

**Resultados de las consultas
a los sindicatos más representativos
del sistema portuario**
septiembre de 2019

Marco Estratégico
Sistema portuario de interés general

Índice

Capítulo	Nº
1. Diseño, ejecución y explotación de encuestas	1
2. El papel de los puertos de interés general.	3
3. Necesidades de recursos humanos	4
4. Capacitación, formación y promoción	11
5. Participación y comunicación a escala de sistema	15
6. Mecanismos de control de los recursos humanos	18
7. Diagnóstico del sistema portuario	21
8. Propuestas de mejoras más relevantes	24
9. Conclusiones	27

1. DISEÑO, EJECUCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LAS ENCUESTAS

En el mes de noviembre de 2018, Puertos del Estado comenzó un trabajo de campo dirigido a los agentes económicos y sociales con mayor grado de representación en el sistema portuario de interés general, con el fin de recabar su opinión acerca de las cuestiones clave que, desde su perspectiva, puedan contribuir a sentar las bases del futuro Marco Estratégico del sistema portuario de interés general. En el segmento social, centrado en consultas a los sindicatos, las cuestiones se han centrado fundamentalmente, como es lógico, en materia laboral.

A tal efecto, se empleó el cuestionario que se muestra en el Anejo 1, adjunto al presente informe. Se optó por dotarle de un formato estructurado en 7 cuestiones, de las cuáles la primera sirve de anclaje inicial estratégico, y las dos últimas, de diagnóstico de síntesis y propuesta de medidas. El cuerpo central del cuestionario consta de 4 cuestiones directamente relacionadas con el plano laboral del sistema portuario de interés general.

Son cuestiones diseñadas para ser respondidas de forma abierta, sin obligar al encuestado a elegir una o varias respuestas de entre una colección predeterminada, sino dándole la posibilidad de volcar libremente sus opiniones, comentarios o juicios de valor, con toda la riqueza posible de matices de la que quiera hacer gala. Interesa en este caso tomar el pulso a todo tipo de valoraciones o propuestas que puedan aportarse desde el plano sindical, habida cuenta del enorme valor que tiene el capital humano para un buen funcionamiento del sistema portuario.

Además, se da la circunstancia de que, conforme al artículo 49.1 del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante (TRLPEMM), *“la estructura de personal de los organismos públicos portuarios responderá a los criterios de actuación, a los objetivos generales de gestión, y a las necesidades de recursos humanos del conjunto del sistema portuario fijados en el Marco Estratégico”*. En consecuencia, es el propio Marco Estratégico el que se convierte por mandato legal en una herramienta básica para definir el escenario futuro en materia laboral del sistema portuario de interés general. De ahí que interese profundizar todo lo posible en las aportaciones de quienes se encargan de la defensa de los derechos de los trabajadores ligados a este sistema.

El envío del cuestionario se realizó por vía digital, precedido de un escrito desde Puertos del Estado dirigido a las direcciones gerenciales de los correspondientes Sindicatos, 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 ejecución de la campaña de encuestas y de la explotación posterior.

Puertos del Estado agradece muy especialmente a los sindicatos consultados el buen recibimiento de esta iniciativa, el esfuerzo de cumplimentación de los cuestionarios remitidos, así como la elocuencia y claridad a la hora de redactar las respuestas. Se aprecia en ellas propuestas cargadas de valiosos enfoques con vistas a plantear soluciones que serán tenidas en cuenta, conjuntamente con las de otros agentes encuestados.

Como en otras campañas, se recuerda que los resultados que aquí se exponen son susceptibles de ser revisados, fruto de reconsideraciones que pudieran hacerse tras un trabajo de discusión o contraste posterior con los sindicatos encuestados, ya sea en conjunto como individualmente. 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 las respuestas dadas en los cuestionarios, una vez cumplimentados todos, siguiendo el mismo orden en que se han consignado en ellos las cuestiones planteadas.

2. EL PAPEL DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL

Una doble visión se desprende de las respuestas recibidas de los sindicatos a esta primera cuestión del papel de los puertos de interés general:

- Siguiendo la ortodoxia vigente, no dejan de verse los puertos como nodos de cadenas de transporte, logística y comercio en un mundo globalizado, sometidos a condiciones de competencia, que se intensifican a raíz de la concentración empresarial y de rutas marítimas, así como por la tendencia al gigantismo de ciertos tipos de buques como los portacontenedores, hoy todavía en plena expansión; la rivalidad por atender los servicios de transporte “puerta a puerta” de mercancías se agudiza hasta el punto de amenazar con desembocar en una situación desigual de puertos ganadores y puertos perdedores, que parece describirse por los encuestados con tintes que van entre la preocupación y la resignación. Algún encuestado arroja cifras de tráfico de varios puertos para demostrar esa desigualdad, derivada de un exceso de competencia entre puertos próximos gestionados cada uno por distintas Autoridades Portuarias. A tal efecto, propone integrar puertos cercanos para ser gestionados por una misma Autoridad Portuaria y promover así la especialización en lugar de “guerras” por el mismo tráfico sin beneficio alguno. Ante un mercado global con empresas de tamaño y poder creciente, hoy día en pugna incansable por hacerse con su dominio, otro encuestado propone entrar a jugar en ese mismo terreno hoy difícilmente alterable, con un buen desempeño como *“comunidad logístico-portuaria”* o *“como integrador de cadenas intermodales y logísticas”*.
- Otra forma de ver los puertos, también expresada por los sindicatos, ahonda en un terreno socio-económico más profundo, de mayor arraigo territorial, ligada al *“bienestar poblacional”*, donde cobra sentido el *“interés general”* - principio que justamente se toma como criterio por Ley para la selección de los puertos de titularidad estatal, según se expone en el propio preámbulo de la cuestión planteada -. Desde este enfoque, se atribuye al puerto su desenvolvimiento como nodo *“vertebrador de la cohesión social”*, y garante de un *“desarrollo sostenible y seguro”*, en palabras de los encuestados. Y por supuesto, en el campo laboral, a partir de ese apoyo a su vertiente pública, los puertos son entendidos como espacios donde facilitar la formación y la cualificación de los trabajadores de la comunidad portuaria, de manera que el empleo pueda ser de calidad, sujeto a políticas de igualdad de género y a un deseable ejercicio de responsabilidad social corporativa.

No es fácil aunar ambos puntos de vista, pues recogen una aproximación dicotómica. En su afán por alcanzar una síntesis en esta materia, uno de los sindicatos propone como objetivo de un puerto el siguiente: *“contribuir al desarrollo económico y social de España a través de su integración en las redes de transporte, logística y comercio en un mundo globalizado y bajo el prisma de la economía del bienestar en el marco de la política europea”*.

Lo que sí parece sobresalir de la concepción sindical del papel de los puertos es que debe prevalecer el *“carácter público estatal”*. De esta manera, además de preservarse el interés general, se aboga por contar con un marco de actuación donde ejercer el debido control del dominio público portuario, cooperar con otras Administraciones a efectos de la agilización y digitalización de trámites, prestar los servicios generales, al menos tal y como vienen

definidos en el marco legal portuario, controlar igualmente la prestación del resto de servicios portuarios y comerciales, y abordar la formación y la promoción de la I+D+i.

Dos aspectos adicionales merecen ser considerados aparte, por enfatizarse algo más por parte de los sindicatos, al manifestar sus opiniones:

- Se muestra por dos sindicatos su posición favorable a la forma en que está configurado geográficamente el sistema portuario, distribuido a lo largo del litoral con un elevado número de puertos de pequeño y mediano tamaño – en comparación, por ejemplo, con los del arco Atlántico -. Otro sindicato recoge esta situación para proponer concentrar la gestión de puertos próximos en un número menor de Autoridades Portuarias. En cualquier caso, se sintoniza así con la idea propugnada también por estas organizaciones sociales de contribuir desde los puertos a vertebrar o cohesionar el territorio. Esta visión articuladora y sistémica abarca todas las escalas geográficas, de manera que se propugna *“un desarrollo integrado, europeo, nacional, autonómico, local”*, al que contribuye un sistema portuario dotado de mecanismos de control y de cohesión, susceptibles de reforzarse. Se hace constar a modo de ejemplo las herramientas de redistribución de recursos con las que ya se cuenta como el fondo de compensación interportuario.
- Se insta también desde un sindicato en concreto, a la creación de un ámbito de diálogo entre agentes públicos y privados, *“dirigido a mejorar la productividad y el bienestar social”*, pero bajo la premisa de un liderazgo de las Autoridades Portuarias y de Puertos del Estado sobre la comunidad portuaria, a fin de marcar ese rumbo del bien común o utilidad social referido antes con fuerte respaldo, *“para la cual es trascendental que mantenga su carácter público”*.

3. NECESIDADES DE RECURSOS HUMANOS

Hay que empezar resaltando que el sentir general ante esta cuestión es de escasez o carencia grave de personal en prácticamente todo el sistema portuario, ya sea visto en su conjunto como cuando es apreciado organismo a organismo. También se interpreta como circunstancia adversa en esta misma materia laboral, la adopción desde hace ya décadas, de una estructura y forma de asignación de personal que se ha revelado obsoleta y rígida en el sistema portuario; prueba de ello es que ha desembocado en una situación muy descompensada, según categorías, edades o género, que merma las capacidades potenciales de funcionamiento y desarrollo. De hecho, al serles encuestadas en su momento, las propias Autoridades Portuarias han venido clamando con rotundidad contra la falta de capital humano que sufren. Los sindicatos tampoco se quedan atrás en su elocuencia y denuncian igualmente con claridad estas condiciones de desempeño catalogadas, como poco, de precarias o deficitarias, a juzgar por la realidad observable. La opinión del sector portuario es que este déficit laboral acumulado en el tiempo, se ha convertido ya en estructural y lastra lo que podría ser una puesta a disposición de oferta portuaria en condiciones de excelencia.

Pero no basta con este tipo de diagnóstico apriorístico para proponer una solución efectiva a este problema, ni tan siquiera cuando se apoya en la descripción de ejemplos concretos de dificultades o trabas registradas durante la praxis de las operaciones portuarias.

