resolver para un buen control de corte estructural es la previsión a medio y largo plazo de la demanda, para lo cuál atribuyen a Puertos del Estado un cierto papel garante de la coherencia a nivel sistema en ese tipo de trabajos prospectivos.

Resulta interesante recoger aquí una propuesta de control en dos niveles de control, apoyada en un refuerzo de la autonomía de gestión de las Autoridades Portuarias:

- La supervisión habitual y ordinaria de los proyectos sin compromisos importantes de inversión y riesgos financieros relevantes en el futuro, debe realizarse dentro de cada Autoridad Portuaria
- Una supervisión extraordinaria y acordada con Puertos del Estado, solo a proyectos importantes con elevado endeudamiento o que comprometan la viabilidad de la Autoridad Portuaria (control de deuda en función de EBITDA)

Se apunta igualmente que, en el caso de obras relevantes para una Autoridad Portuaria que excedan de unos umbrales predeterminados, es conveniente que los estudios funcionales exijan, además de las proyecciones financieras del proyecto, unas proyecciones financieras de largo plazo de la propia AP y unos escenarios de simulación de riesgo en caso de incumplimiento en las previsiones.

Por último, hay una Autoridad Portuaria que va más allá, y estima necesario prever y regular el establecimiento de un régimen de endeudamiento financiero permanente de las Autoridades Portuarias, a semejanza del sector privado, para la continua financiación de inversiones y no limitadas y reducidas a proyectos concretos.

## **5.6. Mecanismos de compensación y asistencia financiera.**

Se consignan a continuación las opiniones que se consideran de más calado en torno a dos mecanismos de que se ha dotado el sistema para poner en común recursos propios: el fondo de compensación interportuario (FCI) y el fondo financiero de accesibilidad terrestre portuaria (FFATP).

En cuanto al FCI, se detecta un cúmulo de valoraciones muy dispares, casi todas ellas con aportaciones muy particulares, difícilmente agrupables en respuestas-tipo. Son minoría las Autoridades Portuarias abiertamente en contra de este fondo, aunque es preciso indicar que gestionan puertos de gran dimensión o potencia económica. De entre ellas, se detectan dos que indican que, en caso de que tributen por el Impuesto de sociedades, habría que eliminar el FCI. Se citan a continuación algunas de las opiniones reseñables encajables en este grupo:

- El FCI incompatible en un contexto de competencia interportuaria. Solo cabría utilizarse para aquellas Autoridades Portuarias pequeñas o medianas, por el déficit de ingresos (subvención de explotación) debido a tasas interinsulares, o inversiones de interés general (subvención de capital), así como a puertos sujetos a normalización financiera (préstamos). Integrarlo en la contribución a Puertos del Estado.
- El FCI no es solución a medio y largo plazo y puede desincentivar una adecuada gestión económico-financiera, además de restringir la competencia entre Autoridades Portuarias. Las Autoridades Portuarias financiadoras sufren cada vez más cargas (FFATP, 1,5% cultural, 1% para I+D+i...) con amenaza de ampliarse (hasta 12% por Ley). Eliminar sufragar infraestructuras. Debe mantenerse en el 4-5%.
- El FCI no parece el mecanismo más adecuado para compensar a las Autoridades Portuarias deficitarias, ya que no se incentivan eficiencia y productividad. Para tales Autoridades Portuarias debiera acordarse con Puertos del Estado unos planes de estabilidad presupuestaria, y caso de necesitar financiarse, por ser de interés estratégico nacional, recurrir a Presupuestos Generales del Estado y no al sistema
- Reducir el FCI al mínimo y solo por situaciones económicas sobrevenidas. Jamás debería aportar ingresos extra a puertos para ayudar a maquillar sus pérdidas o inyectarles recursos sin justificación clara.

Sin embargo, pese a las opiniones anteriores, la mayoría de Autoridades Portuarias apoyan la existencia del FCI, aunque sea en determinadas condiciones. Se citan algunas opiniones al respecto:

- mantener el FCI en cuantía, si bien revisando las prioridades a través de una Comisión técnica previa a la de Presidentes. Destaca el I+D+i por su efecto sinérgico y actividades de interés conjunto de varias Autoridades Portuarias. Explorar elevar la rentabilidad de las Autoridades Portuarias con puertos extrapeninsulares
- mantener el FCI. Debería clarificarse los criterios de la parte que no son señales marítimas, admitiendo sólo obras derivadas de catástrofes naturales, adaptación a nueva normativa, etc.
- el FCI debería de respetar su esencia y no destinarse a aquellas iniciativas que tratan de corregir situaciones de ineficiencia en las AAPP o cubrir necesidades permanentes de financiación
- deberían contar con el máximo posible de recursos, pero nunca para puertos que compiten entre sí para ganar una actividad relacionada con una misma zona de influencia.
- la coherencia del sistema exige de estos mecanismos de solidaridad. Debe coexistir con la capacidad de reconversión del sistema portuario en aquellos puertos no productivos

Por último, otras Autoridades Portuarias secundan el FCI hasta el punto de proponer incluso su ampliación:



- el FCI es necesario para pequeñas compensaciones a los puertos con problemas de viabilidad, con base en los criterios de la Ley de forma transparente, sin alterar la competencia ni financiar actividades ajenas a la portuaria. El porcentaje de aportación no debería subir demasiado, si bien podrían buscarse nuevas fórmulas de entrada, tales como tomar parte de los ingresos de puertos con refinerías o regasificadoras
- el FCI debe servir para que, bajo un precepto de buena gestión, se asegure la viabilidad financiera de cada una de las distintas Autoridades Portuarias (ojo, no de los puertos), equilibrando el sistema, cubrir gastos en seguridad y medio ambiente y no para actuaciones que alteren la competencia.
- El FCI debe ampliarse. De seguir existiendo el FCI actual, ciertos puertos nunca podrán ser autosuficiente. Es la manera que el sistema no expulse a los puertos pequeños como consecuencia de la concentración de operadores y tráfico

En lo que respecta al FFATP, es mayoritaria la opinión favorable a este Fondo, reconociéndose su utilidad. No obstante, 9 Autoridades Portuarias manifiestan dudas o directamente no están de acuerdo con su existencia.

Entre las primeras, hay quien se decanta por mantener el FFATP tal y como viene funcionando en la actualidad, pero simplificando el sistema de aportaciones, al resultar su contabilización muy compleja. En todo caso, se propone marcar una duración máxima para el Fondo, y reducir la horquilla del coeficiente que es de aplicación, a un máximo del 25% del beneficio neto ajustado (hecho que ya se ha producido). Una Autoridad Portuaria tilda el FFATP como adecuado, pero con matizaciones. A su juicio, no debe servir para suplir las carencias inversoras del sector público competente; además, recomienda la posibilidad de que la Autoridad Portuaria financiadora adquiera una cierta cotitularidad de la infraestructura en la que invierta, participando en los posibles retornos que la explotación de la misma genere. Según otra Autoridad Portuaria, la financiación de los accesos terrestres debería corresponder al Ministerio de Fomento, pero se reconoce que ha servido para afrontar urgencias en la materia.

Por su parte, las que se manifiestan en contra del FFATP interpretan que debe ser el Ministerio de Fomento quien financie los accesos terrestres. Además, se señala que no se parte de condiciones igualitarias (unos puertos con accesos ya hechos y otros no) y, se trata de una medida que se antepone a otra alternativa de bajada de tasas, que pudiera ser considerada prevalente. Se apunta desde una Autoridad Portuaria que el FFATP ya ha cumplido su función de sensibilizar a las Autoridades Portuarias de la necesidad de invertir en proyectos de mejora de accesibilidad. No se entiende que se presione para lanzar tales proyectos en detrimento de otros que pueden ser prioritarios, lo que lleva a aconsejar por esa Autoridad Portuaria que tienda a desaparecer.



## 6. EL RÉGIMEN DE LOS RECURSOS HUMANOS

### 6.1. Necesidades de recursos humanos

Se exponen a continuación los resultados más relevantes de las encuestas realizadas a las Autoridades Portuarias, en materia de necesidades de recursos humanos para el sistema portuario. A la vista de las respuestas obtenidas, se detectan cuatro aspectos sobre los que se ha incidido con más frecuencia. Estos aspectos son el incremento de efectivos, la mejora de la cualificación para nuevos cometidos, el relevo generacional y un bloque formado por los conceptos profesionalización/responsabilidad/productividad. En la tabla se muestran estos aspectos junto al número de alusiones a los mismos.

<i>Propuesta-tipo</i>	<i>Nº</i>
<i>Incremento de efectivos</i>	9
<i>Mejorar cualificación para nuevos cometidos</i>	17
<i>Relevo generacional</i>	7
<i>Profesionalización/responsabilidad/productividad</i>	5

Las peticiones de incremento de efectivos del sistema son una cuestión recurrente que, si bien aparecen citadas explícitamente 9 veces, resulta ser uno de los déficit más claros y generalizados del sistema portuario. El argumentario en torno a esta problemática se basa en el perjuicio ocasionado por la política de congelación del empleo público practicada desde la crisis, aplicada a los puertos de manera súbita, sobre circunstancias de partida muy desiguales, y que ha generado una situación de falta de personal, tanto dentro de convenio como fuera del mismo, tildada por alguna Autoridad Portuaria, de “alarmante”.

Se recuerda en alguna respuesta que, para identificar bien las plazas que requiere el sistema portuario, es necesario definir claramente las funciones que le corresponde desempeñar a las Autoridades Portuarias. Entre ellas destaca la prestación de servicios generales como el de policía portuaria, el cual, junto a otros como el control del tráfico portuario, o la gestión de la circulación ferroviaria, por sus características y especialización, se considera que no son externalizables. Al hilo de esto, hay quien relaciona una secuencia lógica a seguir para cubrir necesidades cuyas pautas serían las siguientes: definir las funciones de las Autoridades Portuarias con personal propio (no generalistas sino técnicas), clarificar la propia existencia y funciones de la policía portuaria, y dotar entonces de los debidos recursos humanos a las Autoridades Portuarias. Otra Autoridad Portuaria reclama, en sintonía con lo recién indicado, una unificación de criterio entre todas las Autoridades Portuarias, en los cometidos asignados a la Policía Portuaria, a fin de poder dimensionar adecuadamente las necesidades de personal.

El grueso de las respuestas se centra aquí en clarificar qué tipo de déficit de personal concreto se sufre, ante las nuevas funciones que se les van asignando a las Autoridades Portuarias, fruto de la normativa que se va aprobando más allá de la propia Ley sectorial (TRLPEMM). Una de las demandas más recurrentes es la asociada a la digitalización de procesos y las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC). Además, entre las áreas que se consideran sin cubrir, se citan la gestión ambiental, la seguridad, la ferroviaria, las tareas relativas a la debida diligencia (“compliance”) y los aspectos jurídico-administrativos. En relación a esto último, una

Autoridad Portuaria resalta un cúmulo de trabajos situados en un plano intangible (proyectos puerto-ciudad, licencias, permisos) que han crecido en muchos puertos, en paralelo a la propia actividad, y que no están debidamente cubiertos.

En otro orden de cosas, un grupo significativo de Autoridades Portuarias llama la atención sobre la necesidad de afrontar con rigor el relevo generacional de una plantilla que está ya envejecida. Se indica que este relevo debe realizarse en condiciones tales que permita transmitir la experiencia adquirida por las personas de mayor edad a las nuevas incorporaciones. Se señala a este respecto por una Autoridad portuaria que hay una gran dificultad para fidelizar personal joven que va despuntando, después del tiempo de eventual o en prácticas.

Otro grupo de respuestas se centra en plantear - o replantear - mecanismos que sean útiles, de avance en la profesionalización de las plantillas, y de evaluación y seguimiento de la asunción de responsabilidades y la productividad. Se trata de dar racionalidad a unas remuneraciones que deben elevarse a fin de equipararlas al desempeño real de las personas que trabajan en los puertos. Por otro lado, hay quien formula la opción de que, por la naturaleza de sus cometidos (direcciones de obra, gestión del dominio público, recaudación de tributos e ingresos de derecho público), los integrantes de fuera de convenio adquieran la condición de funcionarios dentro del organismo, en lugar de personal laboral.

A nivel singular, se detectan peticiones en torno a la necesidad del Presidente de contar con un mínimo de dos personas de libre designación, cuya vinculación con la Autoridad Portuaria esté condicionada por la permanencia del aquél. También cabría, a juicio de otra Autoridad Portuaria, replantear los contratos de relevo, de manera que la selección se realice a través de la oferta pública de empleo, con posibilidad de permanencia. Se solicita igualmente mejorar la transparencia y agilidad en los procesos de asignación de plazas. Incluso, a mayores, se formula como pregunta si tiene sentido la diferenciación dentro/fuera de convenio.

En lo relativo a la externalización de servicios, las opiniones son amplias y diversas, sin que puedan encontrarse patrones comunes con una mínima representatividad. De todas formas, cabe afirmar que la mayoría de Autoridades Portuarias dejan abierta esa posibilidad, aunque sujeta a determinadas condiciones. Se admitiría externalizar, a juicio de alguna de ellas, todo lo que no suponga una alta y prolongada cualificación, no exija un ejercicio de autoridad, o no implique diseño de la propia estrategia portuaria. A modo de ejemplos de actividades externalizables, se menciona la limpieza, la prevención y control de emergencias, los trabajos administrativos-celaduría, la gestión de nóminas, sistemas de información, y la vigilancia y el control de accesos. Hay quien concluye manifestando que se pueden externalizar aquellos servicios en los que exista mayor especialización en el mercado por parte de terceras empresas, siempre y cuando no se pierda el control de los mismos, y no se provoque un vacío de conocimiento total por parte de la Administración. En todo caso, se señala con respecto a esta posibilidad, que deberían emitirse directrices claras por parte de Puertos del Estado y superarse las limitaciones presupuestarias.

En lo relativo al género y discapacidad, las opiniones que se encuentran en la muestra de respuestas recibidas, van alineadas con el principio de igualdad de oportunidades. Se recuerda a este respecto por alguna Autoridad Portuaria que el escaso eco del Plan de Igualdad lanzado en su día, junto con la congelación del empleo público, hace necesario asignar recursos para revertir la situación. Se afirma que, como mínimo, se debe contar con el 2% de empleo cubierto con personas con discapacidad (RDL 1/2013), y a partir de ahí, reforzar ese porcentaje – el cual puede ser mayor por imperativo legal en determinadas Comunidades Autónomas -, por medio

de un ejercicio de Responsabilidad Social. Hay quien parece detectar leves signos de reversión de la desigualdad, como el hecho de existir pruebas físicas diferenciadas para el acceso a la Policía Portuaria, aunque se sigue identificando este sector, junto al de mantenimiento, como aquéllos donde el género femenino está claramente subrepresentado. Varias Autoridades Portuarias reclaman una política adecuada de conciliación y ponderar la igualdad de género a la hora de contratar servicios u obras, por poner dos ejemplos de acciones de mejora.

## 6.2. Capacitación, formación y promoción.

Todas las Autoridades Portuarias ven en la formación uno de los pilares básicos para lograr un capital humano adecuado a las necesidades del sistema portuario. Las referencias a su utilidad son muy frecuentes. Alguna Autoridad Portuaria señala que, para su aplicación, deben revisarse las ocupaciones existentes, con la idea de determinar una relación de puestos de trabajo, a los que asignar unas funciones y tareas que permitan identificar las carencias formativas. A partir de ahí, se pasaría a definir los planes de formación del personal.

En relación con las áreas de conocimientos técnicos y de habilidades del sistema vigente de gestión por competencias, hay quien las valora positivamente. Se ve con buenos ojos la idea de “Universidad Corporativa” a través del aula virtual de Puertos del Estado, y se exhorta a seguir facilitando este tipo de formación en el sistema portuario, tal y como se ha venido haciendo hasta ahora. Sin embargo, también se detectan opiniones menos favorables, indicando que la parte formativa de ese mismo sistema, está obsoleta a día de hoy, por lo que debiera revisarse y adaptarse a las nuevas realidades, sobre todo para el personal fuera de convenio.

Se señala por alguna Autoridad Portuaria que toda formación que sea troncal y que afecte a al conjunto del sistema portuario, debiera estar coordinada por Puertos del Estado, si bien recaería sobre cada Autoridad Portuaria el compromiso de desarrollar la formación continua específica, según sus necesidades concretas.

Entre los contenidos formativos, se citan a modo de ejemplo los siguientes: las nuevas tecnologías, la seguridad en los puertos, los protocolos de actuación, medio ambiente, el ámbito financiero de gestión y el diseño e implementación de la cadena de aprovisionamiento. Son áreas para las cuales el sistema portuario necesita contar con verdaderos profesionales.