La superación de la falta de personal portuario, ha de partir por la aplicación de una metodología rigurosa de diagnóstico de situación y de programación consecuente de actuaciones. El primer paso de esta metodología no sería otro que revisar o actualizar las competencias y funciones reales que han de asumir las Autoridades Portuarias, más allá de lo estipulado por Ley, pues la pragmática del día a día en los puertos es mucho más amplia, detallada y compleja que la que pueda interpretarse a través de una lectura de la propia regulación sectorial. Se trataría de delimitar qué tareas concretas desempeñan – o deben desempeñar - estos organismos públicos portuarios, tanto a fecha actual, como las que puedan adivinarse en el futuro, para a continuación dimensionar adecuada y anticipadamente, los recursos humanos necesarios con los que poder ejercer tales tareas de forma apropiada. Con ello se estaría en condiciones de comparar la situación actual o tendencial, de la que se sabe que es deficitaria pero no exactamente en qué cuantía u orden de magnitud, con la situación óptima deseable, pendiente de ser valorada también correctamente, y sentar así, por diferencia entre ambas situaciones, una base argumental sólida de cuantificación de las necesidades de renovación y mejora de recursos humanos del sistema portuario.

Este proceso de medición realista del estado de situación laboral del sistema, tanto actual como ideal, desembocaría, obviamente, en el planteamiento en el propio Marco Estratégico de aquellas soluciones de dotación y mejora de personal, que posibiliten alcanzar los niveles de eficiencia y de contribución socio-económica que se espera de los puertos de interés general, al hilo de lo planteado en el apartado anterior.

Ello, sin perjuicio de la dificultad que entraña acertar en un ámbito tan dinámico y cambiante como es el que envuelve a esos mismos puertos, abocados como otros sectores, a experimentar una fuerte transformación tecnológica que se encuentra ya en ciernes, de consecuencias insospechadas a medio y largo plazo. Esta imprevisibilidad aconseja equilibrar en el propio Marco Estratégico un baremo de ampliación y mejora general de la estructura de personal, con un proceso reglado de actualización sistemática. Uno de los sindicatos propone asignar a cada Autoridad Portuaria una estructura de personal y partir de ahí, que, como mínimo, se cubra de forma automática con un proceso de reposición completo.

En cualquier caso, partiendo del contexto actual, como es sabido, el propio marco legal portuario otorga a las Autoridades Portuarias una serie de competencias y funciones, siendo la primera de ellas, la prestación de los servicios conocidos como generales, que también aparecen listados de forma específica por Ley (artículos 25, 26 y 106 del TRLPEMM).

Uno de los sindicatos encuestados acude a identificar una serie de tareas que se desprenden de ese mismo marco legal, entendiendo que han de ser ejecutadas por las Autoridades Portuarias en régimen de gestión directa con personal propio, y no a través de algún tipo de gestión indirecta o externalizada. Para ello las clasifica en dos grupos: las que implican *“ejercicio de autoridad y/o riesgo para la seguridad”*, para las que no hay duda de que es el personal de la Autoridad Portuaria el competente para ejercerlas, y las que, sin cumplir la condición anterior, adquieren un rango de preserva del interés general que también aconseja recurrir a ese mismo personal.

En el primer grupo se incluyen labores de control generalmente atribuidas al sector público, en la medida en que consisten en velar por el cumplimiento de la normativa en ciertas

materias, en este caso de índole portuaria, siendo conscientes además que el marco legal otorga a las Autoridades Portuarias no solo labores de supervisión o inspección, sino también la oportuna capacidad sancionadora (artículos 306,307 y 308 de la TRLPEMM). Se deja claro, no obstante, que son funciones que solo han de ejercerse en relación con aquello que compete directamente a las propias Autoridades Portuarias, puesto que algunos de los controles que suponen la realización de un ejercicio de autoridad, deben estar supeditados a la colaboración o coordinación con otros ámbitos de la Administración General del Estado, tales como la Administración Marítima, la Aduanera y de Inspección en Frontera, la Medioambiental o las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, por poner varios ejemplos. Con esta aclaración acerca de los límites jurisdiccionales del personal portuario, y a modo de resumen, relaciona ese mismo encuestado algunas materias, cuyo control es asociado tradicionalmente a un ejercicio de autoridad por parte de las Autoridades Portuarias y que, por tanto, exigen personal adecuado en calidad y cantidad:

- Explotación general del puerto y de sus instalaciones, muy particularmente en lo que se refiere a las operaciones portuarias.
- Uso del dominio público, sujeto a previa autorización, concesión
- Prestación de servicios portuarios y comerciales mediante licencia
- Ordenación del tráfico marítimo:
- Preservación del medio marino (limpieza de aguas, residuos de buques y cargas).
- Coordinación de la seguridad y protección.

Para hacer efectiva precisamente la actividad de control sobre estas materias, se exige por parte de los sindicatos que se apruebe, de una vez por todas, el Reglamento de Explotación y Policía. Aun así, se reconoce desde una de las fuentes sindicales que la ausencia de tal Reglamento no es óbice para dejar de practicar los debidos controles, pues, por fortuna, hay base regulatoria en todos los puertos que da pie a un desempeño del control público, al menos con suficiencia, tanto en fondo como en forma. Esa regulación, siendo incompleta y fragmentada, es tomada en cuenta como válida por uno de los sindicatos al recordar que es posible disponer tanto del amplio conjunto de ordenanzas específicas de cada puerto, como de la muy diversa normativa sectorial, de alcance internacional, europea, nacional, comunitaria y local. Se trata de una amalgama de normas que permitiría, en teoría, dar soporte al ejercicio de autoridad de los organismos públicos portuarios, sin perjuicio de que, como ya se ha dicho, escaseen los medios humanos para hacerla efectiva en la práctica. Pero, el otro sindicato encuestado no ve tan “claro” el soporte jurídico actual. En concreto, viene a lamentarse de la falta de una regla general específica para el conjunto del sistema portuario como puede ser el Reglamento de Explotación y Policía, lo que, a su entender, da lugar a unas reglas de juego distintas según puertos y de interpretación ambigua por solapes con diversas normativas, lo que dificulta establecer los debidos mecanismos de vigilancia para velar justamente por su cumplimiento.

A las funciones de control público que velan por el cumplimiento de la normativa, se añaden, como ya se ha adelantado antes, otras tareas, que, según uno de los encuestados, es preciso tener en cuenta también, por considerarse ineludibles para satisfacer el interés general, y que, aunque no requieran de “*ejercicio de autoridad o supongan riesgo para la seguridad*”, son interpretadas igualmente como indelegables, lo que se traduce en que han de prestarse directamente con personal adscrito a las Autoridades Portuarias. Se resumen estas otras funciones en el desempeño de labores de control, promoción y coordinación en las siguientes materias:

- Formación y la cualificación de los trabajadores/as de la comunidad portuaria.
- Política comercial de los puertos, cada vez más globalizada y, por tanto, más exigente.
- Cooperación entre administraciones (por ejemplo, en los Puntos de Inspección en Frontera o PIF, ventanilla única y digitalización, simplificación, eficiencia y transparencia de las operaciones portuarias.
- Políticas y medidas de control en la propia materia laboral del sistema portuario, algo que se aborda más adelante.

Aunque sea con diferente intensidad, los sindicatos defienden el hecho de mantener el ejercicio de las funciones de autoridad y de preservar del interés general recién referidas, en manos de personal perteneciente a las propias plantillas de las Autoridades Portuarias. No se ve, por tanto, con buenos ojos, procesos de externalización de, al menos este tipo de servicios, a empresas privadas. Uno de los sindicatos es contundente con respecto a ello, hasta el punto de afirmar que *“no valoramos la posibilidad de proceder la externalización de la prestación de ningún servicio, es más apostamos por la internalización de los ya externalizados. La externalización no genera ningún valor añadido a la administración pública, supone mayor gasto público, beneficios empresariales adicionales al coste del servicio, y se transfiere conocimiento propio al ámbito privado, sin garantías de rentabilidad”*. Otro sindicato también se opone a la externalización *“salvo casos muy concretos y muy específicos que no se pueden llevar a cabo por el organismo debido a que supondría un coste muy elevado”*, como por ejemplo realizar batimetrías cada cierto tiempo, al requerir equipos de uso ocasional que estarían infrutilizados con el coste que ello conllevaría. Pero en la mayor parte de los casos, externalizar lleva a un mayor coste, a su juicio. También hay quien no se expresa de forma tan rotunda en contra de la externalización, si bien recurre al artículo 296 del TRLPEMM, relativo al servicio de policía portuaria, para remarcar que hay algún segmento de actividad portuaria en concreto que *“debe ser ejercido por el personal de la Autoridad Portuaria”*. Para ilustrar esto, hace referencia en particular *“a aquellas potestades administrativas cuyo fin es proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos”*.

Avanzado pues el debate acerca de las tareas que vienen siendo atribuidas directamente a las Autoridades Portuarias, al menos desde el mismo momento de su creación, los sindicatos coinciden en aportar dos circunstancias determinantes, surgidas con el paso de los años, que han agravado la situación ya reconocida de falta de personal – en términos de cantidad y de calidad - en el sistema portuario de interés general:

- La aplicación de políticas de congelación salarial, llevadas al extremo a raíz de la irrupción de la crisis económico-financiera del año 2008/09, y mantenidas inalteradas hasta casi la actualidad, sin distinción sectorial alguna, por la aplicación de una política de austeridad generalizada en toda Europa. Hay que decir que, en el ámbito portuario, pese al retroceso sufrido en 2009, desde el último Marco Estratégico aprobado en 1998 hasta la actualidad, los indicadores de oferta y demanda más representativos de los puertos se han multiplicado por 2,5, algo que no ha ocurrido ni de lejos por el personal adscrito a los puertos, que ha ido evolucionando a la baja, simplemente por sufrir esas políticas de austeridad, sobre todo, en forma de asignación de tasas de reposición que se han revelado insuficientes. Ello ha llevado a una elevación de la productividad del

personal adscrito a los organismos portuarios, que puede tener una lectura inicial positiva de demostración de entrega, esfuerzo y compromiso en tiempos difíciles, pero que tiene otra final negativa de enquistamiento de un clima de estrés, agotamiento e insostenibilidad.

- Hay un buen número de nuevas competencias y funciones para las Autoridades Portuarias que se han venido añadiendo a las tradicionales, como consecuencia de la puesta en vigor de normativa distinta a la sectorial-portuaria. Esto ha supuesto la asunción de mayor carga de responsabilidades, sin haberse recogido en las memorias económicas respectivas de tales normas – caso de existir -, estimación alguna de las nuevas necesidades de personal en los puertos, de forma que puedan ser atendidas correctamente desde los puertos. Las Autoridades Portuarias se ven así sometidas a mayores competencias y funciones, con el mismo personal de siempre, de antemano ya sobrecargado. Los sindicatos recuerdan algunas de estas nuevas atribuciones asignadas a las Autoridades Portuarias en los últimos tiempos, y citan, en este sentido, las relativas a materia ferroviaria y marítima, de seguridad y protección (incluyendo el código PBIP, la protección portuaria, el refuerzo de la autoprotección, la catalogación como infraestructuras críticas o la ciberseguridad), las de vigilancia ambiental y de lucha contra la contaminación marina, el refuerzo de la regulación de los servicios portuarios, entre otros.

Estas dos circunstancias han dado lugar a situaciones de déficit de servicios de control y de apoyo que uno de los encuestados se ha encargado de poner de relieve en clave de alerta, tomando como base, incidentes concretos registrados durante el desempeño del personal adscrito al servicio de policía portuaria. Resultan muy ilustrativos algunos casos que aporta al respecto ese sindicato encuestado, de clara insuficiencia de medios ante flujos de mercancías o de pasajeros, y que proceden de situaciones registradas de la propia experiencia. Menciona así, por ejemplo, que algunas estaciones marítimas, incluso siendo frontera exterior, han estado desprovistas en ocasiones, de suficiente control de personas y equipajes, incluso durante la Operación Paso del Estrecho, al no disponerse de efectivos suficientes o muy escasos, provocando largas esperas de entrada y salida o problemas de inseguridad asociados a retenciones o incluso detenciones practicadas de forma no muy ortodoxa.

Desde un punto de vista metodológico, se señala por parte de uno de los sindicatos, dos consideraciones esenciales para la determinación de las necesidades del personal portuario:

- Acerca del criterio a emplear, menciona textualmente que *“el adecuado funcionamiento de los puertos no debe depender de criterios de oferta de empleo público de la Administración”*. Las Autoridades Portuarias se desenvuelven con un elevado grado de autosuficiencia económica y autonomía de gestión, con criterios de rentabilidad empresarial, en contacto directo con la comunidad portuaria empresarial y con un notable efecto multiplicador sobre la economía productiva. Todo esto las hace merecedoras de un trato diferenciado del resto del sector público, de forma que se entienda que han de poder acompasarse a una realidad que, por mucho que se quiera, no se puede cambiar. Lo que sí se puede cambiar es la forma de asignar personal a los puertos, de manera que pueda estar sujeto a reglas de asignación mucho más flexibles que las que se impone al colectivo funcional, incrustado en la Administración General

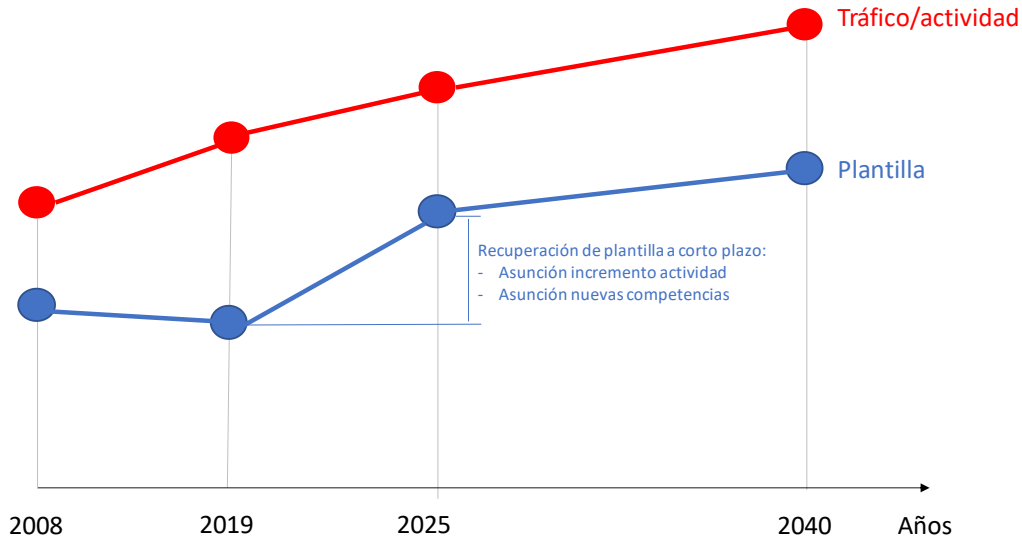
del Estado. Se trata de entender que es una porción del sector público que opera en contacto directo con un mercado cuyo ritmo es mucho más acelerado que el de la propia Administración, y que la inoperancia desde el sector público portuario, supone la pérdida de mucha actividad y empleo en territorios muy necesitados de desarrollo.

- También indica que *“el cálculo de la plantilla óptima del Sistema Portuario y de cada organismo en particular no debe determinarse únicamente en base a los niveles de actividad medidos en términos económicos, de mercancías o superficie”*. La casuística portuaria es muy diversa y compleja lo que hace que sea muy desaconsejable el ser sometida a una colección de variables aplicadas por igual a todos los puertos. Muchos puertos han experimentado un crecimiento de su superficie, hecho que exige mayor dotación de personal, según uno sindicato. Sin embargo, según se explica desde otra fuente sindical, la medida de la superficie portuaria no es siquiera suficiente como baremo único para la determinación de plantillas óptimas o necesarias para cada Autoridad Portuaria, pues dependerá de si tal superficie se halla repartida en varios puertos gestionados por una misma Autoridad Portuaria, o se trata de una superficie correspondiente a un solo puerto; también dependerá hasta qué punto se encuentra esa misma superficie concesionada o no, y de qué tipo de concesión se trata. Lo mismo ocurre con una medida genérica de cantidad de tráfico (toneladas o pasajeros), utilizada a veces como único criterio general de reparto, pues dependerá de su forma de presentación o naturaleza el hecho de que requiera mayor o menos intensidad de capital humano para su control, administración o gestión.

Ambas consideraciones básicas para la determinación de necesidades de recursos humanos inducen al diseño de dos mecanismos de cálculo o estimación: uno estructural a ser incorporado en el Marco Estratégico, construido con criterios o formas de cuantificación multivariable, llevadas a escala de sistema portuario con vistas al medio y largo plazo, y otro de corte más coyuntural, también con reglas tasadas, a ser concretado finalmente en los Planes de Empresa, por medio de un mutuo acuerdo, año tras año, entre Puertos del Estado y cada una de las 28 Autoridades Portuarias. Pero se insiste desde fuentes sindicales, en que la condición para asignar personal, ya sea de forma estructural como coyuntural, ha de ser la determinación de una necesidad real en función de actividades concretas, y no un criterio de reparto de efectivos en función de las tasas de reposición que un agente tercero ajeno al sistema determine conforme a un baremo de política general. Es preciso conocer bien la particular dinámica en que se desenvuelve el propio sistema portuario de interés general, y cada una de las Autoridades Portuarias en particular, para proceder a cubrir sus necesidades de personal.

Con todo, uno de los sindicatos se aventura a valorar con números el déficit de recursos humanos del sistema, aunque sin aportar justificación metodológica detallada. En concreto, a juicio de esta fuente sindical, se precisarían 390 empleos para la recuperación de los niveles de precrisis y la materialización efectiva del III Convenio Colectivo, así como 276 puestos de nueva creación para tráfico ferroviario y 330 para tráfico marítimo. De acuerdo con este mismo sindicato, a causa de las bajas vegetativas durante 10 años y las necesidades de empleo a corto y medio plazo, se precisarán 2.500 puestos de trabajo.

FIGURA 1. ESQUEMA EVOLUTIVO DE LAS NECESIDADES DE PERSONAL DEL SISTEMA PORTUARIO



Al margen de las cifras estimativas, de las respuestas de los sindicatos se desprende una petición de elevación de las plantillas de los organismos portuarios en un plazo relativamente corto, es decir, con carácter de urgencia, con vistas a recuperar personal para atender nueva actividad acumulada en los puertos desde la crisis financiera del 2008/09 y también para poder asumir con eficacia las nuevas competencias imputadas a las Autoridades Portuarias. A partir de ahí, una vez reajustado el sistema, las pautas evolutivas de las plantillas habrían de evolucionar acordes también con la actividad portuaria, sin menoscabo de admitirse entonces ciertas ganancias de productividad, probablemente por razones tecnológicas, que probablemente redundarían a favor del resto de la economía dependiente de los puertos, en forma justamente de más empleo. Este tipo de planteamiento puede esquematizarse tal y como se refleja en la figura adjunta.

Pero no todas las necesidades descritas por los agentes sindicales encuestados se quedan en un reclamo de personal en términos de cantidad. Las respuestas recibidas incluyen también propuestas reformadoras de fuerte contenido social, clasificadas según temáticas hoy consideradas ineludibles en las sociedades tildadas de avanzadas. Se citan a continuación estas temáticas:

- Renovación generacional. Los datos relativos a la edad media del sistema portuario de interés general son preocupantes. La media supera los 50 años. Apenas existe personal de menos de 30 años en las plantillas de las Autoridades Portuarias, de forma que pueda solaparse con el de mayor experiencia, a fin de poder asegurarse la transferencia de conocimiento necesaria para el debido aprendizaje durante los primeros años de profesión del más joven, antes de la jubilación del de mayor edad. La razón está en el establecimiento de un límite rígido al empleo público y la ausencia de mecanismos de sustitución adecuada en todos los niveles o categorías. Según menciona uno de los

sindicatos, *“la falta de incorporación de efectivos, por lo limitado de la oferta de empleo público en los últimos años, ha generado el problema del relevo generacional (la edad media de las personas que prestan sus servicios en el Sistema Portuario se sitúa en torno a los 52 años). Esta circunstancia obliga a implantar medidas que favorezcan la incorporación de trabajadores/as jóvenes y establecer planes de sustitución y de carrera, favorecer la jubilación parcial y los contratos de relevo, en definitiva, implantar medidas de rejuvenecimiento de la plantilla”*.