Preguntadas las Autoridades Portuarias acerca de si es factible basar la promoción del personal en la formación, muchas de ellas apoyan este criterio, pero no faltan quienes se encargan de recordar que no es el único criterio. Ni siquiera resultaría ser el principal. Hay quien indica que, de entre las personas a promocionar, la actitud en la mayoría de los casos es más importante que la aptitud. Alguna Autoridad Portuaria insta a corregir el error actual de basar la promoción en la formación (vista como necesaria pero no suficiente). La promoción debe ser, desde su punto de vista, resultado de la contribución del trabajador. Por tanto, el desempeño sería más determinante que la formación. Otra opinión va más allá y afirma que la formación no debe ser un criterio para la promoción. La considera un instrumento más para un buen desempeño del puesto de trabajo, algo a veces indispensable para poder acceder al mismo, pero no suficiente. Según esa Autoridad Portuaria, debe ir ligada al cumplimiento, potencial, alineamiento, compromiso y/o implicación.

Al hilo de lo anterior, se recoge una opinión de una Autoridad Portuaria valorando de forma positiva el planteamiento de la formación por competencias, pero afirmando que, como en otros

casos, ha quedado en un planteamiento teórico que sólo sirve para que las personas adquieran formación, que no es poco, pero sin alcanzarse las metas fijadas para que dicha formación sirva para la promoción del personal. Desde su particular óptica, faltan normas claras y cobertura presupuestaria. Son numerosas las Autoridades Portuarias que a este respecto proponen una renovación del sistema de competencias. Se recoge aquí la secuencia básica de una propuesta más avanzada al respecto:

- Implantación del sistema de gestión del conocimiento.
- Desarrollo de sistemas de cualificación profesional: certificados a través de la experiencia, titulaciones oficiales, certificados de profesionalidad.
- Actualización y desarrollo del Aula Virtual.
- Programa de desarrollo de competencias genéricas.

Por otro lado, son mayoría las Autoridades Portuarias que consideran que abrir una carrera profesional al conjunto del sistema es buena idea o muy positivo. En este sentido, se detectan varias propuestas partidarias de recobrar criterios de movilidad geográfica que primen la promoción interna en el sistema portuario, ya sea mediante convocatorias restringidas, o de forma directa, basadas, según algunos, en un reglamento de movilidad de personas en el sistema portuario. Dicho reglamento podría diseñarse otorgando posibilidades de retener el talento, de forma tal que proporcionara facilidades en cuanto a sustitución de los puestos que dejan las personas que promocionan, siempre respetando y escuchando el criterio de las Autoridades Portuarias, y no tan basado en pruebas teóricas.

Solamente una de ellas, recela de la carrera profesional a nivel de sistema. A juicio de esa Autoridad Portuaria, la carrera profesional dentro del sistema no debería contemplarse como tal, sin perjuicio de que se valore la experiencia en puerto para el acceso a otros puestos de trabajo. Se señala que la movilidad interportuaria debería existir, pero limitada, para evitar así gran rotación del personal, sobre todo del más cualificado.

### **6.3. Participación y comunicación a escala de sistema.**

En el ámbito de la comunicación interior y específica en cada Autoridad Portuaria, parece albergarse en algunas Autoridades Portuarias una sensación compartida de desapego y pérdida de sentimiento de pertenencia al sistema portuario.

Se atribuye esta sensación en algún caso, a la falta de efectividad de herramientas como el cuadro de mando integral y el sistema de gestión por competencias, no tanto por su alcance y contenidos teóricos, considerados positivos, sino por una falta de decisión a la hora de su consolidación en el sistema portuario. Se señala que, pese a que estos modelos favorecen la orientación al servicio y mejoran los resultados del personal, nacieron con un exceso de timidez y se han quedado obsoletos. Se echa en falta carencias de conocimiento por parte del personal, acerca de las líneas estratégicas de su entidad; no se aprecia cómo contribuye el trabajo de cada cual, a los objetivos marcados desde los órganos de gobierno y gestión de su propia Autoridad Portuaria. Todo lo más, solo el personal de convenio parece ser conocedor de ello, y no de forma completa, a juzgar por alguna respuesta recibida de las Autoridades Portuarias. Junto a ello, hay quien se queja además de una excesiva verticalidad en las estructuras organizativas, que no propicia la formación de equipos de trabajo interno. Los departamentos tienden a convertirse así en “silos” aislados. Esta carencia es considerada una debilidad cuando se afrontan proyectos concretos en los que se requiere un aporte de capital humano multidisciplinar.

Ante ello, las soluciones que se plantean son fácilmente deducibles del propio diagnóstico. Se propone la celebración de reuniones departamentales donde se le informe a los trabajadores de las líneas estratégicas y de los objetivos, así como reuniones de Comités de Dirección donde cada Departamento informe sobre su actividad. Otras propuestas extienden las reuniones explicativas hasta el nivel de responsables de los asuntos más relevantes, con participación del Presidente y Director.

Un bloque de respuestas, dirigido a mejorar los sistemas de información, se detiene de nuevo en el sistema de gestión por competencias. En línea con esto, se sugiere la puesta en marcha de sistemas de evaluación del desempeño en los que el personal evalúa a sus compañeros. Se recomienda a tal efecto, realizar movimientos dentro del colectivo, garantizándose solo una escala básica (ej. Jefe de Unidad). También se solicita implantar un sistema de objetivos, reconocer derechos y deberes e implementar un Plan Personal de Carrera, tras valorarse el perfil de cada empleado, para así conocer su idoneidad para trabajar en uno u otro departamento. A mayores, alguna Autoridad Portuaria plantea fomentar intercambios o periodos de investigación por parte del personal especializado del sistema, tanto de fuera como de dentro de convenio, a nivel nacional e incluso internacional.

Otras Autoridades Portuarias se decantan por proponer directamente un Plan de Comunicación interna, donde el intercambio de ideas, quejas o sugerencias, entre la organización y los empleados, fluya en los dos sentidos. En esta línea, se recomienda acudir al mundo digital (para lo que se requiere dotar de más personal). A juicio de una Autoridad Portuaria, la era de puertos 4.0 lleva aparejada la utilización de plataformas digitales de comunicación entre personas. Se menciona al respecto que, en la actualidad, cada Autoridad Portuaria dispone de su Web, Intranet y Portal de empleado. El paso siguiente sería la interconexión entre las distintas Autoridades Portuarias y Puertos del Estado. La comunicación y participación del personal devuelve información a la organización gran valor y el pulso laboral.

Justamente a escala de sistema, se coincide en señalar que los actuales encuentros y jornadas específicas, en los que personas de diferentes Autoridades Portuarias y de Puertos del Estado comparten conocimientos y experiencias, son buenas formas de comunicarse y ayudarse en las respectivas gestiones. El único “pero” aquí, de carácter aislado, es el de apreciarse, a veces, cierto dirigismo por parte de Puertos del Estado, o escasa participación de las propias Autoridades Portuarias.

Aun así, se exhorta a que Puertos del Estado lidere y establezca líneas generales de actuación, así como realice acciones concretas en esta materia dirigidas al conjunto del sistema portuario.

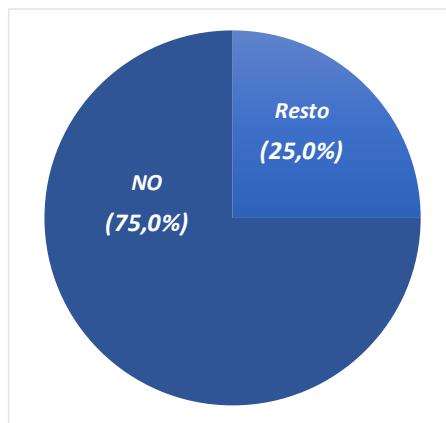
#### **6.4. Mecanismos de control de los recursos humanos.**

En el cuestionario suministrado a las Autoridades Portuarias, se menciona que la decisión definitiva en relación con la estructura de personal y la masa salarial, al menos a escala de sistema portuario, la tiene delegada la *Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones* (CECIR). Ante ello, a la vista de la experiencia acumulada en las pasadas décadas, la primera cuestión que surge es, cuál es la valoración del papel de la CECIR a la hora de ejercer su control sobre el sistema portuario. Pues bien, todas las Autoridades Portuarias que se pronuncian claramente en relación con esta cuestión, consideran que las necesidades de recursos humanos en los puertos no se compadecen con las decisiones que adopta al respecto

la CECIR. En total, este grupo con posición explícita en relación a esta cuestión representa el 75% de la población.

Algunas respuestas recibidas son muy elocuentes en el sentido indicado: “las necesidades chocan con la CECIR”, “urge eliminar el grave corsé del sistema portuario español que representa para el sistema su dependencia de la CECIR”, “la política de recursos humanos del sistema es la enfermedad que coarta y paraliza el desarrollo del modelo de gestión”, “es fundamental desacoplar el sistema de recursos humanos de la CECIR”, ...

*¿se compatocen las necesidades de recursos humanos con las decisiones que adopta la CECIR?*



Ante ello, desde un punto de vista estructural, se solicita dotar a las Autoridades Portuarias de autonomía de gestión, sujeta, en su caso, a un control que podría ser transferido desde la CECIR a Puertos del Estado, según el sentir de muchas Autoridades Portuarias. No obstante, hay variabilidad de opiniones en torno a ese traspaso. Va desde un otorgamiento completo del control al Presidente, apoyado o dando cuenta a su Consejo de Administración, hasta la fijación de límites tasados por parte de Puertos del Estado.

Algunas Autoridades Portuarias resaltan la necesidad de ceder a los gestores del sistema la confianza suficiente como para hacerse cargo de sus propios recursos humanos, sobre la base de unas reglas de juego debidamente formalizadas. Se trata a su juicio de hacer ver a instancias como la CECIR que lo que se pretende no es otra cosa que asegurar plantillas y organigramas de personal adaptadas a las necesidades del servicio, y sueldos justos y adecuados al trabajo que se realiza, amoldados a criterios de consecución de objetivos, productividad y resultados de la gestión portuaria.

La revisión del actual mecanismo de control de los recursos humanos del sistema portuario conllevaría a su vez, un cambio profundo del Marco de Actuación del 2000 con las 4 categorías de puertos, algo muy solicitado por varias Autoridades Portuarias. La forma preferida de asignación de personal sería sobre un proceso, ya reiterado en anteriores cuestiones, consistente en la determinación de plantillas óptimas, la evaluación de las necesidades por comparación con las existentes, y el reparto de plazas en consecuencia.

En coherencia con lo anterior, algunas Autoridades Portuarias entienden ese mecanismo residenciado en el sistema portuario y aplicado por Puertos del Estado, mientras que otras avanzan en una mayor autonomía de gestión individualizada en esta materia.

Desde este último grupo de opinión, alguna Autoridad Portuaria sugiere que se establezcan, como hasta la fecha, en los presupuestos de cada una de ellas, una partida de recursos humanos, acorde con el desarrollo y la actividad del puerto, que garantice su autosuficiencia financiera y vinculado a las necesidades reales. Pero, a partir de ahí, se haría recaer en la propia Autoridad Portuaria, la aprobación de la estructura de la plantilla, cualitativa y cuantitativa, conforme a la normativa, convenios colectivos y presupuesto aprobado.

Otro mecanismo apuntado focaliza el control central en la fijación de una estructura máxima a partir de una serie de ratios y, dentro de la misma, cada entidad definiría la idónea para su organización, solo sujeto al acuerdo de Plan de Empresa.

En lo que respecta a los ratios a utilizar para asignar personal, hay alguna Autoridad Portuaria que reclama claridad y concisión en su definición. Más concretamente, se sugiere adoptar unos ratios económicos referidos a la plantilla media del puerto (cifra de negocio, resultados del ejercicio), otros basados en la situación de las propias plantillas (previsión de jubilaciones, tasa de reposición del personal), y otros basados en el esfuerzo Inversor y en la asunción de nuevas funciones (acciones medioambientales, etc.).

Entre las opiniones vertidas por las Autoridades Portuarias acerca del control de los recursos humanos, se suscita de forma recurrente la necesidad de aplicar la máxima transparencia a las reglas de juego que se apliquen en cualquiera de los escenarios que se están barajando, tanto el actual sometido al dictado de la CECIR, como un futuro deseado con más autonomía al menos para el sistema portuario.

Se trataría, a juzgar por algún comentario, de adoptar medidas más proactivas y flexibles, basando las necesidades en los resultados de informes motivados, objetivos y argumentados sobre el número de puestos y efectivos necesarios en cada puerto, y no centrarse en atender esas mismas necesidades, con un reparto territorializado, o “cupo”, del empleo generado.

En el entretanto, hay Autoridades Portuarias que reconocen como clave el papel de Puertos del Estado como agente comunicador, negociador e impulsor, tanto en el Ministerio de Fomento como en el de Hacienda, para trasladar las necesidades de contratación de las Autoridades Portuarias. Alguna solicita que, por de pronto, en las reuniones con la CECIR, estén presentes también las Autoridades Portuarias.



## 7. VISIÓN SINTÉTICA DEL SISTEMA

### 7.1. Diagnóstico. DAFO

Previo a extraer conclusiones del diagnóstico de tipo DAFO (debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades), que realizan las Autoridades Portuarias acerca del sistema en que se integran, conviene de antemano aclarar dos aspectos:

- La diferenciación entre las perspectivas externas (amenazas y oportunidades) e internas (debilidades y fortalezas) no es exactamente concordante con el objeto de análisis, es decir, con el propio sistema portuario de interés general, tal y como viene delimitado por definición (28 Autoridades Portuarias y Puertos del Estado). En teoría, todo lo que escapa a las competencias y funciones de estos organismos portuarios debería recaer en una perspectiva externa, pero no ha sido así entendido por parte de las Autoridades Portuarias. Muchas de ellas han clasificado por ejemplo como cuestión interna, hechos relacionados con la prestación de servicios portuarios, e incluso opiniones sobre el sector de la estiba. Sobre los propios servicios aún cabe albergar dudas, dado el papel regulador que ejercen, pero no así con respecto al plano laboral, trasladado desde hace ya algunos años al sector privado. No obstante, se ha optado por respetar la interpretación hecha por la mayoría de Autoridades Portuarias, dándose a entender como interno cuestiones muy directamente relacionadas con el puerto en sí. Se han reasignado algunas opiniones minoritarias solo a efectos de encajarlas en el mismo grupo reconocible de respuestas-tipo.
- Donde se han encontrado mayor número de citas o alusiones es en el bloque de debilidades del sistema (105), señal de que existe preocupación por resolver las disfunciones que cada cual entiende que sufre. No obstante, hay también una buena colección de alusiones a las fortalezas (93), lo que viene a demostrar que el sistema también es visto con atributos favorables. Esta asimetría no ocurre así si se comparan oportunidades con amenazas, lo que, en primera instancia, lleva a que la valoración común acerca del sistema sea relativamente equilibrada, cuando se mira más allá del mismo. Esa percepción intermedia no significa que no exista tensión entre apreciaciones de amenazas y de oportunidades, pues ambas se entienden de gran calado y conllevan valoraciones o enjuiciamientos a veces de corte emocional, en uno u otro sentido. Con todo, y como es habitual en muchos diagnósticos, hay más alusiones al sistema desde la perspectiva interna (188), que desde la perspectiva externa (119).

Se describe a continuación las respuestas-tipo más frecuentes encontradas en cada bloque del DAFO.

#### - Amenazas

En la tabla adjunta se muestran las amenazas-tipo más reiteradas en las respuestas entregadas. Se recogen en ella las que han sido citadas al menos por dos Autoridades Portuarias.

Se aprecia una primera fuente de amenazas derivadas directamente de la situación en que se encuentra el propio sector marítimo-portuario. Por un lado, 11 Autoridades Portuarias llaman la atención sobre las diferencias de normativa con afección a puertos (fiscales y laborales, por



ejemplo), que existen entre España y países vecinos del Continente africano, e incluso todavía persisten entre los Estados Miembros de la Unión Europea. Son diferencias que tienen una lectura en contra del sistema portuario. Se entiende desde las Autoridades Portuarias españolas que los puertos de otros países vecinos disfrutaban de mejores condiciones legales para competir. Un par de Autoridades Portuarias recuerdan igualmente la puesta en marcha de iniciativas de ciertos puertos del entorno para aumentar su dimensión, hecho que tensionaría todavía más la competencia en contra. Por otro lado, también se detecta una posición de debilidad en relación con la concentración de poder alcanzado por los principales operadores globales tanto marítimos como portuarios, e incluso logísticos, muchos de ellos integrados en alianzas dominantes. Ello pese a estar presentes ya, en su mayoría en el propio sistema portuario.