- Igualdad de género. Pese a haberse experimentado leves avances en el sistema portuario, la presencia de la mujer en las plantillas de las Autoridades Portuarias todavía se sitúa en cuotas muy bajas, sobre todo, según un sindicato, cuando se trata de ocupar puestos directivos o de alta responsabilidad, o según otro, exclusivamente en el ámbito de obras y servicios de vigilancia y policía. Toda acción efectiva – y no meramente testimonial –, por lograr la debida equiparación entre hombres y mujeres debe ser considerada prioritaria, según los sindicatos. En palabras de uno de los sindicatos, *“apostamos por desarrollar el Plan de Igualdad de Puertos del Estado y Autoridades Portuarias, desde varios frentes: por un lado identificando la problemática de inserción en el ámbito laboral del sistema portuario, esencialmente, en la necesidad de la conciliación familiar y laboral, mejorar la misma, siendo de aplicación transversal; por otra lado, una vez identificadas aquellas ocupaciones que tiene algún género subrepresentado, básicamente mujer, seguir avanzando para tener en cuenta en qué aspectos, respecto a las pruebas para acceder al empleo, puedan ser tomadas y, por último, y con mayor dificultad si cabe, hay que romper lo que se ha venido a denominar como los “techos de cristal”, unos de los puestos más masculinizados en el ámbito portuario son los de mayor nivel, incluidos los de presidencia y dirección.”*
- Políticas activas de empleo para personas con algún tipo de discapacidad. Se ha de apostar por ser ejemplo en materia de inserción laboral de todo tipo de colectivos sujetos a discapacidad. No es una cuestión simplemente de números sino de convocatorias concretas y atención caso a caso. Se muestra a continuación un apunte de uno de los sindicatos que viene muy al caso: *“apostamos por la reserva de plazas del 2% establecido por ley, teniendo en cuenta que se debe garantizar el nivel de empleo para aquellas personas que puedan sufrir cualquier tipo de discapacidad a lo largo de su vida laboral en el seno del propio sistema portuario. Respecto al acceso al empleo entendemos que dentro de las plazas ofertadas se debería tener en cuenta no solo el número de plazas ofertadas, sino que también, para qué tipo de discapacidad (discapacidad motriz, intelectual, visual, auditiva, etc.)”*

4. CAPACITACIÓN, FORMACIÓN Y PROMOCIÓN

Si en la anterior cuestión, el análisis adquiriría un tinte más de renovación o de nuevo personal ante el aumento de actividad y la asignación de nuevas responsabilidades a las Autoridades Portuarias, ahora los sindicatos muestran sus opiniones centradas en el personal actual, merecedor de un trato más justo e incentivador, desde una vertiente incluso cualitativa, es decir, desde la forma en que la plantilla actual, por exigua que sea, ha de ser atendida debidamente en cuestiones que tienen que ver con su propias condiciones de trabajo y de proyección en el seno de los organismos portuarios.

El antecedente portuario en esta cuestión, según uno de los sindicatos, no ha sido bueno. Se parte de un tratamiento del personal portuario injusto y discriminatorio. En concreto, se indica que, mientras que los organismos y las empresas han experimentado una evolución muy positiva, hecho que ha dotado a las Autoridades Portuarias de un holgado fondo de maniobra, con el cual han podido favorecer a las empresas de la comunidad portuaria con medidas de apoyo a su negocio, tales como reducciones de tasas y ampliaciones de plazos concesionales, los trabajadores/as del sistema portuario han acusado un deterioro tangible en lo que atañe a su poder adquisitivo, a sus condiciones laborales y a las propias posibilidades de promoción profesional. Este mismo sindicato recuerda que se ha tardado nada menos de 9 años en renovar un convenio que se encontraba *“obsoleto en ultraactividad”*. Todo ello, no solo redundaba en un clima laboral revuelto o desilusionado, *“con bajas psicológicas fruto de la injusticia”*, sino que hace que el propio control o servicio de las Autoridades Portuarias se resienta y con él la actividad socio-económica que depende de ello.

No parece que pueda diseñarse un buen programa formativo para el personal del sistema portuario, sin antes definir las competencias a ejercer por ese mismo personal. Desde esta concepción, uno de los sindicatos aboga por actualizar estas competencias, ya incluidas hace tiempo en anteriores convenios colectivos, de forma que puedan volverse acordes con las necesidades reales surgidas en el contexto del sistema portuario de interés general en su conjunto, y también de cada uno de los puertos en particular. La realidad es muy cambiante y exige mecanismos adaptativos de fijación de nuevos niveles competenciales, sin tener que esperar a largos procedimientos de acuerdo social. La defensa de la gestión del personal según competencias llega al punto de proponer su aplicación a aquél no sometido a convenio colectivo, generalmente ligado a puestos directivos, para el cual entiende que también es posible establecer algún escalado de referencias ocupacionales, como ocurre con el resto del personal del sistema. Aclara ese mismo sindicato que, en cualquier caso, la identificación de las competencias ha de responder a criterios de flexibilidad, ante el dinamismo de los mercados, los avances tecnológicos y los cambios normativos, y también, por supuesto, a procesos de diálogo y negociación en el ámbito social, sin aclarar la manera en que han de resolverse, aunque dejando entrever que han de ser ágiles y efectivos.

Otro de los sindicatos encuestados reconoce también, aunque de manera más soslayada, la existencia del sistema de competencias como referencia base, llegando a afirmar que deben modificarse para *“hacer partícipe al trabajador de su propio futuro”* y que no solo han de resaltarse aquellas de naturaleza técnica, sino las competencias conocidas como genéricas, que tienen que ver con cualidades humanas. En realidad, más allá de un listado concreto de niveles competenciales, desde esta otra instancia sindical se presta atención a la necesidad de que exista para cada trabajador un plan de carrera que *“recoja la estimación de las posibles rutas promocionales que se presupone que es capaz de seguir cada trabajador dentro de la organización, en función de su potencial, de sus preferencias previamente identificadas y de las perspectivas de futuro que ofrece la empresa”*. Cierto es que la determinación de los niveles competenciales puede ayudar a marcar esas opciones de promoción, pero la visión acerca de las carreras profesionales entre ambos encuestados no es del todo concordante.

Identificadas las competencias o las posibilidades de promoción, es cuando, en efecto, han de fijarse los planes o programas formativos a ofrecer al personal portuario, de cara a contribuir, junto a otros factores, a permitirles que les sea reconocida una capacitación, a fin

de progresar a través de un plan de carrera profesional, ya sea dentro de una misma Autoridad Portuaria o a nivel de sistema portuario.

Acerca de las actividades formativas, merece ser apuntadas aquí algunas opiniones vertidas por los sindicatos, por su utilidad de cara a sentar algunos principios del Marco Estratégico en materia laboral:

- Formación continua: uno de los sindicatos insiste de manera muy especial en este tipo de formación a lo largo de la vida profesional del trabajador/a, *“tanto proactiva, que se adelante a las futuras necesidades, como reactiva, que sea rápida, eficaz y completa, ante un mercado dinámico que necesita una gran eficiencia y eficacia para potenciar la competitividad”*. Esa formación continua no solo atañe al desempeño en el mismo puesto de trabajo, sino a otras ocupaciones distintas de la habitual. En cualquier caso, sería acorde a una formación reglada orientada a una carrera profesional.
- Formación interna: se trata de establecer en el seno del sistema el propio sistema formativo, en forma de “Aula Virtual” o de “universidad corporativa”, como valor estratégico intrínseco del sistema, capaz de descender al lado más práctico. Para ello, sería muy oportuno *“desarrollar acciones formativas dirigidas a formación de formadores, al objeto de conformar una estructura interna de impartidores de la formación dentro de las funciones que corresponden a los profesionales del sistema”*. Ello no impide, sin embargo, la opción de colaborar con universidades o centros formativos.
- Formación transversal. Se trata de diseñar la formación de forma que sea abierta a todo el personal portuario – dentro y fuera de convenio) y garantice la igualdad de oportunidades tanto desde el punto de vista del acceso a la misma, como de cara a sus efectos promocionales posteriores. Esto se logra si la formación se organiza para todo el sistema portuario, lo que otorga a Puertos del Estado un papel relevante. Uno de los sindicatos no niega la posibilidad de que existan programas o planes específicos de formación para organismos portuarios concretos, *“que respondan a sus particularidades”*. Sin embargo, el otro sindicato llega a afirmar que *“el modelo actual, diversificado en cada organismo portuario, ha fracasado, cada cual ha aplicado el sistema con diferencias, no justificadas por la especificidad de cada puerto, llegándose a extremos donde literalmente no se ha aplicado”*.
- Formación universal. Se coincide en la opinión de que los sistemas formativos internos puedan proyectarse fuera del sistema portuario, tal y como ocurre ahora con los cursos o Máster promovidos o apoyados por diversos organismos portuarios, que se extienden a la comunidad portuaria o incluso poseen alcance internacional (cursos iberoamericanos). Uno de los sindicatos es muy elocuente a la hora de ponderar las ventajas de llevar hasta las empresas del puerto, las acciones formativas propias del sistema portuario. A su juicio, el propio sistema y, muy especialmente, Puertos del Estado, en coordinación con otras administraciones, tiene mucho que decir en materia de cualificación profesional *“en sectores como la estiba, pesca, marina mercante, remolque, amarre, practicaje, etc., a efectos de garantizar un entorno laboral saludable, adecuado para la prestación de los servicios en condiciones de seguridad y de estabilidad laboral”*.

- Formación no exclusivamente técnica, sino también sobre competencias genéricas, tales como *“trabajar en equipo, comunicar, planificar, gestionar, etc.”*, en palabras de un sindicato; o sobre *“gestión de proyectos, recursos humanos, liderazgo, trabajo en equipo, motivación, comunicación, negociación, resolución de conflictos, planificación”*, según cita otro de los sindicatos. Se añade también otras materias de gran relevancia socio-personal, necesitadas de formación, como las relativas a *“igualdad, acoso laboral o sexual y responsabilidad social”*.

Con lo dicho, no se encuentra, sin embargo, un pronunciamiento muy claro por parte de los sindicatos encuestados acerca de las consecuencias, implicaciones o derechos que puede contraer un trabajador cuando adquiere cierta capacitación a través de un programa formativo. No parece que el hecho de asegurarse una cierta cualificación pueda garantizarle a un trabajador/a una promoción, ascenso o mejor nivel retributivo. O por lo menos, no se está proponiendo un sistema reglado al respecto, ni se están defendiendo las consecuencias del esfuerzo formativo de manera muy explícita. Un sindicato de los encuestados se encarga de recordar a este respecto, que la promoción del personal ha de basarse en criterios de *“mérito, capacidad e igualdad”*. Añade además que *“se debe primar la promoción interna y en segundo lugar la promoción entre puertos”*. Todo lo más, termina por solicitar *“sistemas de evaluación que permitan una adecuada asignación de la retribución variable y de la promoción interna”*. Por tanto, se desprende de las respuestas de los sindicatos el hecho de ser conscientes de que la formación, siendo básica o esencial para cualificar plantillas ante retos futuros, no constituye a nivel individual, un factor decisivo que obligue de forma inmediata a la promoción. De cara al trabajador en concreto – y no a la masa trabajadora en abstracto -, la formación es condición necesaria pero no suficiente para la promoción, opinión que coincide con la de las propias Autoridades Portuarias. Se afirma, en este sentido, que *“es imprescindible la actualización y revisión de los salarios respecto al desempeño laboral de los puestos de trabajo”*, señal de que se está considerando como factor promocional, el esfuerzo, la dedicación y la consecución de objetivos, es decir, no solo cuestiones de aptitud, sino también de actitud.

En cualquier caso, a modo de resumen, se adjunta una figura que esquematiza las ideas volcadas por los sindicatos al serles encuestados.

FIGURA 2. ESQUEMA DE COMPETENCIA, FORMACIÓN Y PROMOCIÓN DEL PERSONAL



5. PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN A ESCALA DE SISTEMA

En esta materia, los sindicatos encuestados, parten de un diagnóstico general compartido, por el cual encuentran un problema de carencia de comunicación entre el personal del sistema portuario, tanto a nivel interno de cada organismo como entre ellos mismos, y por tanto, extendido a todo el sistema. No obstante, cuando describen este problema, aportan perspectivas muy distintas, tanto desde el punto de vista del diagnóstico de situación como de las medidas a adoptar.

Por no empezar el análisis con una visión pesimista en exceso, se hace notar por parte de uno de los sindicatos, el reconocimiento a escala del sistema portuario de ciertos mecanismos de comunicación que, en la actualidad, ayudan a transferir conocimiento y, de paso, a cohesionar el propio sistema. Alude, en este sentido a *“los Planes de Empresa, las reuniones del Fondo de Compensación y del Fondo de Accesibilidad, las reuniones de la Comisión de Inversiones, el Observatorio de los Servicios Portuarios”*, dando a entender que *“son instrumentos que facilitan el intercambio de información”*. Desde ese mismo tono positivo, también indica en sus comentarios que *“las jornadas en materias específicas en las que se comparten experiencias en materias concretas son de enorme utilidad en este sentido”*.

Pero lo anterior se queda en mero parecer testimonial cuando se pasa a identificar el camino de mejora a recorrer, que, a juicio de los encuestados, se revela todavía largo, por existir amplios espacios de desempeño laboral sin el debido tejido comunicativo, faltos de

transparencia. La misma instancia sindical anterior contrarresta los visos positivos de comunicación en material laboral, a través de las acciones descritas, con la detección de *“carencias, especialmente en lo que respecta a la comunicación interdepartamental y a la información en materia de proyecto de empresa, estrategia, misión, valores y objetivos”*. El sindicato en cuestión echa de menos *“informar sobre resultados y datos de actividad, más allá de una mera publicación en la página web, la planificación para el ejercicio siguiente y, en particular, en materia de recursos humanos, informar sobre los procedimientos, las normas y otras cuestiones de carácter transversal, saber la opinión de los clientes sobre el servicio que se presta (Autoridades Portuarias, prestadores de servicios, trabajadores, sindicatos).”*

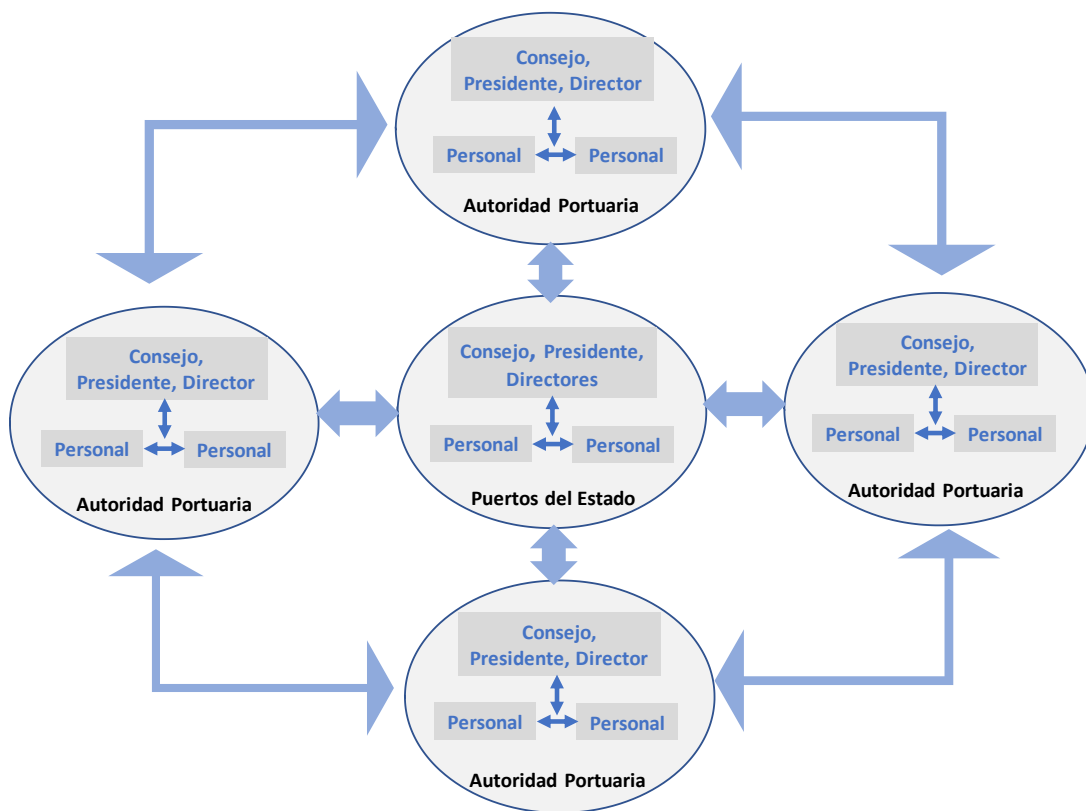
Otro de los sindicatos encuestados es todavía más pesimista en su diagnóstico de situación en esta materia de comunicación entre personal trabajador. En concreto, llega a afirmar lo siguiente: *“salvo contadas excepciones, las estructuras organizativas no trasladan ni los objetivos comunes fijados, ni si se consiguen o no, ni los motivos que han afectado a la consecución o no y las consecuencias de los mismos. Se producen sobrevaloraciones o infravaloraciones, del desempeño realizado, en muchos casos dependiendo más de cuestionamientos políticos más que objetivos. Detectamos hermetismo entre las estructuras de mando y los que finalmente tienen que llevar a cabo la consecución de los objetivos, se evita de forma sistemática la transversalidad, que unos sepan de otros, así se gana un importante margen para poder tomar decisiones más políticas que objetivas. Se trata de una problemática grave porque afecta a la propia actividad portuaria, al propio sistema portuario, donde no siempre la valía y el esfuerzo tiene consecuencias positivas, generando en cualquier caso desvinculación del trabajador/a con los objetivos a conseguir. En el acervo del conjunto de trabajadores/as se repite una frase que viene a resumir todo lo anterior, “quién más puso, más perdió”.*”

Para paliar estas lagunas comunicativas, se propone la formalización a nivel de sistema de un Plan de Comunicación. Se trataría, en palabras de uno de los sindicatos, de *“incidir en la comunicación general e institucional, pero, sobre todo, incidir en establecer una comunicación fluida y sistematizada entre los agentes que intervienen en la actividad de los puertos (Autoridades Portuarias, Puertos del Estado, representación social, prestadores de servicios, otras administraciones y comunidad portuaria en general).”* Acude este mismo sindicato a la ortodoxia general de defensa de los Planes de Comunicación interna de las organizaciones, para instar a su incorporación al Marco Estratégico, debidamente estructurado y acorde con las líneas estratégicas que finalmente se definan en él. A tal efecto, se interpreta de sus palabras, las ventajas siguientes, a tomar en cuenta:

- Transparencia de la organización ante el trabajador, de manera que funcione con información cierta y no rumores infundados
- Democratización del sistema, de forma que se propicie el diálogo participativo entre todos los organismos y agentes implicados, con la consiguiente puesta en común de toma de decisiones en los distintos niveles (gerenciales y operativos).
- Potenciación del sentimiento identitario y de pertenencia a una organización como es, en este caso, el sistema portuario, de marcado corte institucional, y por tanto, no solo insertada, por esencia, en el mercado del transporte, la logística y el comercio, sino, también y en definitiva, por vocación, al servicio de la ciudadanía.

- Implicación y motivación: el alineamiento con la estrategia, una vez ésta transmitida al personal, provoca actitud contributiva y proactiva de mejora.
- Innovación: las formas de comunicación entre personas evolucionan a elevadísimo ritmo, fruto del desarrollo de las tecnologías de información y comunicaciones, hoy con base digital. Se trata de atraer el personal hacia toda la potencialidad de estas tecnologías, al igual que también recoger ideas innovadoras del propio personal, para dar pie a procesos de transmisión de información tanto formales, de carácter regular, como informales más espontáneos.

FIGURA 3. ESQUEMA DE COMUNICACIÓN INTERNA EN EL SISTEMA PORTUARIO



En el caso concreto del sistema portuario de interés general, el Plan de Comunicación ha de tener en cuenta tanto la estructura interna del propio sistema portuario – Puertos del Estado, Autoridades Portuarias – como sus enlaces institucionales con el resto de la Administración General del Estado y con las empresas que van desde las que conforman la comunidad portuaria hasta los clientes finales. No es fácil articular un Plan de Comunicación ante este nivel de complejidad, y de hecho, ninguno de los sindicatos pasa al detalle, más allá de aludir, de forma general a: *“reuniones de equipo, encuestas de opinión o satisfacción, buzón de sugerencias, reuniones de información, asambleas, formación interna, emails, comunicaciones escritas, todo ello estructurado en función del mensaje a difundir y el receptor del mismo, en definitiva, un Plan de Comunicación estructurado y sistematizado”*.

6. MECANISMOS DE CONTROL DE LOS RECURSOS HUMANOS

En el cuestionario suministrado a los sindicatos, se señala que, conforme al marco legal existente, 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). Sobre la envolvente que fije esta Comisión, ocurre que:

- la estructura de personal con carácter plurianual, junto a la oferta anual de empleo, es revisada y aprobada cada año por Puertos del Estado.
- 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.