<b>Amenazas</b>	<b>Nº</b>
Puertos de países vecinos en mejores condiciones de competencia (países con normas más flexibles...)	11
Oligopolio de las compañías navieras. Concentración de operadores portuarios y logísticos internac.	7
Proteccionismo comercial. Aranceles.	4
Legislación en materia ambiental muy restrictiva, sin considerar su impacto social y económico	4
Situación periférica en Europa, alejada de los grandes centros de producción y consumo	3
Transición energética. La descarbonización de la economía (pérdidas carbón y derivados del petróleo).	2
El reclamo de las ciudades por tráfico limpio y por zonas portuarias	2
Regulación Europea adversa (cambio fiscalidad al sistema portuario)	2
Legislación en materia de contratación administrativa muy compleja. Burocratización.	2
Políticas públicas de potenciación de otros modos de transporte en detrimento del marítimo (ferrocarril)	2
Cambio climático (elevación nivel del mar junto con temporales)	2
Brexit	2
Participación de las autonomías en el gobierno de las AAPPs. Control por parte de las CCAA	2
Desarrollo grandes puertos de Europa. Dimensión puertos competidores	2
<b>Total parcial</b>	<b>47</b>
<b>TOTAL</b>	<b>59</b>

Se destaca por otro lado, una fuente de amenazas derivadas de diversas corrientes legislativas, como la ambiental y de contratación del sector público – cuyas respectivas praxis se entiende que constriñen el desarrollo portuario -, y también los efectos adversos que desencadenaría una sentencia en contra del Reino de España, a raíz de una demanda por no aplicarse en el sistema portuario el impuesto de sociedades.

A escala más “macro”, se detectan algunas alertas entre las Autoridades Portuarias en torno al creciente proteccionismo comercial que, a escala global, viene imponiéndose desde algunas superpotencias económicas con fuerte presencia en el mercado global; también, el proceso de transición energética no es visto con buenos ojos por puertos de corte granelero, pues conduciría a una reducción de los tráfico portuarios de carbón y de petróleo y sus derivados; además, se pone de relieve el escenario a que nos aboca el propio fenómeno antropogénico del cambio climático, en términos de elevación del nivel del mar y de agravamiento de los temporales marinos. La salida del Reino Unido de la Unión Europea (Brexit) también despierta preocupación en algunas Autoridades Portuarias de la fachada norte.

Por último, en relación con este apartado de amenazas, y en un contexto más cercano al sistema, dos Autoridades Portuarias hacen referencia a un posible refuerzo del “control” ejercido por las

Comunidades Autónomas sobre los puertos de titularidad estatal, y otras dos se fijan en las reclamaciones que las ciudades les trasladan, en relación con las cuestiones de convivencia con ellas y afección a la población circundante.

- **Oportunidades**

Resulta digna de mención la atención que las Autoridades Portuarias prestan al plano de la infraestructura y la oportunidad que ello representa para los puertos. En un estadio como el actual, de maduración infraestructural y consolidación de servicios prestados por el sector privado, una buena colección de Autoridades Portuarias entiende como siguiente reto del sistema portuario, el aprovechar para sí las bondades de la transformación digital que supone hoy la revolución 4.0. De hecho, el propio Plan Puertos 4.0, alineado con esa tendencia, encaja como primera semilla de avance en esta oportunidad. Las Autoridades Portuarias reconocen que este tipo de transformación digital debe evolucionar en el marco del sistema portuario, alimentándose de sinergias, para lo cual, se espera de Puertos del Estado que asuma el debido papel de coordinación y apoyo.

<b>Oportunidades</b>	<b>Nº</b>
Disrupción tecnológica. La transformación digital como modelo de Puerto PaaS. Smart Port. Puertos 4.0.	9
Reposicionamiento de flujos de tráfico favorable al sistema. Puerta Sur de Europa	7
Intensificación de las relaciones con África. Proximidad a este continente. Desarrollo Magreb.	6
Política europea basada en movilidad sostenible con captación hacia el modo marítimo (autopistas del mar)	5
Política europea de desarrollo de la RTE-T, con financiación CEF. Corredores y conectividad intra-europea	5
Nueva legislación en materia de estiba, que permitirá flexibilizar las condiciones de prestación del servicio	4
Creación de nuevo modelo de gobernanza y de reforma del sistema. Posibilidad de modificaciones legales.	4
Participar en la transición energética	3
Interés de las ciudades por sus puertos. Visualización de beneficios. Potencial integración puerto-ciudad.	2
Proyección y reconocimiento de la marca Puertos de España a nivel internacional	2
<b>Total parcial</b>	<b>47</b>
<b>TOTAL</b>	<b>60</b>

Un 25% de Autoridades Portuarias observan con optimismo ciertos fenómenos de reposicionamiento de actividad económica que generan flujos favorables al sistema portuario, dada una ubicación considerada ya de por sí estratégica. Este enjuiciamiento favorable se enfatiza cuando se alude a áreas geográficas, momento en que el continente africano sobresale en las opiniones. Si hace años, todas las miradas se ponían en China, hoy se aprecia, por lo común, el Norte de África como polo atractor de actividad y, en consecuencia, fuente de nuevos flujos Sur-Norte-Sur, con un ineludible tramo marítimo de más o menos longitud.

Dos tipos de políticas europeas son resaltadas en clave de oportunidad: la relativa al impulso del principio de sostenibilidad, apoyada en una promoción de los modos de transporte con menores costes externos en términos comparativos, entre los que sobresale el marítimo, especialmente en forma de autopistas del mar; y también la de los corredores de la Red Transeuropea de Transporte, apoyada en este caso por los puertos de la red básica (“core network”).

Más engarzadas con el ámbito portuario, se encuentran cuatro menciones al proceso impuesto por las instituciones europeas, de liberalización del plano laboral asociado al servicio portuario de manipulación de mercancías (estibadores), así como también a las expectativas suscitadas en

torno a la revisión de modelos de gobernanza y reforma del sistema, que podrían incitarse con la actual revisión del Marco Estratégico.

En contraposición a la lectura en clave de amenaza que algunas Autoridades Portuarias hacen de la transición energética por pérdida de tráficos de carbón y petróleo y sus derivados, hay otras que aportan una lectura positiva acerca de este mismo fenómeno, al entender que pueden jugar con ventaja a la hora de apostar por la implantación en los puertos, de políticas “verdes” sostenibles. El creciente interés en España por el uso del Gas natural Licuado (GNL) como combustible marino, o la incipiente demanda de suministro eléctrico a buques, son dos buenos ejemplos de ello.

También en contraposición a una visión de las ciudades como antagonistas o reclamadoras de mejoras, hay Autoridades Portuarias que aportan una valoración positiva acerca del progresivo interés de las ciudades portuarias por sus puertos.

Por último, aunque escasas, se resaltan las alusiones a la marca “Puertos de España” como favorecedora de un mejor posicionamiento del sistema en un contexto internacional.

#### - **Debilidades**

Entre las debilidades con que cuenta el sistema destaca en primer lugar, el cuello de botella que suponen las carencias infraestructurales en materia de accesibilidad terrestre a los puertos. Este es un problema del que se viene demandando solución desde hace décadas y que no deja de ponerse sobre la mesa desde el sistema portuario. Máxime cuando la propia supervivencia del tren de mercancías, hoy funcionando en un contexto de mercado, depende de cómo se combine con el barco, algo que requiere de los puertos ejercer una función de rótula eficaz entre ambos. Las Autoridades Portuarias vienen siendo conscientes de esta debilidad, atribuible al sistema de transporte – no tanto a ellas mismas -, y así lo manifiestan en esta campaña.

Otra debilidad recurrentemente citada en el seno del sistema portuario es su burocratización. La intensa regulación de tipo administrativo a que es sometido, choca con la presencia cercana de un mercado muy cambiante. Son frecuentes las quejas de las Autoridades Portuarias acerca de la dificultad con que se topan a la hora de conciliar procedimientos administrativos de extrema lentitud (léase años a veces), con decisiones con esperados efectos rápidos, tomadas desde el sector privado en un contexto mercantil.

Esta problemática se agudiza en relación con el capital humano, sometido a un tipo de ejercicio de control público que se entiende desde el sistema que nada tiene que ver con sus necesidades reales. Es común señalar como debilidad la excesiva dependencia de la CECIR, hecho que se entronca con un problema ya estructural de carencia de capital humano de cierta cualificación, que permita al menos asegurar la renovación de una plantilla aquejada de un irremediable proceso de envejecimiento.

También despiertan reacciones negativas, las situaciones de déficit de personal que se vienen sufriendo para ejercer las labores de inspección en frontera u otras, sin las cuáles la cadena logística se ve irremediamente alterada o interrumpida, con amenaza de pérdida irreversible de clientes.

Aunque el proceso de liberalización en el ámbito del plano laboral asociado al sector de la estiba se aprecia como una oportunidad, hay quien manifiesta como debilidad, la ralentización que viene sufriendo ese mismo proceso, junto con el riesgo de conflicto a que puede abocar en cualquier momento.

Un grupo de Autoridades Portuarias advierte de la falta de comunicación interna entre ellas, problema que hace perder poder de negociación y posicionamiento en el mercado.

<b>Debilidades</b>	<b>Nº</b>
Mala conectividad terrestre (sobre todo ffcc; retraso del UIC). Falta de integración intermodal	13
Exceso de regulación. Complejidad administrativa. Estructura burocrática. Visión funcional	12
Rigidez en la gestión de RRHH. Modelo obsoleto. Subordinación a la CECIR. Carencia de RPT	10
Excesivos trámites y controles de otras Administraciones (aduana, sanidad exterior, SOIVRE, ...)	9
Elevado coste o falta de competencia de la estiba, todavía sin resolver	8
Falta de comunicación entre AAPP. Falta de capacidad para actuar en conjunto. Descoordinación	5
Precios/tasas, rígidos	4
Competencia interportuaria desleal o ineficaz	3
Elevados costes u opacidad en los servicios portuarios.	3
Falta de personal de las AAPP. Limitaciones en RRHH. Envejecimiento.	3
Concentración portuaria. Oligopolio dentro del sistema. Asimetría.	3
Excesivo número de AAPP	3
Falta de autonomía de gestión de las AAPP. Demasiada centralización.	3
Precios/tasas demasiado flexibles. Desequilibrios en bonificaciones y coeficientes	2
Gestión de los servicios técnico-marítimos y control del tráfico marítimo interior del puerto	2
Rigidez y complejidad en la contratación, por la entrada en vigor de la Ley 9/2017. Obras	2
Falta de coordinación interna por parte de PdE. Pérdida de liderazgo de éste. Obras, procedimientos...	2
Falta de recursos para I+D+i. Baja cualificación del personal de cara a la transformación digital	2
No se desarrolla la colaboración público-privada o el marco es muy rígido	2
<b>Total parcial</b>	<b>91</b>
<b>TOTAL</b>	<b>105</b>

Las referencias al régimen económico-financiero en clave de debilidad hacen aflorar de nuevo la presencia en el sistema de dos grupos de Autoridades Portuarias, según su dimensión: las de mayor tamaño, que reconocen en las tasas excesiva rigidez, y las de menor tamaño, que, al contrario, las ven demasiado flexibles. Ambos posicionamientos tienen que ver con dos ópticas distintas a la hora de concebir el sistema portuario, alineadas con la forma de integrarse en el sistema: las que encuentran excesivo el número de puertos de interés general o de Autoridades Portuarias que lo gestionan, y las que, desde una perspectiva de defensa del sistema actual, alertan justamente acerca de la brecha creciente entre puertos, con una actitud dominante o “canibalizadora”, por parte de los de mayor dimensión. Lo anterior hace que se interprete desde este último grupo, como debilidad inherente al sistema portuario, la propia competencia interportuaria que se registra en su seno, al entenderse ésta como desleal o ineficaz. Todo ello se despliega en forma de dos grupos de debilidades de naturaleza aparentemente contrapuesta. Estos dos grupos de opinión antagónica también se diferencian a la hora de referirse al órgano central del sistema, Puertos del Estado, u a órganos de control de orden superior. El grupo de las Autoridades Portuarias con cierta dimensión ve como signo de debilidad del sistema la falta de autonomía de gestión de las Autoridades Portuarias, mientras que el segundo aprecia como debilidad una carencia de presencia activa o liderazgo de Puertos del Estado. Ciertamente es que dentro de cada uno de estos dos grupos se detectan matices que sería preciso aclarar con cada Autoridad Portuaria, en fases posteriores de elaboración del Marco Estratégico.

No hay que olvidar algunos aspectos puntuales reconocidos por algunas Autoridades Portuarias, como debilidades del sistema. Se citan, por ejemplo, la falta de transparencia en la prestación de servicios portuarios, los elevados precios de estos servicios, o la ausencia de un marco flexible para la colaboración público-privada.

#### - Fortalezas

Dos fortalezas son recurrentes a la hora de referirse al sistema portuario: la capacidad de las infraestructuras y la posición estratégica. Figuran en la mayor parte de los diagnósticos de Planes Estratégicos y Planes de Empresa de las Autoridades Portuarias. El desarrollismo experimentado por el sistema portuario, en línea con otros modos de transporte, ha devenido en una oferta infraestructural amplia, capaz de atender la demanda actual y futura, tanto en términos de volumen de tráfico como en gigantismo de buques (portacontenedores, cruceros, etc.). Por otro lado, es innegable la privilegiada posición que se detenta en relación con las grandes rutas marítimas intercontinentales en dos vertientes: Este-Oeste-Este y Norte-Sur-Norte.

Una fortaleza también muy citada es la profesionalidad y buen hacer de las plantillas de las Autoridades Portuarias. Pese a reconocerse como debilidad la insuficiencia de efectivos y su envejecimiento, se resaltan en contraposición una serie de valores positivos de la actual plantilla (capacitación, especialización, experiencia, etc.) hasta el punto de conformarse como una de las fortalezas más sobresalientes del sistema.

Junto a la anterior, un cúmulo de opiniones se centran en reconocer al propio sistema como un factor positivo en sí mismo, en la medida en que funciona como tal, destacando su madurez, extensión, saber hacer (“expertise”) y solidez. Alguna Autoridad Portuaria resalta el interés de las Autoridades Portuarias por cohesionarse o colaborar en diversas materias. El hecho de trabajar en forma de sistema permite, según interpretan algunas Autoridades Portuarias, alcanzar mayor fuerza a la hora de reclamar mayor eficiencia en el control ejercido por otras Administraciones o mayor poder de negociación frente a operadores globales.

<b>Fortalezas</b>	<b>Nº</b>
Capacidad infraestructural elevada. Adaptación al gigantismo y alta conectividad marítima	15
La posición geoestratégica	14
Capacitación, profesionalidad, especialización, experiencia del personal. Know how. Capac. de autocritica	11
Sistema portuario maduro, extenso, experto, sólido. Interés en cohesión. Colaboración interportuaria.	8
La situación financiera del sistema. Alta capacidad de generación de recursos, inversión y endeudamiento	7
Modelo de autosuficiencia económico financiera	6
Mejora de infraestructuras y conexiones terrestres (hinterland). Generación gran plataforma intermodal	3
Disponibilidad de terrenos susceptibles de ponerse en valor	3
Posibilidad de una postura común frente a otras Administraciones. Colaboración con éstas.	2
Mayor participación privada. Comunidad portuaria alineada con la AP	2
Existencia de PdE como supervisor o coordinador del sistema	2
<b>Total parcial</b>	<b>73</b>
<b>TOTAL</b>	<b>83</b>

Otra fortaleza muy señalada es la relacionada con las bases económico-financieras en que sustenta el sistema portuario. La capacidad de este sistema de generar recursos, susceptibles

de ser destinados a nuevas inversiones a futuro, de forma que tal que se preserve una sobrada solvencia frente a posibles endeudamientos, es una fortaleza innegable. Ello unido al principio de autosuficiencia económica de las Autoridades Portuarias, principio que se entronca con una madurez alcanzada en un contexto de competencia.

En menor medida, se destacan como fortalezas algunas cuestiones relacionadas con la oferta, como es el hecho de disponerse de terrenos aptos para ponerse en valor, la esperada mejora de las conexiones terrestres, o un alineamiento creciente con la iniciativa privada.

## 7.2. Medidas propuestas

Se ha detectado un total de 125 medidas propuestas por las Autoridades Portuarias en este apartado del cuestionario. A efectos de procesar la información, se ha realizado un ejercicio de agrupación de las respuestas recibidas en medidas-tipo, extraídas de las propias respuestas. Ello permite encontrar coincidencias y resaltar dónde el sistema pone un foco común con más o menos intensidad, y dónde hay focos dispares. En la tabla se muestran aquellas respuestas-tipo que aparecen citadas por al menos 2 Autoridades Portuarias.

En línea con una de las debilidades más reiteradas, se pone de relieve como medida destacada del sistema, alcanzar una mayor flexibilidad en la gestión de los recursos humanos por parte de las Autoridades Portuarias. Esta medida aparece expresada en 12 respuestas, si bien con diversos alcances. Se encuentran planteamientos que van desde abrir un margen mínimo para revisar necesidades de personal conforme a criterios nuevos, y poder aumentar así a corto plazo tanto masa salarial como estructura, hasta la plena independencia de la CECIR en materia de gestión de los recursos humanos. En este último grupo proclive a un cambio estructural, orientado a otorgar al sistema el máximo margen de maniobra posible para la gestión de sus propios recursos humanos, se encuentran propuestas de traslado a Puertos del Estado de las competencias que hoy tiene atribuidas la CECIR. En cualquier caso, todas las Autoridades Portuarias que expresan medidas en este capítulo, abogan por una acción urgente de renovación profunda de los criterios de asignación de personal y de su revisión anual.