Tomando como condición básica la naturaleza pública de los organismos portuarios, algo sobre lo que los sindicatos ya se han pronunciado a favor, no se está solicitando entonces eliminar los mecanismos públicos de control de la asignación de personal al sistema portuario, tanto en términos de estructuras de plantilla como de sueldos y salarios. Es algo que se da por hecho, como parte consustancial a un sistema público de pesos y contrapesos, propio de sociedades avanzadas.

Sobre la base anterior, los sindicatos encuestados hacen ver que los mecanismos de control existentes desde hace años *“son erróneos”*, o poco flexibles y han llevado al *“fracaso”* de la política económica del empleado público del sistema portuario. Las razones obedecen a hechos a su parecer, demostrables, tanto en materia de plantillas como de sueldos y salarios:

- se recuerda que, en los últimos años, mientras la actividad del sistema portuario ha crecido sustancialmente (un 25% desde 2010, medido en términos de tráfico de mercancías) y se han asumido nuevas competencias, la realidad laboral es que se han bloqueado o reducido las sucesivas ofertas de empleo público de carácter fijo (lo que ha supuesto una disminución de la plantilla del 10% en el mismo periodo). Esta limitación a la contratación pública de carácter fijo, ha llevado a recurrir a la de carácter temporal (que ha pasado del 12% al 20%), lo que genera, según uno de los sindicatos *“distorsiones como los contratos en fraude de ley (contratar de forma temporal para necesidades estructurales)”*
- en lo que respecta a los sueldos y salarios, se denuncia también por parte de los sindicatos una reducción de la capacidad adquisitiva de los trabajadores/as, también injustificada con relación al incremento de actividad, imputable a varias medidas derivadas de una política indiscriminada de austeridad. Entre estas medidas, uno de los sindicatos recuerda la bajada salarial del 5% como consecuencia de la aplicación del Real Decreto 8/2010, la reducción de diferentes conceptos retributivos (Fondo para Fines Sociales, aportaciones a planes de pensiones), la sucesión de insignificantes incrementos de los salarios a través de las diferentes Leyes de Presupuestos y la imposibilidad de llegar a un acuerdo de Convenio sindical en nueve años, hasta que, por fin, pudo ser firmado recientemente. El otro sindicato denuncia además que la política de congelación salarial fundamentada en ahorro de gasto fiscal, no deja de ser un error pues, textualmente, *“no se tiene en cuenta que para un empleado público se recircula*

hacia el erario público, prácticamente el 50% de lo abonado, a través de impuestos y cotizaciones, es decir se ha reducido el gasto y el ingreso a la misma vez”.

La solución que se plantea para evitar estas situaciones socialmente injustas, es separar del control general del personal público estatal, al sistema portuario, para que se aplique un mecanismo de control específico, más adaptado a la serie de atributos diferenciales que le caracterizan, y que ya han sido citados en anteriores apartados. Uno de los sindicatos lo resume así: *“salir de la CECIR”*. A efectos de delimitar esas especificidades, por un lado, se insiste en recordar que el sistema portuario se rige por un principio de autosuficiencia económica, es decir, *“es por su propia definición estanco a nivel económico, ni aporta ni recibe fondos de los presupuestos generales del Estado”*. Por otro lado, se da la circunstancia de que el sistema portuario disfruta de una actividad pujante que le proporciona una buena cantidad de recursos o beneficios, como ya se ha dicho. No se explica entonces, según afirma uno de los sindicatos esa dicotomía de situación económica pujante y situación laboral de fatiga, sin que el propio sistema portuario, ya en fase de madurez, *“no pueda resolver sus propias necesidades tanto de empleo como de retribuciones”*. Se tilda el actual mecanismo de control del personal de *“perverso”*, puesto que los puertos no cesan de engrosar beneficios, negándoles la opción de reasignarlos a un aumento acuciante de plantillas y también a alimentar programas de promoción o carreras profesionales que puedan ser incentivadoras.

El camino apreciado como más lógico es el de ceder a Puertos del Estado el control de las necesidades de personal, tanto en lo relativo a la estructura como a la masa salarial, para que tales necesidades sean resueltas por medio de los acuerdos de Plan de Empresa. También se apunta la necesidad de flexibilizar ese control, de manera que las Autoridades Portuarias aumenten su margen de maniobra en esta materia. Para ello, el acuerdo de Plan de Empresa en materia laboral podría limitarse a la fijación de un límite presupuestario para los gastos de personal, que las Autoridades Portuarias no podrán superar. Se les dotaría de esta manera, a las Autoridades Portuarias de mayor autonomía para hacer propuestas factibles acerca de sus propias estructuras de personal, sobre la base de imponer un límite presupuestario - por pasar a Ley de Presupuestos Generales del Estado, puerto a puerto, por ejemplo -.

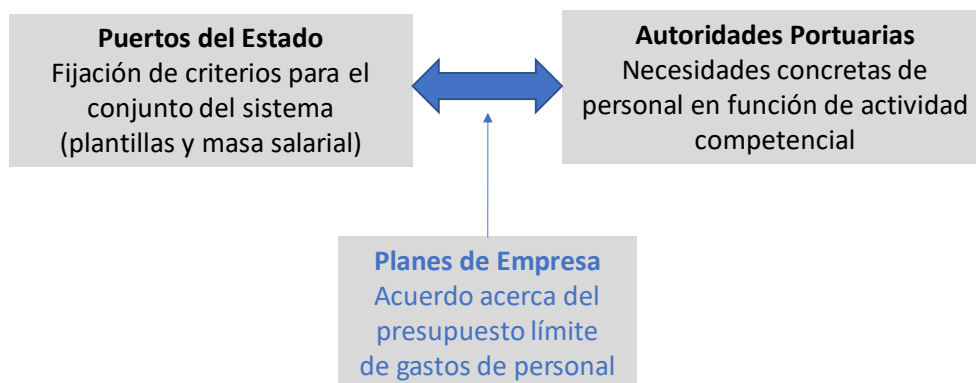
Ello no significa que no existan reglas generales para todo el sistema, y no solo las relativas al marco regulatorio general aplicable al personal del sector público, o las que se derivan de los acuerdos contenidos en los convenios sindicales (actual III convenio). Se apunta por parte de los sindicatos la fijación de criterios generales – se entiende que por Puertos del Estado - , para determinar con rigor ese límite presupuestario a acordar para los gastos de personal de cada puerto. Según uno de los sindicatos, tales criterios deben aplicarse de *“una forma realista”*, añadiendo que han de ser *“en atención no solo a la consecución de objetivos basados en la productividad y la rentabilidad, sino que también en la calidad prestada en los servicios públicos de carácter esencial, como son los servicios generales”*. Desde la otra fuente sindical se entra en más detalle y se aclara que *“aunque el marco legal remite a una serie de ratios de gestión como criterios para la revisión y actualización de las necesidades de recursos humanos, estos ratios no pueden constituirse únicamente como el factor determinante de dichas necesidades. Se asumen nuevas competencias y la distribución y la tipología de tráficos influye decisivamente sobre la estructura de la plantilla (Operación Paso del Estrecho, inmigración, consideración de infraestructura crítica en términos de seguridad, tráfico de*

mercancías peligrosas, accesos, número de puertos competencia de la Autoridad Portuaria, distribución del espacio portuario, tráfico de cruceros)."

Uno de los sindicatos argumenta además que los criterios para la fijación de las necesidades de personal – sea por la mera vía presupuestaria o con mayor concreción sobre plantillas -, no pueden partir del conjunto del sistema para, a partir de ahí, realizar un reparto porcentual puerto a puerto con base en una variable genérica. Este tipo de procedimiento "top-down", apoyado en baremos comunes como los de incremento de actividad, conduce a situaciones poco realistas. A este respecto, añade a modo de ejemplo, que "si un puerto pequeño viese incrementadas sus cifras de evolución en un 100% su estructura de fuera de Convenio se mantendría constante o podría verse reducida, al ser absorbido el incremento en función de las variables de actividad por incrementos porcentualmente inferiores de puertos grandes, ya que se establece la puntuación en base a la valoración del puerto con respecto al global del sistema portuario".

Ese mismo sindicato, resume la propuesta de control del empleo público en el sistema portuario de la siguiente manera: "Si observamos que los Planes de Inversión de cada puerto se acuerdan en base a la previsión de sus tráficos y se establece, en consecuencia, un presupuesto dedicado a este capítulo, lo que ha generado la posibilidad de afrontar de manera adecuada la demanda de espacios de dominio público portuario, con puntuales excepciones que han originado alguna sobrecapacidad, el sistema de control en materia de retribuciones y de necesidades de efectivos podría tener un tratamiento similar. Es decir, se trataría de establecer a través de los presupuestos el debido control y recoger la planificación de plantilla en los respectivos Planes de Empresa sin exceder el límite presupuestario, no un control férreo en materia de recursos humanos, de manera que los puertos puedan adaptar sus recursos humanos a la estrategia del Sistema Portuario y a sus necesidades reales, permitiéndose así aplicar su autonomía de gestión de acuerdo a sus variables de actividad, sus competencias y sus particularidades, coordinándose a través de Puertos del Estado".

FIGURA 4. ESQUEMA PROPUESTO DE CONTROL DEL PERSONAL EMPLEADO EN EL SISTEMA PORTUARIO DE INTERÉS GENERAL



7. DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PORTUARIO

En el cuestionario suministrado, se solicitó a los sindicatos más representativos del sistema portuario que aportaran un diagnóstico sintético de tipo DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) acerca del citado sistema. Previo al análisis de resultados en esta materia, se exponen algunas observaciones metodológicas aclaratorias:

- Los sindicatos no son concordantes al proporcionar sus opiniones desde las perspectivas externas (amenazas y oportunidades) e internas (debilidades y fortalezas). Uno de ellos se centra fundamentalmente en el plano laboral del sistema portuario, mientras que otros amplían su visión, para valorar otros aspectos de carácter estratégico, tales como, por ejemplo, las condiciones en que se desenvuelve el mercado global o las características propias de la estructura interna de ese sistema. Ante ello, se ha optado por ordenar las opiniones empezando por las de índole laboral, por interpretarse que constituyen la parte troncal de esta campaña de encuestas de corte sindical. Ello no significa que se dejen de lado otras aportaciones de carácter estratégico planteadas por los sindicatos en el ejercicio de su diagnóstico particular del sistema, pues también se consideran de gran utilidad.
- La perspectiva externa tiene más citas (9 amenazas y otras tantas oportunidades) que la perspectiva interna (7 debilidades y 7 fortalezas). No hay razones de peso que expliquen estas diferencias. Con un número escaso de encuestas no es posible encontrar argumentos estadísticos de peso. De hecho, algunos aspectos encuadrados como externos son perfectamente trasladables al bloque interno sin más que revertir lo que se enfatiza. Así, por ejemplo, hay un sindicato que destaca como oportunidad la demanda creciente de seguridad y cumplimientos ambientales, la cual también podría ser catalogada como fortaleza sin más que reconocer el hecho de que el propio sistema portuario es capaz de atender precisamente esa demanda.