Este reclamo por hacerse con la gestión de los recursos humanos, se entronca con otro de mayor calado, manifestado por 7 Autoridades Portuarias, orientado a dotar de mayor autonomía de gestión, ya no solo en el campo laboral citado, sino con carácter general. Las referencias a asumir mayores grados de libertad en todas las materias no solo atañen a los controles practicados por Puertos del Estado, sino a los que realizan otras Administraciones. En este sentido, entre las medidas propuestas, figura también con una frecuencia significativa (8 citas) la necesidad de adoptar medidas para ganar eficiencia en los controles aplicados por otras Administraciones, con especial énfasis en las relacionadas con Aduanas y servicios de control en frontera. A ello se unen tres propuestas de reducir complejidad administrativa en procesos como los de contratación.

Se detecta un bloque de medidas enunciadas por las Autoridades Portuarias que tienen que ver con el rol de Puertos del Estado en el sistema portuario, ya evaluado en su apartado correspondiente. Se han identificado siete propuestas dirigidas a alcanzar mayor o mejor presencia de Puertos del Estado en labores de coordinación a escala de sistema portuario o por fachadas marítimas, y también otras siete propuestas reclamando mejoras en la tramitación de expedientes en los que participa Puertos del Estado (pliegos de servicios portuarios, planes, DEUPs).

En un plano más profundo de reforma portuaria, se detectan grupos de medidas que resultan ser antagónicas, pues emanan de la distinta forma de enfocar la evolución del sistema portuario. Ello lleva a la consideración de dos grupos de Autoridades Portuarias, ya señalados a la hora de analizar las debilidades detectadas:

- aquellas que abogan por procesos de agregación o segregación, de entre las que se encuentran 7 Autoridades Portuarias (2 ellas apoyando procesos de transferencia a las Comunidades Autónomas y todas ellas con planteamientos concretos diferenciados). En este grupo más reformista encajan propuestas de medidas encaminadas a lograr mayor autonomía de gestión, al menos para las Autoridades Portuarias de mayor tamaño, segregadas al efecto de alguna u otra manera. También guardan relación directa con planteamientos de plena libertad de tasas para las citadas Autoridades Portuarias de mayor dimensión,
- aquellas que defienden el sostenimiento del sistema actual, si acaso con leves concentraciones puntuales, que defienden mayor comunicación interna y un rol de Puertos del Estado de mayor tutela o supervisión. Este grupo aboga por equiparar con mayor o menos alcance, las tasas portuarias a escala de sistema.

**Medidas propuestas**

**Nº**

Gestión autónoma y avanzada del personal de las AAPP. Eliminar la dependencia de la CECIR. Captar talento	12
Mejorar comunicación, coordinación, intervención con otras admon., para mejorar servicios de inspección...	8
Facilitar colaboración público-privada. Instrumentos societarios. Captar inversiones industriales y logísticas.	8
Dotar a las AAPP de mayor autonomía y competencias	7
Mejora o refuerzo de la coordinación o relación interna del sistema por parte de PdE (sistema y fachadas)	7
Mejorar los trámites a cargo de PdE (pliegos servicios portuarios, inversiones...)	6
Planificar la transformación digital. Avanzar con las TIC y la digitalización. Gestión del conocimiento	6
Concentración/agrupación de Puertos/AAPP (diferentes planteamientos)	5
Completar la liberalización de la estiba. Flexibilización del servicio. Políticas de acompañamiento	5
Priorizar las conexiones terrestres a los puertos (ffcc, en especial) y nodos en el interior del territorio	4
Reglamento de Explotación y Policía (nuevas funciones y las de Policía Portuaria)	3
Mantener las tasas en un mínimo y equiparar entre todas las AAPP para evitar competencia desleal.	3
Facilitar la contratación administrativa. Agilizar trámites.	3
Dotar a las AAPP de la mayor libertad posible en la fijación de tasas. Reglamento europeo	3
Actualizar el modelo de gestión por competencias	2
Revisión exhaustiva de las ocupaciones existentes en la actualidad que determine una (RPT)	2
Plan de Igualdad.	2
Ajustar el Consejo de Administración (más interés general o más presencia empresarial)	2
Solucionar el riesgo de ataque cibernético (con Ministerio del Interior y CNPIC)	2
Transferir gestión de puertos de interés general a las CCAA (con enfoques distintos)	2
Externalización de servicios generales	2
<b>Total parcial</b>	<b>73</b>
<b>TOTAL</b>	<b>83</b>

Un total de 5 Autoridades Portuarias manifiestan la conveniencia de que se resuelva la problemática de los estibadores, también detectada como debilidad, para lo cual, alguna alude a la adopción de cierto tipo sin especificar de política de acompañamiento.



Es necesario señalar igualmente las 4 propuestas de refuerzo de medidas de mejora de la accesibilidad terrestre, cuestión que a la que se está ya contribuyendo desde el Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre Portuaria.

No conviene dejar de lado propuestas de mejoras concretas señaladas en el apartado del capital humano, que perfectamente complementan la ya citada al principio, orientada a transferir al sistema mayor capacidad de gestión. Actualizar el modelo de gestión de competencias, recuperar un Plan de Igualdad, o poder definir correctamente la relación de puestos de trabajo son algunos ejemplos. También tiene que ver con este bloque, la petición de rematar el Reglamento de Explotación y Policía con una asignación apropiada de funciones al personal adscrito al servicio de policía portuario y la externalización de determinados servicios generales.

Todas las propuestas de mejora del sistema hasta ahora mencionadas, buscan dar respuesta a las debilidades de mayor calado detectadas por las propias Autoridades Portuarias.

Existen también otras propuestas que tratan de atraer hacia el sistema portuario algunas de las oportunidades encontradas con más frecuencia. Es el caso de 6 Autoridades Portuarias que defienden pasar a planificar la transformación digital de los puertos, aprovechando la revolución de la economía 4.0, y la posición de los puertos en sectores tan dinámicos como los del transporte, logística y comercio. Ello exige avanzar en el empleo de las conocidas como Tecnologías de la Información y las Comunicaciones (TIC), para dotarse de plataformas digitales plenamente integradas en red, encaminadas a gestionar datos y ponerlos al servicio de los usuarios y clientes de los puertos. Al hilo de este tipo de desarrollos, emergentes en muchos puertos, dos Autoridades Portuarias reclaman igualmente medidas preventivas contra los ataques cibernéticos.



## 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 compadecen 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.



# Anejo 1

## Cuestionario



## CUESTIONES

### **1<sup>er</sup> BLOQUE: LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. MISIÓN Y VISIÓN.**

- 1<sup>a</sup> CUESTIÓN: COMPOSICIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO DE INTERÉS GENERAL
- 2<sup>a</sup> CUESTIÓN: POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO
- 3<sup>a</sup> CUESTIÓN: FUNCIONES DE LOS PUERTOS. INTEGRACIÓN EN LAS REDES DE TRANSPORTE, LOGÍSTICA Y COMERCIO
- 4<sup>a</sup> CUESTIÓN: PUERTOS EFICIENTES, SOSTENIBLES, SEGUROS Y DIGITALES
- 5<sup>a</sup> CUESTIÓN: COMPETENCIA VERSUS COLABORACIÓN ENTRE PUERTOS
- 6<sup>a</sup> CUESTIÓN: INTERACCIÓN PUERTO-CIUDAD

### **2<sup>o</sup> BLOQUE: LA GOBERNANZA DEL SISTEMA.**

- 1<sup>a</sup> CUESTIÓN: EL SECTOR PÚBLICO EN LOS PUERTOS
- 2<sup>a</sup> CUESTIÓN: EL SECTOR PRIVADO EN LOS PUERTOS
- 3<sup>a</sup> CUESTIÓN: EL PAPEL DE PUERTOS DEL ESTADO
- 4<sup>a</sup> CUESTIÓN: EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS
- 5<sup>a</sup> CUESTIÓN: RELACIONES INTERINSTITUCIONALES EN EL SISTEMA
- 6<sup>a</sup> CUESTIÓN: ESTRUCTURA DE GOBIERNO DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS

### **3<sup>er</sup> BLOQUE: LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PORTUARIA.**

- 1<sup>a</sup> CUESTIÓN: LA PLANIFICACIÓN Y EL PROYECTO DE INFRAESTRUCTURAS
- 2<sup>a</sup> CUESTIÓN: LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO
- 3<sup>a</sup> CUESTIÓN: LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS
- 4<sup>a</sup> CUESTIÓN: LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO
- 5<sup>a</sup> CUESTIÓN: LA COORDINACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES
- 6<sup>a</sup> CUESTIÓN: LAS AYUDAS A LA NAVEGACIÓN

### **4<sup>o</sup> BLOQUE: EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO.**

- 1<sup>a</sup> CUESTIÓN: EL PRINCIPIO DE AUTOSUFICIENCIA ECONÓMICA
- 2<sup>a</sup> CUESTIÓN: DISEÑO Y APLICACIÓN DE TASAS PORTUARIAS.  
PERSPECTIVA DE DEMANDA
- 3<sup>a</sup> CUESTIÓN: DISEÑO Y APLICACIÓN DE TASAS PORTUARIAS.  
PERSPECTIVA INTER-PORTUARIA
- 4<sup>a</sup> CUESTIÓN: MECANISMOS DE CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO.  
PERSPECTIVA COYUNTURAL
- 5<sup>a</sup> CUESTIÓN: MECANISMOS DE CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO.  
PERSPECTIVA ESTRUCTURAL
- 6<sup>a</sup> CUESTIÓN: COMPENSACIÓN Y ASISTENCIA INTER-PORTUARIA

### **5<sup>o</sup> BLOQUE: EL RÉGIMEN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SISTEMA**

- 1<sup>a</sup> CUESTIÓN: NECESIDADES DE RECURSOS HUMANOS
- 2<sup>a</sup> CUESTIÓN: CAPACITACIÓN, FORMACIÓN Y PROMOCIÓN.
- 3<sup>a</sup> CUESTIÓN: PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN A NIVEL DE SISTEMA
- 4<sup>a</sup> CUESTIÓN: MECANISMOS DE CONTROL DE LOS RECURSOS HUMANOS

### **6<sup>o</sup> BLOQUE: VISIÓN SINTÉTICA DEL SISTEMA**

- 1<sup>a</sup> CUESTIÓN: DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA
- 2<sup>a</sup> CUESTIÓN: PROPUESTA DE MEJORAS MÁS RELEVANTES





## 1<sup>er</sup> BLOQUE. LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. MISIÓN Y VISIÓN.

### 1ª CUESTIÓN: COMPOSICIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO DE INTERES GENERAL

En el año 1992, se fijaron por Ley los puertos de interés general. A tal efecto, se utilizó como criterios para establecer la condición de interés general, la relevancia del puerto con respecto a su proyección exterior (tener influencia internacional) y también interior (alcanzar más de una Comunidad Autónoma); igualmente la relevancia de una actividad industrial o comercial dependiente del puerto, o el hecho de ser esencial para un determinado territorio (insular o limitado), por razones económicas o de seguridad. En conjunto, con esos criterios se seleccionaron 46 puertos de interés general gestionados por 28 Autoridades Portuarias. Por otro lado, a escala europea, la última revisión en vigor de la Red Transeuropea de Transporte de diciembre de 2013, distinguió entre una red básica o “core” y otra red global o “comprehensive”, lo cual implicó una segregación de puertos “de interés europeo” que afecta a todos los Estados miembros de la Unión Europea, incluyendo España (con 13 puertos en la red básica). En la última década, los Estados francés, italiano y portugués han acometido reformas de calado que han conllevado una jerarquización o concentración portuaria y, en algún caso, una gestión más coordinada.

*Expresa su opinión acerca del número de puertos y Autoridades Portuarias que conforman el sistema portuario de titularidad estatal ¿Es un número adecuado?, ¿Cree necesario iniciar procesos de segregación o concentración? En su caso, ¿qué ventajas supondrían estos procesos?*

*En la situación actual, ¿cómo se puede gestionar mejor la situación descrita?*

## 1<sup>er</sup> BLOQUE. LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. MISIÓN Y VISIÓN.

### 2<sup>a</sup> CUESTIÓN: POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO

Tradicionalmente, el sistema portuario español ha servido de soporte para atender las necesidades socioeconómicas de la Península Ibérica. De hecho, en las últimas décadas ha venido canalizando entre el 70% y el 80% de las importaciones y entre el 50% y el 60% de las exportaciones de mercancías, medidas en toneladas. Pero, al situarse muy próximo a las grandes rutas transoceánicas, tanto Este-Oeste (Asia-Europa-América) como Norte-Sur (África-Europa), el sistema portuario se ha convertido además en plataforma de tránsito para varios segmentos de demanda, como el del contenedor, con una extraordinaria emergencia en los últimos años (de los 16 millones de TEUs al año, más del 50% es tránsito marítimo). También cuenta con la oportunidad de canalizar tráfico import/export por vía terrestre con respecto al resto de Europa, aunque ello depende de la mejora de la accesibilidad terrestre, fundamentalmente ferroviaria, hoy sustentada en gran parte en el impulso de los corredores de transporte del Mediterráneo y del Atlántico. Al poseer una posición periférica con respecto al continente europeo, y próxima al continente africano, el transporte marítimo de corta distancia y las autopistas del mar disfrutan igualmente de opciones muy favorables, en relación con el transporte por carretera, en el marco de las actuales políticas europeas de movilidad sostenible. Incluso en el segmento de los pasajeros, el atractivo turístico español, y los crecientes flujos por el Estrecho y con el Norte de África, junto con la dinámica socioeconómica de archipiélagos como el balear o el canario, hacen de los puertos españoles enclaves de gran relevancia.

*¿Qué aportaría como ventajas o desventajas acerca de la posición geo-estratégica del sistema portuario español?*

## 1<sup>er</sup> BLOQUE. LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. MISIÓN Y VISIÓN.

### 3<sup>a</sup> CUESTIÓN: FUNCIONES DE LOS PUERTOS. INTEGRACIÓN EN LAS REDES DE TRANSPORTE, LOGÍSTICA Y COMERCIO

En los Planes Estratégicos aprobados por cada una de las Autoridades Portuarias se fijan misiones, visiones o líneas estratégicas de mejora para los puertos, que están relacionadas con el objetivo de alcanzar la excelencia en el cumplimiento de una o varias de las funciones portuarias que se señalan a continuación:

- Ser puntos de paso. Eficiencia, productividad, rapidez, fluidez.
- Ser puntos de transformación. Complejo industrial. Industria pesada.
- Ser puntos de concentración. Provisión de servicios, generación de valor.

Estas funciones se correlacionan con las tres generaciones portuarias propuestas hace tiempo desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (“*United Nations Conference on Trade and Development*”, UNCTAD), en un análisis de las pautas evolutivas de los puertos a lo largo de su propia historia. Se entiende que hoy siguen vigentes como referencia para la planificación y convergen en torno al objetivo de participar de forma proactiva en las redes de transporte, logística y comercio. Tales redes se despliegan, a su vez, en tres niveles, que el puerto no ha de perder de vista: el de la infraestructura, el de los servicios y el de la info-estructura hoy digital. El puerto es visto, así como rótula que articula en esos tres niveles, cadenas de transporte “puerta a puerta”, de logística y de comercio.

Con lo dicho, la forma en que los puertos se integran en las redes de transporte y de logística se ha vuelto decisiva, en tanto en cuanto del acierto con que se haga, se tendrá mayor margen de maniobra para desarrollarse. Mientras que los factores de localización espacial vienen dados y son inamovibles, los factores que determinan el papel de los puertos en sus cadenas están abiertos a la mejora, en colaboración con otros agentes, y otros nodos de dichas cadenas ya sean puertos o terminales del interior.

*¿Qué necesitan los puertos españoles para constituirse en nodos plenamente integrados en las redes de transporte, logística y comercio? ¿Ha de priorizarse alguna de las funciones citadas? ¿Son combinables en un mismo espacio portuario?*

## 1<sup>er</sup> BLOQUE. LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. MISIÓN Y VISIÓN

### 4<sup>a</sup> CUESTIÓN: PUERTOS EFICIENTES, SOSTENIBLES, SEGUROS Y DIGITALES

Los procesos de planificación y de gestión de puertos han de ir tintados de una serie principios a compartir a una escala de sistema, todos ellos acordes con esa idea genérica de “interés general”. Estos principios deben ser convenientemente recogidos en el Marco Estratégico del sistema portuario y se destacan aquí, entre otros, los siguientes:

- *Eficiencia*: todas las operaciones portuarias han de encadenarse de manera que el flujo de material móvil, mercancías y pasajeros discurra con la máxima relación calidad/coste posible, con criterios de sincro-modalidad. Para ello, los agentes públicos y privados implicados con el puerto han de funcionar plenamente coordinados, haciendo uso de plataformas digitales abiertas, interoperables y fiables.
- *Sostenibilidad* en los cuatro ejes (institucional, social, económica y ambiental), no solo en el ámbito interno portuario, sino en la medida en que se irradia al exterior, a través de las cadenas de transporte y logística, y desde el entorno próximo al área de influencia. El eje ambiental merece atención especial en todos los medios (tierra, mar y aire) y abarca desde el control de emisiones a la atmósfera hasta la calidad de las aguas.
- *Seguridad y protección (Safety & Security)*: el puerto debe coordinar y colaborar con las autoridades competentes para prevenir y, en su caso, facilitar las acciones de prevención y remediación, ante escenarios de emergencia tanto fortuita (seguridad) como intencionada (protección). Ello exige formular planes realistas de autoprotección o de protección portuaria.
- *Digitalización*: el sistema portuario debe adaptarse al salto tecnológico que supone el concepto de “puerto 4.0”. Será preciso incorporar sensorización, automatización, y digitalización para atender modelos de negocio basados en la concepción de Movilidad como Servicio (MaaS) y de Puerto como Servicio (PaaS), contribuyendo al intercambio de datos con sus cadenas de transporte y las ciudades de su entorno inmediato.

Son principios que merecen cada uno un capítulo aparte. Su consecución en los puertos requiere de una labor conjunta y continuada de análisis y seguimiento, por parte de todas las Autoridades Portuarias y de Puertos del Estado, aprovechando la sinergia derivada de compartir información y esfuerzo. Por supuesto, sin el compromiso de las comunidades portuarias, no será posible avanzar alineados en su implantación.

*¿Qué opina acerca de la consideración de estos principios como parte sustancial del Marco Estratégico? ¿añadiría alguno más? ¿resaltaría algún aspecto especial de alguno de ellos? ¿considera útil trabajar a nivel de sistema para lograr llevarlos a efecto eficazmente?*

## 1<sup>er</sup> BLOQUE. LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. MISIÓN Y VISIÓN

### 5<sup>a</sup> CUESTIÓN: COMPETENCIA VERSUS COLABORACIÓN ENTRE PUERTOS

Uno de los objetivos del Marco Estratégico del año 1998 fue la introducción en el modelo de negocio portuario de condiciones de “leal competencia” entre los puertos gestionados por distintas Autoridades Portuarias. Por “leal” se daba a entender un sistema, en el que pudieran coexistir puertos de distinta naturaleza, dimensión y especialización, gestionados por Autoridades Portuarias dotadas de una amplia autonomía de gestión, compitiendo entre sí, pero bajo el control de un agente público de orden superior, encargado de velar por la eficiencia y evitar fallos de mercado, como son, por ejemplo, prácticas de abuso dominante por parte de los de mayor potencia económica. La cuestión que se plantea es si se está avanzando hacia un sistema portuario idealmente equilibrado, o, por el contrario, tiende a desestabilizarse. A estos efectos cabe considerar dos extremos opuestos:

- competencia interna muy limitada por existir un mecanismo centralizado de planificación y gestión (en la exageración, un gran puerto con 46 bocanas repartidas en todo el territorio),
- competencia máxima sólo con reglas puras del mercado, sin control público a tal efecto, donde se espera que sean tales reglas las que lleven a un hipotético equilibrio, aun a costa del paulatino decaimiento o súbita caída de algunos puertos “perdedores” a favor de otros “ganadores”.

La experiencia indica que subyace en España una rivalidad casi ancestral entre localidades próximas, de la que se infiere una tendencia “natural” al segundo extremo citado. No son escasos los episodios de aguda competencia entre puertos muy próximos, que han incitado incluso a una rápida generación de nueva infraestructura, a costa de comprometer la viabilidad económica de las correspondientes Autoridades Portuarias, o que han llevado a rebajas de tasas y tarifas de las que se ha beneficiado un agente intermedio, sin que se detecte, en algunos casos, un traslado de tales beneficios al resto de la economía o a la sociedad.

No hay que olvidar que, más allá de factores exógenos condicionantes, el ejercicio de la competencia en el propio contexto de mercado, induce a veces a la colaboración. Ocurre cuando se conforman conglomerados supra-portuarios, espaciales o funcionales, que son simbióticos (por pertenencia a una misma área o frente marítimo, a un mismo corredor o cadena de transporte, o incluso, por tenencia de terminales con el mismo operador u operadores aliados). Pero existe también un plano de colaboración, que es el que se ejercita en el seno de un sistema, por parte de las propias instituciones competentes, en este caso, el conjunto de las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado. Este tipo de colaboración se llevaría a efecto sobre la base de la creación de espacios de mutuo entendimiento, el establecimiento en ellos de vínculos de confianza y la consecuente conformación de compromisos concretos. Dos planos de diálogo son reconocibles:

- El propio inter-institucional, conforme al actual modelo de gobernanza.
- El de las instituciones con las empresas integrantes de comunidades portuarias.

*¿Qué opina acerca del argumentario anterior? ¿tiene sentido mantener pautas de colaboración entre organismos portuarios, e incluso con empresas, en relación con un sistema regido por la competencia inter-portuaria? ¿ha de respetarse al máximo la competencia inter-portuaria, o debe ser el sistema guiado o coordinado? ¿Cómo articular e incentivar mecanismos de cohesión en el sistema y con qué objetivos?*

## 1<sup>er</sup> BLOQUE. LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. MISIÓN Y VISIÓN

### 6<sup>a</sup> CUESTIÓN: INTERACCIÓN PUERTO-CIUDAD

Mucho antes de la conformación de los Estados-nación modernos, eran las ciudades del litoral de Europa las que se hacían cargo del desarrollo de sus respectivos puertos, al entender que éstos les servían para incentivar la economía autóctona. Estas ciudades construían su puerto, lo ponían en valor y recurrían a él cada vez que, llegado el caso, había que expandirse o sobreponerse a los avances de las poblaciones vecinas. En muchos casos, no se sabe quién está en el origen: si la ciudad del litoral o su propio puerto.

Hoy día, sin embargo, con la terciarización de la economía, muchas ciudades no reconocen en su puerto adyacente su motor principal de desarrollo, sino, al contrario, una molestia incómoda, sobre todo cuando coarta la ordenación urbanística, impide el acceso peatonal al mar o contamina el aire. En la mayor parte de los puertos con un largo poso de tradición detrás, las áreas que van quedando más obsoletas, se abren a la ciudad, a través de proyectos de integración puerto-ciudad. Hay numerosos puertos españoles que actúan de promotores de estas áreas de convivencia, convenientemente reconocidas como tales en los instrumentos de Delimitación de Espacios y Usos Portuarios y sujetas a un Plan Especial aprobado por la autoridad urbanística competente. Otros, por el contrario, las desafectan del dominio público portuario y las venden o transmiten a la ciudad. Por último, se reconocen en múltiples puertos proyectos de colaboración con la ciudad, en los ámbitos cultural, deportivo o de ocio, por ejemplo, con la intención de provocar que el ciudadano próximo “sienta” el puerto y lo haga suyo.

*¿debe la Autoridad Portuaria liderar los proyectos de integración puerto-ciudad, preservando su propio espacio portuario? ¿cómo mejorar los instrumentos de ordenación de espacios y urbanísticos? ¿cómo estrechar las relaciones puerto-ciudad? ¿Cómo contribuir a la calidad de vida del ciudadano residente en una ciudad portuaria? ¿en qué condiciones se pueden ceder espacios para usos ciudadanos (eventos...)? ¿qué tipo de reglas o acciones se podrían consensuar a nivel de sistema en relación con las cuestiones anteriores?*

## 2º BLOQUE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA

### 1ª CUESTIÓN: EL SECTOR PÚBLICO EN LOS PUERTOS

En el año 1992, al sistema portuario de interés general se le atribuyó un modelo de gobernanza según el cual, corresponde a las Autoridades Portuarias la gestión de los puertos de su competencia en régimen de autonomía, y a Puertos del Estado la coordinación y el control de eficiencia del sistema portuario.

En ese sistema portuario, Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias, ejercen funciones de:

- *planificador y promotor de infraestructura básica*, garantizando un desarrollo efectivo del puerto integrado en las redes globales, europeas, nacionales y locales, basado en objetivos de interés general y buscando una óptima asignación de recursos,
- *regulador*, en la medida en que se compatibilice la mejor calidad/coste posible de los servicios portuarios, con la debida contribución a objetivos de sostenibilidad, seguridad y mejora de las condiciones socio-económicas del área de influencia, prestando asistencia y ejerciendo el debido control,
- *facilitador*, poniendo a disposición de manera responsable suelo afectado a dominio público, prestando servicios generales, asumiendo el debido liderazgo, con proactividad, política comercial y colaboración logística, dando formación, promoviendo la I+D+i, y en general ofreciendo apoyo y asistencia técnica dentro y fuera del puerto.

*¿Está de acuerdo con esta visión del sector público directamente concernido con el sistema portuario de interés general? ¿debe priorizarse alguna de las funciones? ¿Son compatibles? ¿Falta algún desempeño más?*



## 2º BLOQUE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA

### 2ª CUESTIÓN: EL SECTOR PRIVADO EN LOS PUERTOS

Los puertos españoles se rigen en la actualidad por un modelo de “puerto propietario” (“*land lord*” en versión anglosajona). Según este modelo, salvo excepciones, la Autoridad Portuaria provee espacios de agua y tierra e infraestructuras básicas, todo ello generalmente afecto a un dominio público, para que los agentes privados puedan prestar sus servicios a terceros, con sus propios medios, a riesgo y ventura.

En ese modelo, las empresas que concurren en el espacio portuario, representan las siguientes figuras:

- *planificador y promotor de sus propias infraestructuras e instalaciones*, con el fin de desarrollar sus propias actividades compatibles con los usos establecidos en el dominio público y de acuerdo con las condiciones establecidas por la Autoridad Portuaria, proporcionando los necesarios recursos financieros, implantando *tecnología* y contribuyendo igualmente a la sostenibilidad,
- *prestador de servicios portuarios y comerciales*, asumiendo la responsabilidad de atender los requerimientos de la demanda en torno a los servicios portuarios, en términos de calidad/coste a trasladar al resto de la cadena de transporte, y de aportación de valor añadido sobre la mercancía y el pasajero. Este papel implica el de *operador*, asegurando la eficiencia en cada actividad, sobre la base de una gestión adecuada de los recursos humanos y materiales.
- *Prestador de servicios a la Autoridad Portuaria o en sustitución de ésta.*

*¿está de acuerdo con esta visión del sector privado? ¿debe priorizarse alguna de las funciones citadas? ¿Son compatibles? ¿Falta algún desempeño más?*

## 2º BLOQUE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA

### 3ª CUESTIÓN: EL PAPEL DE PUERTOS DEL ESTADO

El organismo público Puertos del Estado es una figura atípica en los países que conforman el bloque nor-occidental del mundo, y sin embargo apreciada desde las instituciones europeas, al actuar ante ellas como “punto focal”. Puertos del Estado desempeña un triple papel frente a las Autoridades Portuarias, que se somete aquí a análisis:

- *Ejercicio de control*, en calidad de regulador y supervisor. Como regulador, propone normas sectoriales, y dicta recomendaciones y criterios. Como supervisor tiene atribuidas múltiples funciones que van desde el control interno y de objetivos hasta la aprobación de la programación financiera y de inversiones portuarias, pasando por la emisión de informes vinculantes en determinados procesos, así como de entidad destinataria de reclamaciones que puedan producirse.
- *Ejercicio de coordinación* con otras Administraciones a fin de dar coherencia a la planificación de infraestructuras, así como a la regulación de los modos de transporte concurrentes en los puertos, lo que implica en el Ministerio de Fomento, un estrecho contacto con las Administraciones marítima, ferroviaria y de carreteras. También coordina con otros Ministerios, asuntos ambientales, de ayudas a la navegación, de seguridad y protección, o de aduanas e inspección en frontera, entre otros. Ostenta además la representación internacional en materia portuaria, conforme a lo que dispongan los Ministerios de Fomento y de Asuntos Exteriores, y coordina la política comercial internacional de las Autoridades Portuarias.
- *Ejercicio de apoyo*, según el cual, concentra, consolida y transmite información, promueve e imparte formación, presta servicios de amplio alcance como el relativo al análisis y predicción de parámetros océano-meteorológicos, promueve proyectos de innovación tecnológica, da soporte técnico a las Autoridades Portuarias en múltiples aspectos portuarios para ejercer sus propias funciones, y ante otras Administraciones. Da soporte para proyectar el sistema portuario en ferias y foros internacionales.

*¿qué funciones potenciaría de Puertos del Estado? ¿cuáles, y por qué, considera oportuno trasladar a otras administraciones? ¿qué mejoras propondría en la forma de proceder de Puertos del Estado para hacerlo más eficaz? ¿habría que reforzar el apoyo de Puertos del Estado en ciertas acciones tales como la proyección internacional del sistema en el exterior bajo una marca compartida?*

## 2º BLOQUE. LA GOBERNANZA DEL SISTEMA

### 4ª CUESTIÓN: EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS

Las Autoridades Portuarias desarrollan sus funciones, bajo el principio general de autonomía funcional y de gestión, sin perjuicio de las facultades conferidas al Ministerio de Fomento, a través de Puertos del Estado, o a las Comunidades Autónomas. Conforme al marco legal actual, las funciones de las Autoridades Portuarias se pueden agrupar en los siguientes bloques:

- Ordenación de espacios y gestión del dominio público y de señales marítimas que les sea adscrito,
- planificación, proyecto y ejecución de infraestructuras,
- prestación de los servicios generales, gestión y control de los servicios portuarios,
- la coordinación de operaciones de los distintos modos de transporte y la ordenación y coordinación del tráfico portuario, tanto marítimo como terrestre.
- optimización de la gestión económica, desde la presupuestaria hasta el control del gasto, pasando por la aplicación de tasas y, en su caso, tarifas,
- fomento de las actividades industriales y comerciales relacionadas con el tráfico portuario.

Con carácter general, las Autoridades Portuarias tienden a responder del buen funcionamiento de la oferta portuaria en su conjunto, hasta el punto de ejercer un cierto papel de liderazgo sobre los agentes que constituyen la comunidad portuaria. Ese papel exige alinear intereses que a veces pueden ser contrapuestos, hacia una estrategia y objetivos sobre los que confluyen perspectivas tanto comerciales como de preservación del interés general.

*¿Qué papel resaltaría de la Autoridad Portuaria? ¿debería limitarse a administrar espacios públicos, ejecutar infraestructura básica y regular servicios? ¿hasta qué punto y de qué manera puede o debe colaborar con otras administraciones?, ¿puede o debe compartir estrategia comercial con las empresas que concurren en el puerto? Si es así, ¿en qué medida?*

## 2º BLOQUE LA GOBERNANZA DEL SISTEMA

### 5ª CUESTIÓN: RELACIONES INTER-INSTITUCIONALES EN EL SISTEMA

Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias son organismos públicos portuarios adscritos al Ministerio de Fomento, responsables del desarrollo y funcionamiento de los puertos de interés general. La primera competencia de Puertos del Estado es aplicar la política portuaria del Gobierno de la nación, lo que implica una cierta corriente “de arriba a abajo” en el modelo de relación interinstitucional entre el Ministerio de Fomento, Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias. A partir de la reforma legal del año 1997, a las relaciones inter-institucionales del sistema portuario se les añadió una dimensión más. La facultad otorgada en virtud de la ley 62/1997, a la Comunidad Autónoma, de nombramiento y cese del Presidente de la Autoridad Portuaria y del grupo más numeroso del Consejo, llevó a una relación muy peculiar entre los niveles central y autonómico, muy diferente a la de otros modos y nodos de transporte.

Esa relación subyace en los numerosos y variados procesos presentes en el sistema, y configura un cúmulo de vínculos variados entre Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias, de entre los que destaca el relacionado con el Plan de Empresa, a ser resuelto por acuerdo entre la Autoridad Portuaria y Puertos del Estado.

En ciertos procesos, es Puertos del Estado quien fija la pauta o condiciona el resultado final de un proceso. Ejemplo de ello es la emisión de informe vinculante sobre los proyectos relevantes de infraestructuras y los pliegos de prescripciones particulares de los servicios portuarios, la autorización acerca de una participación en una sociedad, o la aprobación por parte del Consejo Rector de Puertos del Estado del Plan Director de Infraestructuras de un puerto, todo ello redactado y a propuesta de la correspondiente Autoridad Portuaria. Otros procesos recaen casi directamente sobre la Autoridad Portuaria. Es el caso de la dirección de obras, el otorgamiento de concesiones y la prestación de los servicios generales. Por último, se registran iniciativas en que la Autoridad Portuaria y Puertos del Estado van de la mano, como, por ejemplo, proyectos relacionados con el análisis y predicción oceano-meteorológica, encargos al CEDEX, o la participación conjunta en acciones de defensa de intereses portuarios frente a otras instituciones, o comerciales en el exterior.

*¿qué mejora propondría acerca de la relación actual entre Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias? ¿tienen éstas con respecto a la labor de control de Puertos del Estado, una autonomía de gestión amplia o, por el contrario, ésta se encuentra limitada? ¿hasta qué punto Puertos del Estado y cada Autoridad Portuaria pueden ser co-promotores o co-reguladores?*

## 2º BLOQUE. LA GOBERNANZA DEL SISTEMA

### 6ª CUESTIÓN: ESTRUCTURA DE GOBIERNO DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS

Las Autoridades Portuarias cuentan con las figuras del *Consejo de Administración* y del *Presidente* como órganos de gobierno, del *Director* como órgano de gestión y del *Consejo de Navegación y Puerto* como órgano de asistencia.