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

- Amenazas

En la tabla adjunta se muestran las amenazas-tipo mencionadas por los sindicatos encuestados. Entre ellas destacan las relativas al proceso continuo de concentración o integración de las navieras (fusiones, absorciones, alianzas...), sobre todo en el segmento del contenedor; y también la dependencia del modelo de negocio con respecto al contexto coyuntural de la economía global, hoy ralentizada por prácticas proteccionistas, según cita uno de los sindicatos. No se alude a otras circunstancias geo-políticas tales como los posibles efectos del Brexit. Uno de los encuestados alerta de que la globalización económica no ha ido acompañada de una equiparación de condiciones laborales también a escala global – más bien parece haberse amparado en su inicio justamente en una enorme desigualdad laboral, sin que, en efecto, los países emergentes hayan podido avanzar en mejoras sociales con el paso de las décadas -. Parece deducirse de las afirmaciones de los sindicatos que estos factores de riesgo conducen a una fuerte competencia de puertos entre sí y con otros puertos internacionales relativamente próximos, ya sea para atender tráficos import/export como para servir de tránsito marítimo. La competencia interportuaria impide la especialización y se ejerce en un contexto de posición dominante ejercida por las grandes navieras y también por potentes cargadores globales, que presionan por rebajar costes portuarios, incluyendo

los imputables a los respectivos planos laborales. Se indica, por último, como amenaza, la descoordinación entre Administraciones, de cara a articular las cadenas de transporte marítimo-terrestre, frente a otras vías de transporte, denunciándose el retraso del modo ferroviario, pese a la creación del Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre Portuaria como medida paliativa con recursos portuarios.

Amenazas	Nº
Concentración de empresas navieras (acuerdos de acumulación de carga).	2
Dependencia del modelo de negocio de la evolución de la economía global (proteccionismo)	2
Aumento de la competencia entre puertos. Poca especialización de puertos	2
Globalización económica y no de derechos laborales, dumping laboral /social.	1
Descoordinación entre Administraciones que afecta al transporte con retraso de las conexiones ferroviarias	1
Otras vías de transporte alternativas	1
TOTAL	9

- **Oportunidades**

Hay consenso en torno a la posición estratégica de los puertos españoles como la mejor de las oportunidades a aprovechar. No se menciona más en esta materia, aunque parece darse por hecho que el sistema portuario cuenta con un apreciable potencial como gran nodo articulador de flujos entre los continentes asiático, americano y africano. También se hace referencia al ámbito europeo, quizá no tanto por disfrutarse de una posición periférica favorable al transporte marítimo de corta distancia, sino por poder participar de forma activa en la política común europea (corredores de la Red Transeuropea de Transporte y mecanismos financieros asociados como el CEF). Todo ello, dentro de un contexto de comercio exterior que, pese a no experimentar el auge de otros tiempos, no deja de crecer.

Oportunidades	Nº
Ubicación geoestratégica. Buen posicionamiento logístico en un mundo globalizado	2
Inserción de España en política europea de transporte. Política común.	2
Incremento del comercio exterior	1
Buena infraestructura portuaria para captación de megabuques	1
Demanda creciente de calidad del servicio y de transparencia	1
Demanda creciente de seguridad y cumplimientos ambientales	1
Sector clave del país	1
TOTAL	9

Otro bloque de oportunidades tiene que ver con las opciones que otorga el proceso de gigantismo de ciertos tipos de buques (portacontenedores, cruceros...) al hacerse gala de una

buena capacidad infraestructural, tras un intenso periodo inversor cuajado de grandes ampliaciones.

Destacan también el hecho de poder aprovechar principios de una política común en auge, tales como los de transparencia, calidad, seguridad y sostenibilidad ambiental, y frente a los que se considera que el sistema está preparado para cubrirlos con suficiencia. Ello otorga a los puertos españoles la competitividad necesaria para continuar captando tráfico, según pone de relieve uno de los sindicatos.

- Debilidades

No podía faltar, como queja general, las graves carencias de personal que acusa el sistema portuario de interés general, ya sea en términos cuantitativos, como en lo relativo a su cualificación. Es un problema que ha sido descrito sobradamente en apartados anteriores, detrás del cuál se encuentra una manifiesta rigidez en el ejercicio de control del régimen laboral del sistema, que también es catalogada como debilidad, aunque se relacionen ambas debilidades en forma de causa-efecto. La falta de soporte legal suficiente para ejercer actividades de control propias de la naturaleza pública que los sindicatos otorgan a las Autoridades Portuarias, es otra fuente de debilidad reconocida del sistema. Pese a existir ordenanzas, no hay todavía Reglamento de Explotación y Policía, lo que deja un panorama legal heterogéneo y ambiguo, que no facilita precisamente un buen desempeño de las funciones que tienen asignadas las Autoridades Portuarias. En otro orden de cosas, uno de los agentes sociales encuestados alude a estructuras de mando *“demasiado politizadas”*, entendiéndose con ello que está haciendo referencia a los órganos de gobierno de la Autoridad Portuaria, principalmente al Consejo de Administración, donde justamente están presentes los sindicatos. Por último, otro de los sindicatos encuestados alerta acerca de las trabas con que se tropiezan los puertos de menor dimensión en un sistema que, es posible, esté sufriendo un aumento de la brecha entre puertos pequeños y grandes.

Debilidades	Nº
Falta de recursos humanos en nº de efectivos y cualificación frente necesidades reales	1
Rigidez de los mecanismos de control, falta de flexibilidad de carácter Administrativo	1
Plantilla sin motivación	1
Reglamento de Explotación antiguo. Legislación/ordenanzas por puerto. Criterios ambiguos.	1
Estructuras de mando demasiado politizadas	1
Debilidad competitiva de algunos puertos de menor tamaño.	1
Competencia entre Autoridades Portuarias	1
TOTAL	7

- Fortalezas

La detección de fortalezas del sistema portuario parte por reconocer la gran valía que tiene el III Convenio Colectivo del sistema portuario de interés general, registrado y publicado finalmente por la Dirección General de Trabajo por Resolución de 13 de junio de 2019. Al

estar suscrito por los propios sindicatos objeto de la presente campaña de encuestas, se aprecia por estos agentes sociales como una referencia de estabilidad en el plano laboral del sistema portuario, para los próximos 7 años. No se renuncia tampoco a catalogar como fortaleza el compromiso actual por culminar, de una vez por todas, la redacción, tramitación y aprobación del Reglamento de Explotación y Policía, hecho que contrarrestaría su obsolescencia, valorada precisamente como debilidad. Otra fortaleza ligada a las anteriores es la contemplación de una nueva etapa más expansiva en la asignación al sistema portuario de nuevo personal, a través de la oferta pública de empleo, así como la renovación de los programas formativos de cara a modernizar la cualificación de los trabajadores/as. La esperanza por implantar una estrategia apoyada en la responsabilidad social corporativa y en el principio de sostenibilidad en todos sus ejes (social, institucional, económico y ambiental), es también vista como fortaleza. Los sindicatos muestran así su confianza en un progreso social del sistema. Por último, no se deja de lado también la aportación como fortaleza de un aspecto de corte menos social y más económico. como es la autosuficiencia financiera de las Autoridades Portuarias junto a su constante crecimiento, las infraestructuras y el hecho de situarse en la costa, lo que dota al sistema portuario de una potencia que asegura un futuro estable para el sector.

Fortalezas	Nº
III Convenio Colectivo como factor de liderazgo y articulador del propio sistema portuario	1
Reglamento de Explotación y Policía	1
Puesta en marcha de nueva generación de empleo y renovación de las plantillas	1
Apuesta por la Responsabilidad Social Corporativa y la sostenibilidad	1
Autosuficiencia financiera y constante crecimiento	1
Infraestructuras	1
Costa	1
TOTAL	7

8. PROPUESTAS DE MEJORAS MÁS RELEVANTES

Hay que empezar aclarando que, durante el proceso de cumplimentación de los cuestionarios, pese a que ya se había alcanzado un preacuerdo entre los agentes sociales y el sistema portuario de interés general, acerca de los contenidos básicos del III Convenio colectivo del sector, éste todavía no había recibido la conformidad de los Ministerios de Hacienda y de Trabajo. La falta de culminación del proceso incitó a uno de los sindicatos a incorporar como medida justamente la suscripción y registro final de este Convenio. Sin embargo, esto se produjo ya, como se ha citado en junio de 2019, con lo que se descarta de entre las medidas adoptar, justamente por estar cumplida satisfactoriamente.

A partir de ahí, los sindicatos recuerdan la necesidad de resolver los problemas que acarrea sobre el sistema portuario, el mecanismo de control que hoy se impone para la asignación de las plantillas y las masas salariales. La solución pasa, según uno de los sindicatos, por flexibilizar con procedimientos que permitan al personal *“la adaptación permanente en un*

mundo especialmente globalizado y dinámico en el que está inmerso el sistema portuario". En esta línea plantea que "podría establecerse un control presupuestario y evitar las rigideces de los sistemas burocráticos aplicados en la Administración". Se ahonda en esta cuestión desde otra fuente sindical "apostando por un mayor liderazgo desde Puertos del Estado y no solo de forma interna, sino que también con los órganos de control de Hacienda, que imposibilitan y distorsionan que se pueda llevar a término la modernización de los puertos, ya que aplican corsés presupuestarios sin sentido objetivo, respecto a las necesidades reales que tiene el Sistema Portuario de Interés General".

Una medida reclamada por dos sindicatos es la finalización del Reglamento de Explotación y Policía, el último de los cuáles data nada menos que de 1976, en palabras de uno de los sindicatos. Se tilda este Reglamento de imprescindible para *"determinar de forma inequívoca las funciones que se deben prestar en gestión directa por las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado, ya sea por su carácter legal, ya sea por la necesidad de liderar la comunidad portuaria, al objeto de garantizar el bienestar social"*.