El Consejo de Administración tiene una composición de entre 12 y 15 miembros (contando el Presidente), salvo en Canarias y Baleares que puede llegar a 18. La representación es diversa y va desde distintos niveles de la Administración hasta asociaciones empresariales y sindicales. El criterio que se sigue es el de máxima representación posible de todos los agentes públicos y privados concernidos en el desarrollo y negocio portuario. Se mezclan así en un mismo órgano de gobierno, agentes públicos encargados de velar por principios y objetivos de interés general, con agentes privados que responden a intereses comerciales y particulares. Las funciones que se le asignan al Consejo son también de calado, si bien se permite delegar facultades en el Presidente, sin un límite claro, aunque entendiéndose que, en tal caso, éste está obligado a informar a aquél de las decisiones que adopte.

El Consejo de Administración también tiene atribuida la facultad de nombrar y separar al Director por mayoría absoluta, y de determinar la forma de designación y cese de los miembros del Consejo de Navegación y Puerto, así como el régimen de sus sesiones.

*¿Qué opina acerca del número y composición del Consejo de Administración? ¿está balanceado? ¿cabe reconsiderar la presencia de algún agente o colectivo?, ¿debería añadirse alguna función más al Consejo de Administración, o, al contrario, reducir funciones que no aportan valor a la gestión y si añaden complejidad administrativa? ¿deberían ser ciertas funciones del Consejo indelegables? ¿es empleada la figura del Consejo de Navegación y Puerto como órgano de asistencia e información? ¿debe potenciarse su papel? ¿habría que disponer de más comités consultivos?*

*¿Qué opina de las figuras del Presidente y del Director? ¿son ajustadas las funciones que le confiere a cada una, el marco legal actual? Visto el marcado carácter público-privado de la actividad portuaria, ¿considera oportuno fijar condiciones previas relativas a méritos y capacidad para ambas figuras y sus homólogos en Puertos del Estado? En caso afirmativo, ¿Cuáles serían los requisitos más adecuados?*

## 3<sup>er</sup> BLOQUE. LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PORTUARIA

### 1<sup>a</sup> CUESTIÓN: LA PLANIFICACIÓN Y EL PROYECTO DE INFRAESTRUCTURAS

Cuando se toma una decisión acerca de la construcción de un nuevo puerto o de la ampliación sustancial de uno existente, sus consecuencias son seculares. Pese a dotárseles de una vida útil de 50 años o albergar concesiones por igual plazo, en realidad la nueva infraestructura que se construya se quedará ahí, por mucho más tiempo, condicionando incluso ulteriores desarrollos. Sin embargo, las bases y mecanismos que sustentan tales decisiones tienen en muchos casos carácter coyuntural y político-revisionista, empezando por los niveles que enmarcan el desarrollo portuario:

- A nivel de Unión Europea, la Red Trans-Europea de Transporte se ha revisado en 1993, 1996, 2001, 2004 y 2013, modificándose sustancialmente criterios de selección de puertos.
- A nivel nacional, en los últimos 25 años se identifican 4 planes de transporte multimodal con horizontes solapados: PDI (1993–2007), PIT (2000–2007), PEIT (2004–2020), PITVI (2012–2024).
- A nivel sectorial, en los últimos 25 años se han aprobado 4 normas: Ley 27/1992, Ley 62/1997, Ley 48/2003, Ley 2/2011 con Texto Refundido, la última con amplio consenso parlamentario.

Además del Marco Estratégico del sistema y de los Planes Estratégicos de cada Autoridad Portuaria, el instrumento central que rige el desarrollo infraestructural de los puertos a medio y largo plazo, es el Plan Director de Infraestructuras. Este instrumento es prescriptivo para la construcción de un nuevo puerto de titularidad estatal, o la ampliación o realización de nuevas obras de infraestructura de uno existente que supongan una modificación significativa de sus límites físicos exteriores en el lado marítimo. Lo aprueba o ratifica el Consejo Rector de Puertos del Estado y el Consejo de Administración de la Autoridad Portuaria, previa evaluación ambiental estratégica.

En la actualidad, pese al continuo incremento de tráficos y la tendencia al gigantismo de algunos segmentos de buques (portacontenedores, cruceros...), la mayor parte de los puertos cuentan con dársenas de aguas abrigadas con capacidad suficiente para los próximos 10-15 años. Ello aboca a un desarrollo de infraestructuras internas que no exige Plan Director de Infraestructuras, aunque sí una programación de inversiones y una redacción de proyectos sujetos a evaluación ambiental, bajo control de Puertos del Estado. La aprobación de los proyectos y la dirección de obras corresponde a las Autoridades Portuarias. En cualquier caso, el gran desarrollo registrado en las últimas décadas aboca al sistema a abordar de forma rigurosa un mantenimiento preventivo de las infraestructuras a través de los oportunos planes.

En este contexto, se plantean ciertas pautas para la planificación de infraestructuras:

- Planificación efectiva, orientada a la demanda, interna y externa, con análisis y previsión realista de tráficos a niveles “micro” y “macro”, recuperando el concepto de fachada marítima y respetando en todo caso una equilibrada competencia inter-portuaria.
- Planificación coordinada con la del transporte terrestre, enmarcado en el plan europeo y nacional, hasta el punto de co-financiarse actuaciones urgentes de mejora de la accesibilidad portuaria, en especial ferroviarias, en coherencia con el propio desarrollo portuario.
- Planificación orientada a la colaboración público-privada, de forma que permita ejercer al sector privado el papel que le corresponde.
- Planificación con criterios de racionalidad técnico-económica, apoyada en una estimación rigurosa de la capacidad y el sometimiento de los planes y proyectos relevantes a evaluación de rentabilidad desde la óptica de la Autoridad Portuaria y desde la de la sociedad en su conjunto, de forma que se integre además un programa de mantenimiento de las infraestructuras.

*¿Está de acuerdo con esta visión de la planificación de infraestructuras portuarias?  
¿considera necesario establecer mecanismos comunes a nivel de sistema para preservar un desarrollo efectivo y sostenible de las infraestructuras portuarias?  
¿cómo implantarlos? ¿qué opina acerca del mantenimiento de las infraestructuras?*

### 3<sup>er</sup> BLOQUE. LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PORTUARIA

#### 2<sup>a</sup> CUESTIÓN: LA GESTIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO.

En España los puertos se enmarcan en el dominio público marítimo-terrestre y conforman, a su vez, el dominio público portuario estatal. El artículo 132.1 de la Constitución reconoce los bienes de dominio público como inalienables, inembargables e imprescriptibles. En otras palabras, son bienes que no son de nadie, y a la vez, son de todos. En los puertos, se identifican como tales los espacios de tierra y agua y las infraestructuras básicas. El modelo de gestión de “puerto propietario” (“*land lord*”), implica la puesta a disposición por parte de la Autoridad Portuaria de esos bienes a agentes privados encargados de financiar, construir y explotar instalaciones portuarias y prestar servicios a terceros.

En algunos países, la irrupción en un espacio del litoral de un agente privado para explotarlo como puerto, se resuelve por medio de un modelo concesional de puerto completo. Incluso durante periodos de intensa desregulación, algunos países han llegado a vender a agentes privados la propiedad de ese espacio portuario. Pero en España, al igual que en la mayoría de Europa, la tendencia es a la autorización o concesión para la ocupación de espacios y bienes más acotados, considerados como patrimonio del Estado, de entre los que destacan las terminales portuarias, cada vez más especializadas. El puerto se ordena así en una serie de terminales que actúan cada una como la unidad encargada de cumplir la función más básica del puerto: la de servir de punto de paso de la mercancía o el pasajero.

Las concesiones en los puertos españoles son demaniales (no hay ninguna concesión de obra pública), para un uso exclusivo relacionado con el puerto, sujeto a un plazo máximo inicial en la actualidad de 50 años, aunque prorrogable, en casos muy excepcionales, hasta un 50% adicional. Salvo ciertos supuestos, el otorgamiento de concesiones se resuelve por concurso o por competencia de proyectos, y devengan tasas de ocupación y actividad.

El otorgamiento de concesiones en España recae en las Autoridades Portuarias, quienes proceden con autonomía de gestión. Solo ante ciertas prórrogas excepcionales, se requiere informe vinculante de Puertos del Estado. Han de sujetarse, no obstante, a una Delimitación de Usos y Espacios Portuarios (DEUP), que se aprueba por Orden Ministerial. Esta figura fija los límites de la zona de servicio y asigna cuatro grandes usos (comercial, complementario, náutico-deportivo y pesquero), aparte de la interacción puerto-ciudad. La tramitación de la DEUP está sometida a dos etapas: una de información pública a cargo de la Autoridad Portuaria, y la otra de consultas Ministerial a cargo de Puertos del Estado.

*¿Está de acuerdo con esta organización del dominio público portuario? ¿qué opinión le merece la figura del DEUP? ¿se debería evolucionar hacia modelos concesionales de mayor alcance espacial (dársenas completas o incluso puertos completos)? ¿requiere la tramitación concesional de algún tipo de control técnico, ex ante o ex post? ¿cómo mejorar la tramitación de autorizaciones, concesiones y del propio DEUP? ¿indique razonadamente si considera los plazos concesionales insuficientes o, por el contrario, excesivamente dilatados? ¿qué criterios se deberían priorizar a la hora de garantizar que el otorgamiento de la concesión se realiza a aquella de mayor interés portuario?*



## 3<sup>er</sup> BLOQUE. LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PORTUARIA

### 3<sup>a</sup> CUESTIÓN: LA PRESTACIÓN DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS

La materialización del modelo de “puerto propietario” consagrado en el Marco Estratégico del año 1998, conllevó un proceso de externalización a empresas privadas de los servicios portuarios y comerciales, antaño prestados con medios propios de las antiguas Juntas de Puerto. Por mor de la especialización, la implantación del modelo anterior, devino en “comunidades portuarias” amplias, ricas y heterogéneas. El resultado es que hoy día, más del 80% de la facturación en un puerto se realiza entre empresas privadas – el resto es el pago de tasas o tarifas públicas -, éstas ocupan el 60% de la superficie concesionable, y asumen la financiación de parte de la infraestructura, la superestructura y el material móvil, representando con ello la mitad de la inversión total en las zonas de servicio.

Desde una perspectiva regulatoria, entre 1992 y 2003, el proceso de externalización se apoyó en un régimen de gestión indirecta de las Autoridades Portuarias. Éstas autorizaban a la correspondiente empresa la prestación de un servicio portuario público responsabilidad de la Autoridad Portuaria, imponiendo para ello una serie de condiciones. En 2003, la naturaleza de los servicios portuarios pasó a ser privada y desde entonces, se presta en régimen de libre acceso regulado. La Autoridad Portuaria otorga licencias a todas aquellas empresas que cumplen unas condiciones volcadas en la norma sectorial, europea y nacional, y en el correspondiente Pliego de Prescripciones Particulares. Este Pliego es aprobado por la Autoridad Portuaria con informe vinculante de Puertos del Estado. Durante un plazo acotado de vigencia, las empresas prestan el servicio a riesgo y ventura.

Esta forma de regulación va orientada a favorecer la competencia intra-portuaria en la prestación de cada servicio. Las condiciones se establecen de forma que no se obstaculice la entrada de nuevos operadores. Ejemplo de ello son los medios humanos y materiales exigibles que, según el marco legal actual, *“serán los estrictamente necesarios para realizar las operaciones unitarias normalmente esperadas en el puerto, tanto las más simples como las más complejas, objeto del servicio...”*

Con todo, la realidad hoy día es que apenas existe competencia intra-portuaria. La falta de masa crítica, el capital a movilizar, o la obligada vinculación de los servicios portuarios de manipulación de mercancías o del pasaje, a una concesión demanial de uso exclusivo por un plazo largo, dificulta en gran medida la concurrencia de más de una empresa en pugna por prestar un mismo servicio. Para ajustarse a ello, la regulación admite el establecimiento de unas tarifas máximas ante situaciones de falta de competencia, y la limitación de número de prestadores por razones de disponibilidad de espacios, de capacidad de las instalaciones, de seguridad, de normas medioambientales o por otras razones objetivas relacionadas con las condiciones de competencia, lo que supone de facto el reconocimiento, en tales casos, de que no existe mercado específico.

Pese a impedirse la participación directa de la Autoridad Portuaria en la prestación de los servicios, existe margen para que ésta actúe como facilitadora, coadyuvando a objetivos comunes de orden superior. Entre estos objetivos de carácter público, ha de destacarse no solo los relacionados con la competitividad en el plano empresarial, sino los orientados a asegurar la sostenibilidad, calidad, digitalización e igualdad de cara a grupos de interés (sindicatos, grupos ecologistas, medios de comunicación, proveedores, clientes finales...), y, en definitiva, a las personas.

El servicio de recepción de desechos requiere una mención aparte pues siendo la Autoridad Portuaria quien recauda la tarifa correspondiente, es también quien abona la prestación del servicio a los licenciatarios, y la competencia efectiva entre prestadores podría estar en duda al no competir por el mercado en precio y ser el receptor del servicio el buque.

*¿Qué mejoraría de la actual regulación de los servicios portuarios? ¿cómo objetivar y transparentar condiciones y agilizar procedimientos? ¿qué mecanismos hacen falta para valorar el precio y la calidad del servicio? ¿cómo conciliar el papel de regulador con el de liderazgo de la oferta integral del puerto?*



### 3<sup>er</sup> BLOQUE. LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PORTUARIA

#### 4<sup>a</sup> CUESTIÓN: LA GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO

Fruto de su papel canalizador y concentrador de tráficos y de actividad socio-económica, los puertos concentran una enorme cantidad de información, que resulta muy útil a la hora de tomar decisiones en materia de planificación y gestión.

A nivel de sistema portuario, es tradicional la elaboración de estadísticas de tráfico, sobre bases de datos asociadas generalmente a la liquidación de tasas. Se trata de una información de demanda desagregada por puerto, forma de presentación y naturaleza de la mercancía, unidades de transporte intermodal, tipo de pasajero y buques, que se suministra con regularidad anual desde los años 60, y más recientemente de forma mensual, con un retardo de apenas 2 meses. Pero, además, existen otras bases de datos, asociadas a parámetros océano-meteorológicos, escalas de buques, manifiestos de carga y despachos aduaneros, entradas y salidas de camiones y trenes, operaciones portuarias en terminales, que almacenan una gran cantidad de información en tiempo real y geo-referenciada, cuya integración y procesado aportaría un enorme valor al sistema portuario.

Junto a ello, también se reconocen instrumentos que aúnan la información estadística con trabajos de campo realizados ex profeso, de cara a evaluar indicadores relacionados con el cumplimiento de ciertos principios asociados al sistema portuario. Ejemplos de ello son, por orden cronológico:

- El cuadro de mando integral, con una serie de indicadores que persiguen alinear las funciones del personal con la estrategia tanto del sistema como de la correspondiente Autoridad Portuaria.
- El observatorio permanente del mercado de los servicios portuarios, con el fin de analizar las condiciones de competitividad en precio y la calidad de los servicios.
- Las memorias de sostenibilidad, que recoge una colección de indicadores comunes para cada Autoridad Portuaria y para el conjunto del sistema con arreglo a cuatro ejes (institucional, social, económico y ambiental).

Interesa enriquecer las estadísticas clásicas expresadas en toneladas con otras nuevas que integren ratios de gestión e indicadores de desempeño más útiles para una supervisión efectiva, que ilustren incluso acerca del alcance espacial de los puertos y su contribución socio-económica. Hay fuentes como las señaladas antes, que permiten ir trabajando en su sistematización.

Otro ámbito en materia de gestión de la información es el asociado a las actividades de los operadores portuarios. En este ámbito la cantidad de información también es enorme y de gran utilidad para la gestión de cadenas de transporte y logísticas. Desde hace más de 15 años muchos procesos se han vuelto electrónicos. La información entre agentes de la comunidad portuaria y con otras Autoridades fluye por vía telemática a través de PCS ("Port Community System") y de ventanilla única, más recientemente, con iniciativas para extender esos elementos a otros modos de transporte. La tendencia actual en la normativa europea es armonizar datos e interfaces, y hacer de los PCS una alternativa voluntaria para los declarantes ofreciendo a tal efecto, ventanillas nacionales. Además, la transformación Puerto 4.0 plantea la necesidad de plataformas digitales interoperables con conexiones con otros puertos agentes y nodos de las cadenas logísticas, lo que da a la Administración Portuaria un papel de proveedores de servicios digitales.

*¿Qué valoración hace de la necesidad de integrar, procesar y distribuir la información para facilitar la toma de decisiones en los puertos? ¿Considera útil colaborar y establecer criterios comunes en este campo a nivel de sistema? ¿qué tipo de iniciativas propondría en esta materia?*

### 3<sup>er</sup> BLOQUE. LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PORTUARIA

#### 5<sup>a</sup> CUESTIÓN: LA COORDINACIÓN CON OTRAS ADMINISTRACIONES

Desde la perspectiva del sector público, el hecho de existir la Autoridad Portuaria como organismo encargado de la gestión del puerto, no significa que ésta sustituya al resto de la Administración General del Estado en todas las cuestiones de orden público. El espacio portuario está abierto a la concurrencia del resto de agentes públicos, cada uno responsable de su propio cometido. Lo que sí corresponde a la Autoridad Portuaria es realizar las labores de coordinación necesarias, no solo para que no se vean mermadas la misión, visión y líneas estratégicas del puerto, sino para que, del trabajo en común, puedan incluso ser reforzadas. Además, está extendida la idea de que la Autoridad Portuaria debe aportar las instalaciones, medios y recursos necesarios para el ejercicio de las funciones de otras Administraciones. Ello añade a la coordinación una labor de colaboración con las siguientes Administraciones:

- *La Administración Marítima* del Ministerio de Fomento, integrada por la Dirección General de la Marina Mercante, SASEMAR y las Capitanías Marítimas. Son múltiples las competencias concurrentes en las aguas portuarias entre esta Administración y la Portuaria, relacionadas con la regulación de los servicios técnico-náuticos, contaminación marina, la autoprotección y la protección marítima.
- *Las Administraciones ferroviaria y de carreteras*, con las que se deben coordinar planes, proyectos y regulaciones sectoriales, a los niveles central y territorial. Especial atención merecen las relaciones con ADIF habida cuenta de detentar la Autoridad Portuaria funciones similares para la red ferroviaria de interés general inscrita en la zona de servicio de los puertos. Hasta el momento se han firmado 17 convenios de conexión y 10 convenios de financiación.
- *La Administración ambiental*, tanto la central – hoy MITECO – como autonómica, con la que han de conciliarse el desarrollo y funcionamiento de los puertos, necesario para atender la demanda de transporte, logística y comercio, con la preserva del medio ambiente. Las tramitaciones ambientales suelen ralentizarse en exceso, y a veces no se logra entendimiento mutuo.
- *La Administración aduanera y de inspección en frontera (para-aduaneras)*, la cual no siempre se ajusta a la dinámica del tráfico portuario, hasta requerir en algunos puertos soluciones urgentes de flexibilización.
- *Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado integradas en el Ministerio del Interior*, junto con protección civil, con las que es preciso llevar a buen fin los planes de autoprotección, los relativos a la protección del puerto, así como lo concerniente a frontera Schengen.

La confluencia en un mismo espacio portuario de múltiples administraciones lleva aparejada la necesidad de actuar de forma coordinada. A tal efecto, la articulación de un sistema permite poner a los puertos en pie de igualdad con otras Administraciones de organización más centralizada, a la hora de fijar posiciones y alcanzar acuerdos. Ello alcanza tanto a los recursos materiales como humanos a asignar pro cada cual.

*¿Considera útil operar a nivel de sistema para coordinarse con otras Administraciones implicadas en los puertos? ¿qué papel tiene Puertos del Estado en esta materia? ¿Cómo mejorar la coordinación inter-institucional?*

### 3<sup>er</sup> BLOQUE. LA PLANIFICACIÓN Y GESTIÓN PORTUARIA

#### 6<sup>a</sup> CUESTIÓN: LAS AYUDAS A LA NAVEGACIÓN

Aunque las ayudas a la navegación suelen recaer en la Administración marítima, civil o militar, en España se ejerce, por razones históricas, por la Administración portuaria. Puertos del Estado es autoridad competente nacional (tal y como ocurre en Sudáfrica, Marruecos o Singapur, por ejemplo), aunque la prestación del servicio se realiza tanto por las Autoridades Portuarias, como por los organismos portuarios de las comunidades autónomas y otros agentes públicos y privados en los casos de instalaciones no portuarias. Tampoco son frecuentes modelos de auto-financiación de este servicio (un ejemplo es Inglaterra y Escocia). Sin embargo, en España se mantiene este tipo de modelo, donde se imputa a la tasa del buque los costes de la señalización del puerto, y a una tasa específica de ayudas a la navegación los costes de la señalización en el resto del litoral.

Siendo competencia exclusiva de la Administración General del Estado, las ayudas a la navegación se organizan en España como sigue:

- Puertos del Estado es el competente en la planificación y control del sistema de señalización marítima español, mientras que la coordinación se ejerce a través de la Comisión de Faros. Fomenta la formación, investigación y desarrollo tecnológico. Normaliza, inspecciona y controla el funcionamiento de los servicios de señalización marítimas. Ostenta, con ciertas salvedades, la representación internacional de la Administración General del Estado. Elabora informes vinculantes en los procedimientos de aprobación de planes urbanísticos en las zonas próximas a los faros y en los de otorgamiento de concesiones en dominio público afecto al servicio. Determina la procedencia o no del balizamiento, estableciendo en el primer caso, su ubicación y características técnicas, previo informe de la Comisión de Faros y, en su caso, establece autorizaciones provisionales de balizamiento.
- Las Autoridades Portuarias (1.965 ayudas) prestan y gestionan el servicio en los puertos de interés general y de la Red Litoral (competencia del Estado), incluyendo los medios técnicos y humanos para ello. Gestionan el dominio público afecto a este servicio. Aprueban los proyectos de ejecución de los balizamientos a su cargo. Como autoridad, en relación con terceros, en sus zonas geográficas asignadas garantizan el cumplimiento de los balizamientos, emiten informe vinculante acerca de los proyectos de ejecución y desarrollan la función de inspección y control.
- Los organismos portuarios de las comunidades autónomas (1.499 ayudas), prestan el servicio de señalización asociado a los puertos bajo gestión de las comunidades autónomas.
- El resto de los agentes públicos y privados (642 ayudas) prestan servicio de señalización en casos como acuicultura, emisarios, plataformas, obras de defensa de playas, etc.

Si bien se han automatizado los diferentes elementos que integran el servicio de señalización marítima de la Red Litoral, adscrita a las autoridades portuarias (205 faros y luces destacadas, 361 boyas y balizas, 17 racones, 18 estaciones DGPS y 21 de otros tipos complementadas con estaciones AIS y sistema de control remoto), su mantenimiento todavía requiere de unos recursos presupuestarios y humanos, cuya gestión y asignación podrían optimizarse si se trasladaran a instancias centrales. Otra medida para contribuir a la conservación de las infraestructuras, especialmente los faros, ante el abandono de las viviendas de los antiguos técnicos de señales marítimas, es el fomento de usos complementarios en los espacios sin uso de los faros incluyendo si cabe los residenciales, en línea con el proyecto Faros de España.

*¿Qué valoración le merece la forma en que está organizado el servicio de señalización marítima en la actualidad? ¿debería centralizarse el servicio, al menos en cuanto a la Red Litoral? ¿cuál es su opinión acerca de los usos complementarios de los faros? ¿observa el uso de faros como hoteles como una oportunidad?*

## 4º BLOQUE EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL SISTEMA

### 1ª CUESTIÓN: EL PRINCIPIO DE AUTOSUFICIENCIA ECONÓMICA

En 1997, la Comisión Europea editó un *Libro Verde acerca de las infraestructuras y puertos marítimos*, en el que propugnaba una acción específica dirigida a alcanzar el principio de autosuficiencia económica para los puertos. Se perseguían con ese principio reglas igualitarias en el ejercicio de la competencia, sin financiaciones públicas distorsionantes, transparentándose la formación del precio portuario.

En puridad, la autosuficiencia económica implica que, solo con los ingresos percibidos por aplicación de ese precio portuario, cada puerto debiera ser capaz de cubrir a lo largo del tiempo, los costes imputables a todos sus gastos e inversiones. Es un principio que lleva aparejado la fórmula de pago por uso, según la cual, se traslada al demandante del puerto el coste de toda la oferta que utiliza. Este principio fue aplicado en España a los aeropuertos, vistos en conjunto, y a los puertos, de forma más individualizada y se recoge así en el Marco Estratégico vigente. No así en otros países de Europa.

No obstante, está en marcha un proceso en Europa para extender a los puertos el bloque general de regulaciones de exención de ayudas de Estado (GBER, en inglés), de forma tal que, en determinadas condiciones, se puedan financiar ciertos elementos portuarios contra el erario público, sin solicitar la compatibilidad de esa supuesta ayuda con el acervo comunitario. Ello ha abierto la discusión acerca de qué elementos de los puertos pueden ser financiados con recursos públicos ajenos a los mismos (fiscalidad del país, región o municipio). Se planteó atribuir a ese bloque sujeto a exención, las conocidas como infraestructuras básicas (obras de abrigo, dragados, rellenos, muelles y viales abiertos al uso general).

*¿Está de acuerdo con el principio de autosuficiencia económica aplicado puerto a puerto o, al contrario, se debe permitir recurrir a orígenes públicos externos para financiar ciertas infraestructuras portuarias? ¿qué tipo de infraestructuras podrían ser cubiertas con el erario público? ¿deben asegurarse reglas financieras fijas e iguales para todos los puertos, o, al contrario, dar tratamiento discrecional a ciertos puertos? En este último caso, ¿qué criterios son los que deberían seguirse para discriminar los puertos susceptibles de recibir financiación externa?*

## 4º BLOQUE EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL SISTEMA

### 2ª CUESTIÓN: DISEÑO Y APLICACIÓN DE TASAS PORTUARIAS. PERSPECTIVA DE DEMANDA

La Ley 27/1992 preveía para las Autoridades Portuarias la aplicación de unas tarifas con carácter de precios privados. Sin embargo, en 2005, el Tribunal Constitucional vino a declarar tal tipo de tarifas inconstitucionales, por obedecer a prestaciones patrimoniales de carácter público. Adelantándose a ello, la Ley 48/2003 sustituyó las tarifas por tasas, imponiendo pues un carácter fiscal al precio portuario. Desde entonces, parte de los clientes de las Autoridades Portuarias han pasado ser contribuyentes o sujetos pasivos. Se funciona conforme a un principio de equivalencia al coste con ajustes selectivos orientados a la demanda y sujeción completa a norma de rango legal.

Las tasas portuarias se estructuran en aquellas ligadas al aprovechamiento del dominio público (tasa de ocupación y actividad) y las tasas de utilización, relacionadas con los tráficos (tasas del buque, pasaje, mercancía, pesca fresca, embarcaciones deportivas y de recreo, y las relativas a la zona de tránsito). En relación con las tasas de utilización se detectan en Europa diferencias importantes. Al sur prevalece la equivalente a la mercancía – por inercia de antiguos impuestos portuarios reconvertidos - mientras que en el centro-Norte es preponderante la asociada al buque – más ajustada a un principio de equivalencia al coste, al menos del lado mar -.

Cuentan las tasas con una base unitaria común, igual para todo el sistema, a la que se le aplica unos coeficientes y bonificaciones, que tratan de recoger la realidad cambiante de cada segmento de tráfico, además de las circunstancias singulares de los puertos de cada Autoridad Portuaria. Con ello, la rigidez implícita en un tributo, se ha intentado superar con mecanismos de ajuste anual para cada tipo de tráfico, si bien sujetos a la mecánica de las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado.

*¿Debe revisarse la estructura de tasas? ¿habría que reducir ciertas tasas a base de aumentar otras? ¿cuáles?*

*Tras un periodo desarrollista, ¿se debería avanzar hacia una reducción generalizada de tasas y bajar así la presión impositiva?, En este sentido, ¿se transfiere de verdad esta reducción de las tasas a la demanda final (cargadores, por ejemplo)? ¿Cómo hacer para asegurar que se transfieran?, ¿cómo mejorar los procedimientos de declaración y liquidación de tasas? ¿habría que transparentarlos más?*

*¿se está en condiciones de que las variaciones de tasas acompañen a las variaciones del mercado? Viceversa, ¿responde de verdad la demanda a las variaciones de tasas? Dicho de otra forma, ¿es la demanda elástica frente a la tasa? Si es así, ¿qué tipo de tráfico tiene más elasticidad?*

## 4º BLOQUE EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL SISTEMA

### 3ª CUESTIÓN: DISEÑO Y APLICACIÓN DE TASAS PORTUARIAS. PERSPECTIVA INTERPORTUARIA

Los elementos unitarios de cada tasa se establecen por igual para todo el sistema portuario de interés general, acorde con una perspectiva de fiscalidad nacional, en este caso, finalista. Sin embargo, las tasas poseen una serie de coeficientes y bonificaciones que pueden variar según cada puerto, dentro de unos límites relacionados con la rentabilidad o el propio impacto económico de los mismos.

En la práctica, los coeficientes a las tasas del buque, al pasaje y la mercancía permiten oscilaciones de un 30% al alza o a la baja, sobre el valor medio general, si bien sujeto a unos límites calculados sobre la rentabilidad registrada, que incitan a los que tienen más potencia recaudatoria a bajar tasas, y obligan a los que recaudan menos a subirlas. También existe un espectro variado de bonificaciones por distintos supuestos, que pueden variar entre puertos.

Con todo, el sistema está demostrando no poder esquivar el ahondamiento de diferencias internas, en términos de capacidad de generación de ingresos. Mientras que los puertos de mayor dimensión, y, en especial, los que cuentan con importantes tráficos “cuasi-cautivos”, acumulan año tras año sustanciosos recursos, los de menor dimensión han de atenerse a ingresos muy limitados. La situación de competencia inter-portuaria otorga mayor margen de maniobra a los primeros, incitándoles a diversificar su negocio a base de captar tráficos de los segundos, hasta el punto de comprometer la viabilidad económico-financiera de estos últimos.

*¿está de acuerdo con este último diagnóstico?*

*En cualquier caso, ¿cómo gestionar la presión de la demanda sobre la reducción de tasas? ¿hace falta concertar acciones a nivel de sistema? ¿habría que reunificar valores para las tasas o, al contrario, deberían diversificarse al máximo según puertos?*

*A mayores, ¿deben mantenerse las actuales tasas fijadas por norma, o habría que buscar nuevas fórmulas para ceder su fijación a las Autoridades Portuarias? Caso de que esto último fuera posible, ¿no debería al menos unificarse de antemano a escala europea las condiciones de financiación de los puertos?*

## 4º BLOQUE. EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL SISTEMA

### 4ª CUESTIÓN: MECANISMOS DE CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO. PERSPECTIVA COYUNTURAL.

El sistema portuario de interés general está sujeto a un régimen presupuestario, que implica la incorporación, año a año, en los presupuestos generales del Estado, del consolidado de explotación y de capital y el programa de actuación plurianual. Este consolidado se nutre de los presupuestos y programas individuales de las Autoridades Portuarias acordados con Puertos del Estado en el marco del Plan de Empresa, y también del presupuesto del propio Puertos del Estado. El sistema está sujeto además a un régimen contable conforme al Plan General de Contabilidad, que implica un procedimiento reglado de formulación y aprobación de cuentas por parte de las Autoridades Portuarias, y su agregación al conjunto del sistema por parte de Puertos del Estado. Se establece igualmente para el sistema un régimen tributario que le exime del pago del impuesto de sociedades y un régimen patrimonial que regula los bienes o activos propios, incluyendo la participación en sociedades.

Corresponde a la Intervención General de la Administración del Estado y al Tribunal de Cuentas el control económico y financiero del sistema.

Por su parte, corresponde a Puertos del Estado el control de los objetivos previstos en la Ley General Presupuestaria respecto a las Autoridades Portuarias y el control interno de acuerdo con un procedimiento reglado, de cara a analizar la seguridad de los activos, la fiabilidad de la información financiera y el cumplimiento de las leyes aplicables. Se atribuye además a Puertos del Estado la autorización de la adquisición o enajenación de acciones de sociedades en que participe la Autoridad Portuaria a partir de una presencia tangible de ésta, si bien cuando dichas operaciones impliquen la adquisición o pérdida de posición mayoritaria, la solicitud de autorización ha de elevarse al Consejo de Ministros.

*¿Qué opina acerca de la articulación de los actuales mecanismos para el control de la situación económico-financiera de las Autoridades Portuarias? ¿son eficaces? ¿cree que deben reforzarse o, al contrario, debería aumentarse el margen de maniobra de las Autoridades Portuarias? ¿cómo mejorar su diseño y funcionamiento?*



## 4º BLOQUE EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL SISTEMA

### 5ª CUESTIÓN: MECANISMOS DE CONTROL ECONÓMICO-FINANCIERO. PERSPECTIVA ESTRUCTURAL.

Las aportaciones financieras necesarias para poder acometer infraestructuras portuarias con vidas útiles muy dilatadas, pueden ser de tal envergadura que exijan un mecanismo de control de alcance más ambicioso que los actuales. Tales aportaciones llevaron al sistema, en su periodo más desarrollista, a un endeudamiento a largo plazo superior a los 3.000 millones de euros, muy concentrado en algunas Autoridades Portuarias. Aunque hoy la deuda total acumulada es más reducida, no debe descartarse una supervisión continuada del nivel de solvencia y liquidez de aquellas Autoridades Portuarias más apalancadas, en relación con su propia capacidad de generación de recursos. Tal necesidad atañe incluso a las Autoridades Portuarias objeto de una asistencia financiera especial, pese a estar sometidas ya a un estrecho control por parte de una comisión de seguimiento de un convenio de normalización.

En el momento de tomarse una decisión acerca del lanzamiento de una actuación relevante en un puerto, se viene exigiendo un análisis de rentabilidad financiera que justifique su inclusión en la programación de inversiones. Sin embargo, falta un mecanismo de supervisión anual a efectos de verificar con posterioridad lo previsto en dicho análisis, sobre todo ante operaciones que han obligado a recurrir a orígenes externos en forma de préstamos. Ello exige extender el horizonte de análisis y previsión de las magnitudes económico-financieras, propio del Plan de Empresa, a otro más alejado en el tiempo, al menos hasta la atenuación de los riesgos asociados a los compromisos financieros adquiridos. Tal requisito aplicaría igualmente a aquellas Autoridades Portuarias que, por necesidades de un desarrollo infraestructural debidamente justificado, requirieran en el futuro más crédito a largo plazo en cuantía elevada.

El mecanismo anterior conlleva igualmente tener en cuenta la iniciativa privada que pudiera estar encadenada a la inversión pública. Cierto es que, en el contexto legal actual, la preserva de la independencia de la Autoridad Portuaria, le impide compartir capital con empresas concesionarias. Con ello, se coartan las operaciones de promoción compartida a través de alguna fórmula conocida de participación público-privada. Solo cabe co-participar financieramente en la puesta en marcha de puertos secos, zonas de actividad logística o plataformas digitales. Sin embargo, la total separación del agente promotor, no es obstáculo para que la Autoridad Portuaria recabe la debida información de la empresa privada de forma que permita completar la supervisión económico-financiera antes sugerida.

*¿Es razonable que exista esa supervisión a largo plazo? ¿Cómo articularla?*

*¿Son adecuados los mecanismos que se vienen aplicando a la hora de planificar las necesidades financieras de asociadas a las inversiones? ¿en qué deberían mejorarse?*

*¿qué fórmulas de participación público-privada habría que plantear para los puertos?*



## 4º BLOQUE EL RÉGIMEN ECONÓMICO-FINANCIERO DEL SISTEMA

### 6ª CUESTIÓN: COMPENSACIÓN Y ASISTENCIA INTER-PORTUARIA

El sistema portuario de interés general tiene en funcionamiento dos fondos administrados por Puertos del Estado y sujetos a los acuerdos de un Comité formado por los Presidentes de las 28 Autoridades Portuarias y el del propio Puertos del Estado:

- El Fondo de Compensación Interportuario: se nutre del 80% de los ingresos en concepto de tasa de ayudas a la navegación, y de un porcentaje que oscila entre el 4% y el 12% de un importe similar a un flujo de caja, siendo este último porcentaje la mitad en el caso de las Autoridades Portuarias que gestionan puertos extra-peninsulares y la de Sevilla. En los últimos años este último porcentaje se ha limitado al 4%. El Fondo también se engrosa con aportaciones sustanciales de Puertos del Estado y se orienta a reasignar a las Autoridades Portuarias el 80% aportado en concepto de tasas de ayudas a la navegación, en proporción a los dispositivos de ayudas que tienen realmente asignadas. Financian también a las Autoridades Portuarias de Ceuta, Melilla y de las Islas Canarias para compensar por reducciones de tasas aplicadas a los tráficos interinsulares. Cubre además inversiones en ciertas infraestructuras, planes de saneamiento, actuaciones medioambientales, de seguridad, de I+D+i y daños físicos o situaciones económicas sobrevenidas.
- El Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre Portuaria, creado en 2014, se nutre de una serie de recursos que, con carácter de préstamos, las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado están obligados a aportar en determinadas condiciones, junto con préstamos voluntarios. Va dirigido a financiar actuaciones de mejora de la accesibilidad terrestre de los puertos clasificables en dos tipos: las de “última milla” afectables a dominio público portuario y las de red general, cubiertas mediante transferencias de capital reguladas en convenios específicos. El fondo tiene programados unos 570 millones de euros en este tipo de actuaciones hasta 2023.

De modo ordinario, existe la posibilidad de que los organismos portuarios se den entre sí voluntariamente asistencia financiera, en forma de créditos en condiciones reguladas por Puertos del Estado. Cabe también, en situaciones extraordinarias, un “rescate” a una Autoridad Portuaria en dificultades financieras, a ser realizado por Puertos del Estado, con el otorgamiento a aquella de un préstamo sujeto a un “convenio de normalización financiera” y controlado por una Comisión de seguimiento.

Las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado cuentan, en consecuencia, con diferentes mecanismos de asistencia financiera y redistribución de recursos, que emanan justamente del concepto de sistema portuario.

*¿Qué opina de estos mecanismos? ¿deberían ser ampliados o, al contrario, reducidos al mínimo? ¿a qué fines se deberían destinar?*

## 5º BLOQUE EL RÉGIMEN DE LOS RECURSOS HUMANOS

### 1ª CUESTIÓN: NECESIDADES DE RECURSOS HUMANOS

Desde la irrupción de la crisis económico-financiera del 2008/09, la plantilla media total de los organismos portuarios ha ido descendiendo, desde 5.700 a menos de 5.400 empleados. Este descenso fue impuesto por una política de congelación de la oferta pública de empleo, aplicada de forma general a todo el sector público. Sin embargo, en ese mismo tiempo, el tráfico portuario ha superado con creces los niveles de la pre-crisis, se han puesto en servicio nuevas instalaciones portuarias de gran envergadura, y han aflorado políticas y regulaciones de alcance internacional y nacional en diversas materias tales como la de la sostenibilidad (en especial en el eje ambiental), la seguridad y protección, la ferroviaria o la innovación, por poner varios ejemplos, que han desembocado en una renovación de funciones de las Autoridades Portuarias y de Puertos del Estado. La congelación laboral de la última década ha acentuado el envejecimiento de la plantilla del sistema, cuya edad media se sitúa en los 50 años. Más de un tercio de las Autoridades Portuarias no cuentan con personal de edad inferior a los 30 años, siendo un colectivo que apenas supera el 1% del total de la plantilla, hecho que compromete seriamente la renovación generacional.

De entre las múltiples funciones de las Autoridades Portuarias, destaca la gestión de los llamados servicios generales, consistentes en la ordenación, coordinación y control del tráfico portuario y de las operaciones asociadas a los servicios portuarios y comerciales, la prestación del servicio de señalización marítima, el servicio de policía en zonas comunes, junto al de alumbrado y limpieza, y los de prevención y control de emergencias, conforme a la normativa y en colaboración con las Administraciones competentes. La intensa transformación del sistema portuario de interés general experimentada en las últimas décadas, reclama un refuerzo y renovación del personal adscrito a todos estos servicios. Algunos de estos servicios podrían externalizarse, pero no así los que suponen un ejercicio de autoridad, ni tampoco perfiles que conllevan una alta y prolongada cualificación.

A pesar de haber suscrito Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias en 2011 un Plan de igualdad, hay que destacar, como debilidad interna, que las mujeres solo representan el 20% del personal portuario. Interesa de todos modos destacar dicho Plan pues alberga una serie de acciones encaminadas a lograr la equiparación entre hombres y mujeres, así como entre otros colectivos, en términos de acceso al empleo, conciliación y corresponsabilidad, formación, promoción, retribución, incluyendo la prevención del acoso sexual.

*¿Qué necesidades de recursos humanos destacaría para el conjunto del sistema? ¿cuál es concretamente el déficit en relación con las funciones de las Autoridades Portuarias? ¿hasta qué punto se pueden externalizar funciones o servicios generales concretos? ¿cómo actuar para ir corrigiendo la desigualdad de género? ¿cuál sería su grado de compromiso con las políticas activas de empleo de personas con algún tipo de discapacidad?*

## 5º BLOQUE EL RÉGIMEN DE LOS RECURSOS HUMANOS

### 2ª CUESTIÓN: CAPACITACIÓN, FORMACIÓN Y PROMOCIÓN

Junto a una más que necesaria calidad democrática, toda sociedad desarrollada requiere de una elevada calidad institucional. Esta última es imposible sin un sector público apoyado en el mérito y la capacitación técnica y profesional de las personas que trabajan en él.

Más de un 85% de la plantilla del sistema portuario trabaja en condiciones laborales reguladas por convenio colectivo, teniendo el resto de personal condición de “fuera de convenio”. Hace ya años se puso a disposición del colectivo sujeto a convenio un esquema de gestión por competencias cuyo objetivo es lograr un aprovechamiento óptimo de los recursos humanos, mediante el desarrollo de las habilidades y conocimientos de cada cual. Se trata de apreciar las personas que trabajan en el sistema portuario desde la perspectiva de capital humano y, por tanto, con capacidad para aportar mejoras e innovación continua en sus respectivos organismos y, por extensión, en todo el sistema.

Este esquema se apoya en la formación en una serie de competencias técnicas, a fin de proporcionar a las personas los conocimientos necesarios para desarrollar su trabajo de un modo eficiente y eficaz. Hace ya algunos años, el sistema portuario se dotó de un *Aula Virtual* que imparte formación mediante el uso de las tecnologías de la información, acerca de un amplio espectro de contenidos, a coste razonable, compatible con la actividad ordinaria, y adaptable a las necesidades específicas de cada persona o puesto de trabajo. Hoy día, el 70% de los trabajadores adscritos a convenio siguen programas de formación, con un promedio anual de 30 horas por trabajador dentro de convenio. De entre ellas destacan las relacionadas con prevención de riesgos laborales, con la operativa ferroviaria, con la seguridad y protección, el medio-ambiente o la señalización marítima.

Una de las claves para hacer efectiva una formación reglada o consensuada entre organismos portuarios, es su vinculación con las opciones de promoción en el propio sistema. El propósito es marcar un camino hacia la promoción en el seno del sistema portuario, sin menoscabo de los requisitos de concurrencia que establece el marco legal.

Con todo, las necesidades formativas son extensibles al conjunto del personal, incluyendo el de “fuera de convenio”, para el cuál se ha venido ofreciendo una serie de cursos y másteres específicos, puntuales o con regularidad anual, aunque sin llegar a dar lugar a una carrera profesional portuaria. Con el paso del tiempo, el sistema portuario no ha registrado una alta movilidad a escala nacional.

*¿Considera útil establecer líneas formativas a escala de sistema para mejorar la cualificación o capacitación del personal de Autoridades Portuarias y de Puertos del Estado? ¿Debe dicha formación reconocerse como criterio para favorecer la promoción no solo dentro de una misma Autoridad Portuaria, sino en el seno de ese mismo sistema? ¿cabe fomentar una carrera profesional a escala de sistema? ¿qué mejoras propone en esta materia tanto para el personal dentro de convenio como fuera del mismo?*

## 5º BLOQUE EL RÉGIMEN DE LOS RECURSOS HUMANOS

### 3ª CUESTIÓN: PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN A ESCALA DE SISTEMA.

Incluso dentro de un mismo organismo portuario, es frecuente observar una tendencia a la formación de unidades de trabajo aisladas de las demás, sin la debida comunicación transversal. Cuando se trata de defender los intereses de los trabajadores, lo anterior es superado por medio del mecanismo general de representatividad a través de organizaciones sindicales. En la actualidad, cada organismo portuario cuenta con comités de empresa con una media de 6 representantes a través de los cuáles hacer ver a la dirección las necesidades de mejora de los trabajadores. Existen además en las Autoridades Portuarias otros mecanismos para que los trabajadores pueden participar en la mejora de los procesos productivos, de entre los que destacan los comités sectoriales, buzones de sugerencias, comités específicos de seguridad y salud, o incluso, en menor medida, comités de medio ambiente. Pero en el ámbito del desempeño de las actividades que cada trabajador tiene encomendadas, no es fácil lograr en el día a día de los puertos, un régimen de trabajo en equipo que reúna personas con distintas disciplinas. Requiere de un entorno adecuado y de la debida proactividad por parte de las personas implicadas.

Una forma de cambiar la cultura del trabajo individual aislado a otro más integrado, es lograr que cada persona esté al corriente de su contribución a las líneas estratégicas y objetivos del centro donde trabaja. Esta aproximación fue formalizada incluso a escala de sistema con un cuadro de mando integral, extensivo a todo el personal, dentro y fuera de convenio. Es un mecanismo por el que cada persona se identifica en un marco estratégico dual, general de sistema y específico de su Autoridad Portuaria. La gestión soportada por Modelos de Excelencia (por ejemplo, EFQM) también contribuyen a estructurar las organizaciones. Con independencia de la herramienta, se trata de despertar en la persona un sentimiento de orgullo de pertenencia a una organización que le da cuenta acerca de cómo su propio trabajo contribuye a mejorar su entorno socio-económico.

En lo que respecta al personal “fuera de convenio” de las Autoridades Portuarias, resulta llamativo apreciar la conformación de jornadas dirigidas a compartir a nivel de sistema, experiencias registradas en especializaciones concretas. Así, se identifican las relativas a materia jurídica, económico-financiera, de recursos humanos, de proyectos y obras, corporativas y de comunicación y, últimamente, de explotación. Son encuentros enriquecedores que promueven vínculos muy útiles de trabajo profesional en el ámbito portuario.

*¿qué modelos de gestión considera adecuados para una mejor comunicación y orientación al servicio y resultados del personal de las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado? ¿Interesa establecer a nivel de sistema mecanismos de participación y comunicación del personal? ¿echa de menos más acciones en este sentido? ¿cuáles?*

## 5º BLOQUE EL RÉGIMEN DE LOS RECURSOS HUMANOS DEL SISTEMA

### 4ª CUESTIÓN: MECANISMOS DE CONTROL DE LOS RECURSOS HUMANOS

Conforme al marco legal vigente, el sistema portuario de interés general debe *“ajustar su política de recursos humanos a los principios, criterios y disposiciones de la política económica y presupuestaria del Gobierno en materia de personal al servicio del sector público estatal, así como a los criterios de actuación y objetivos generales establecidos en el Marco Estratégico. Las competencias de control en materia de personal que correspondan a los Ministerios de Economía y Hacienda y de Política Territorial y Administración Pública se ejercerán de forma agregada para el sistema portuario, a través de Puertos del Estado”*.

Lo anterior atañe a dos conceptos esenciales para la puesta a disposición de los recursos humanos en los puertos: la estructura y la masa salarial. La decisión definitiva en relación con estos conceptos, al menos a escala de sistema portuario, la tiene delegada la *Comisión Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Retribuciones (CECIR)*. Creada en 1987, esta Comisión ha estado al cargo del control del gasto público en materia salarial y del mantenimiento de la homogeneidad, tanto cuantitativa como cualitativa, de los empleados públicos de la Administración General del Estado, sus organismos y entidades, entre los que figuran Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias. Sujetos a la envolvente fijada por la CECIR o por la normativa que se dicte al respecto,

- las masas salariales de cada organismo público se acuerdan en los respectivos Planes de Empresa, conforme al convenio colectivo, el acuerdo de empresa y una serie de condiciones técnico-económicas.
- la estructura de personal con carácter plurianual, junto a la oferta anual de empleo, es revisada y aprobada cada año por Puertos del Estado

Con independencia de la comisión, centro u organismo sobre el que recae el control de la masa salarial y la estructura de personal, el marco legal remite a una serie de ratios de gestión como criterios para la revisión y actualización de las necesidades de recursos humanos. En particular, en relación con la masa salarial alude al *“importe neto de la cifra de negocios y los resultados del ejercicio sobre plantilla media, así como a la adopción de sistemas de gestión y administración de la entidad que conduzcan a la consecución de los objetivos fijados en los instrumentos de planificación y, en especial, la reducción sostenible de los costes y consiguiente mejora de sus resultados de explotación”*.

*¿Cree que las actuales necesidades de recursos humanos del sistema, tanto en términos de masas salariales como de estructura, se compaginan con las decisiones que adopta al respecto la CECIR? ¿qué medidas propondría para mejorar el control de la consecución y asignación de recursos humanos para el sistema portuario? ¿considera apropiado someter a criterios comunes la revisión anual de las necesidades de recursos humanos? ¿qué criterios adoptaría?*

## 6º BLOQUE VISIÓN SINTÉTICA DE SISTEMA

### 1ª CUESTIÓN: DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA

*Señale las amenazas y oportunidades (visión externa) y las debilidades y fortalezas (visión interna) más relevantes del sistema (no más de tres aspectos en cada recuadro).*

AMENAZAS

OPORTUNIDADES

DEBILIDADES

FORTALEZAS

## 6º BLOQUE VISIÓN SINTÉTICA DE SISTEMA

### 2ª CUESTIÓN: PROPUESTA DE MEJORAS MÁS RELEVANTES

*Indique las mejoras que necesariamente requiere el sistema portuario de interés general, de manera urgente o importante*