Medidas propuestas	Nº
Flexibilización de los mecanismos de control. Control presupuestario de Puertos del Estado	2
Nuevo Reglamento de Explotación y Policía	2
Dotar al sistema de los recursos humanos necesarios, en número y cualificación	1
Establecer sistemas de información, planes de comunicación y de transparencia	1
Implantar mecanismos de negociación eficaces	1
Mayor promoción profesional de la plantilla	1
Unificar criterios y compartir recursos	1
Establecer mecanismos de coordinación eficaces entre Administraciones	1
Una política de recursos humanos común	1
Revisión de los instrumentos de planificación y financieros para mayor cohesión del sistema	1
Implantar medidas para favorecer la igualdad, la RSC y la sostenibilidad	1
Liderar desde Puertos del Estado la proyección internacional en materia formativa	1
Desarrollar el propio Marco Estratégico.	1
Unificar puertos pequeños para mayor competitividad	1
TOTAL	16

De nuevo, la petición por cubrir las carencias de personal, heredadas de políticas de austeridad y agravadas por nuevas atribuciones a los puertos, constituye otra de las medidas propuestas desde las fuentes sindicales. De nuevo se reitera el hecho de que, además de una cuestión de cantidad, también hay que hacer frente a la cuestión de la cualificación. En palabras de uno de los sindicatos, *"es indispensable, rejuvenecer la plantilla, implantar un*

sistema de formación y cualificación profesional con planes de formación globales a nivel de sector y con planes de formación a nivel de organismo y establecer sistemas de carrera, de promoción y de selección que, sin obviar los principios de igualdad, mérito y capacidad, permitan adecuar la organización a sus requerimientos estratégicos”.

Resulta llamativa la llamada al impulso del diálogo e interrelación entre el personal de los puertos, todos ellos implicados, desde sus respectivos niveles de responsabilidad, en su desarrollo y funcionamiento. Es una medida que viene siendo puesta sobre la mesa por todos los agentes del sector, sean públicos o privados, ahora referida especialmente al conjunto de las personas que trabajan en los organismos portuarios. Atañe tanto al lanzamiento de proyectos de interés común, como a la operativa portuaria del día a día. El objetivo es superar la fragmentación por silos de actividad de forma que se genere un clima de contribución a objetivos compartidos, evitando “juicios de valor poco fundamentados”. Este tipo de acción cohesionadora desemboca en otra de las medidas solicitadas, consistente en la implantación de un marco de entendimiento que facilite unificar criterios, compartir recursos y afrontar una negociación social e interdepartamental, fluida y eficaz. Se trata de que “*las decisiones se adopten con el mayor consenso posible a efectos de garantizar el buen funcionamiento del mismo bajo el principio del bienestar social*”. Uno de los sindicatos reclama una política de recursos humanos común.

Al hilo de esto, se recuerda que el logro de un sistema cohesionado alcanza igualmente a los instrumentos de planificación y de redistribución de recursos, de manera que se rompa las posibles brechas entre puertos grandes y pequeños. Se insiste por uno de los sindicatos en unificar puertos pequeños para ganar en competitividad. También conlleva, como medida adicional, el establecimiento de mecanismos de coordinación interadministrativa que aligeren la excesiva carga burocrática de numerosos procedimientos, tanto internos como externos al sistema, altamente desincentivadora entre el personal afectado. En esa línea de mejora de los estándares sociales que resulta obligado alcanzar en todo ámbito laboral, no se olvida la parte sindical de proponer como medidas a adoptar, los planes por alcanzar una auténtica igualdad de género, la aplicación efectiva del principio de responsabilidad social corporativa y también la inoculación en todos los ámbitos del desempeño de funciones, de la sostenibilidad en todos sus ejes. Se solicita, además que desde Puertos del Estado se extiendan estas medidas de mejora del régimen laboral del sistema portuario, tanto a la comunidad portuaria, como expresamente a escala internacional, para lo cual, se pone como ejemplo las iniciativas formativas, muy particularmente las relacionadas con Latinoamérica.

Por último, señalar que uno de los sindicatos encuestados deposita su confianza en la renovación del propio Marco Estratégico, al punto de convertirlo en una medida más, “*de manera que el resultado del mismo genere la toma de medidas de carácter legal y de funcionamiento que otorguen estabilidad jurídica al sistema*”

9. CONCLUSIONES

Antes de entrar en el contenido concreto de las conclusiones acerca de las propuestas sindicales, no puede dejarse pasar por alto su predisposición a nutrir el Marco Estratégico de una serie de aportaciones dirigidas a mejorar lo más valioso del sistema portuario, que no es otra cosa que su capital humano. Tanto las Autoridades Portuarias como el resto de empresas del sector ya pusieron de manifiesto con suma viveza, al serles consultadas en su momento, la profesionalidad y el buen hacer de los trabajadores/as del sistema portuario, como una de sus más destacadas fortalezas. Este reconocimiento del valor de las personas que trabajan en el sistema portuario, es perfectamente conocido por las organizaciones sindicales presentes en él, lo que las ha llevado a prodigarse durante la presente campaña, en una rica y amplia colección de valoraciones, argumentos y medidas propositivas, que se interpretan aquí de gran utilidad a los efectos del presente trabajo. Se agradece de nuevo desde Puertos del Estado el esfuerzo y dedicación a la hora de cumplimentar los cuestionarios, pues denota un elevado grado de compromiso por contribuir a mejorar, con ambición y a la vez con pragmatismo, el sistema portuario de interés general, fundamentalmente en lo concerniente a su plano laboral.

Apoyándose en estas premisas, se listan a continuación unas conclusiones de interés, acerca de la opinión del mundo sindical inserto en el sistema portuario, habiendo sido tejidas con un hilo argumental que busca proporcionar la máxima coherencia posible, de cara a facilitar su comprensión, vistas en su conjunto:

- El hecho de definirse los puertos, en esencia, como nodos articuladores de cadenas de transporte, logística y comercio en un contexto de mercado, no impide que prevalezca una razón de ser de los mismos de naturaleza público-estatal, emanada del hecho de contribuir al desarrollo socio-económico de sus respectivas áreas de influencia, a vertebrar el territorio nacional empezando desde la fachada costera y, en definitiva, a la mejora del bienestar de los ciudadanos.
- Este carácter público, lleva aparejado un ejercicio de autoridad, derivado de la preserva del interés general, y en concreto del aseguramiento de principios tales como las de la eficiencia, seguridad o sostenibilidad, definitorios de un buen funcionamiento y desarrollo de los puertos, lo cual solo puede ser llevado a cabo, al menos en su núcleo más fundamental, con personal directamente integrado en las propias plantillas de las Autoridades Portuarias, dotado con suficiente “*potestas*” y por tanto, no externalizable.
- Desde el último Marco Estratégico del año 1998, a la par que la actividad portuaria ha aumentado hasta multiplicarse por 2,5, el personal adscrito al sistema portuario de interés general ha sufrido una preocupante falta de renovación de efectivos y una pérdida de capacidad adquisitiva, sobre todo a instancias de una política generalizada de austeridad aplicada desde la crisis financiera de los años 2008/09, que ha comprometido la puesta a disposición en el mercado de una oferta portuaria en condiciones de excelencia, poniendo en riesgo además las funciones asociadas al ejercicio de autoridad y de preserva del interés general antes mencionadas.

- A ello se une el hecho de haberse imputado a las Autoridades Portuarias nuevas competencias y funciones derivadas de otras normativas sectoriales de muy diverso alcance, obligando a su personal, ya escaso de por sí, y con edades medias avanzadas, a asumir responsabilidades añadidas en materias novedosas para el quehacer clásico portuario, tales como la ferroviaria, de seguridad y protección, ambientales o de índole tecnológico, entre otras.
- Lo anterior obliga a una revisión en profundidad de las competencias a aplicar en el conjunto del sistema portuario y a cada uno de los organismos portuarios – en función de sus propias especificidades -, a fin de estimar con rigor las necesidades de personal, en términos de plantillas y de su cualificación, de manera que se recojan tales necesidades en el Marco Estratégico.
- Con ello se sientan las bases para proceder a un aumento sustancial de oferta pública de empleo sobre estructuras de plantilla ampliadas, con vistas a superar con carácter de urgencia, las carencias de personal citadas, así como poner en práctica una línea de mejora estructural del régimen laboral del sistema portuario, a ser definida igualmente en el Marco Estratégico; todo ello acorde con la legalidad vigente en materia de personal adscrito al sector público, y conforme a los acuerdos alcanzados en el III Convenio colectivo del sistema portuario, recién registrado y aprobado (junio de 2019).
- Para culminar una correcta actualización del régimen de competencias del sistema portuario que permita ese objetivo de ampliar o renovar rápidamente las plantillas, y asegurar de paso un soporte jurídico estable y homogéneo para el ejercicio de las funciones que debe desempeñar el personal de las Autoridades Portuarias, es preciso aprobar, de una vez por todas, el Reglamento de Explotación y Policía.
- El sistema portuario requiere de un conjunto de planes o programas formativos a ofrecer al personal portuario, adaptados a las nuevas competencias, de cara a permitir a cada trabajador/a, junto a otros factores, que le pueda ser reconocida una capacitación con la que poder progresar en su propia carrera profesional, ya sea dentro de una misma Autoridad Portuaria o a nivel de sistema portuario, sin olvidar otros méritos tales como el desempeño y consecución de objetivos. Esa formación debe ser organizada desde dentro del sistema (aula Virtual o Universidad Corporativa), hacerse extensible a otros ámbitos como los de la comunidad portuaria o foros internacionales, ser transversal a todo el personal de la organización, afrontar contenidos tanto técnicos como relativos a competencias genéricas y a poder ser, de carácter continuo.
- Se precisa igualmente el diseño de un Plan de Comunicación de forma que el personal de cada organismo portuario encuentre un espacio de diálogo en todos los niveles posibles: intra e interdepartamental, a la vez que, en sentido transversal y también jerárquico, dentro de su mismo organismo y también con el personal de otros organismos del sistema portuario, tanto si es de su misma área competencial como si no, pues a veces lo que conviene es romper nichos o islas para favorecer la participación diversa y empática y el enriquecimiento personal. El reto está en lograr un sistema que añada a las pautas regladas de comunicación formal, procesos de diálogo más informal, fluido y espontáneo, en línea con las facetas más ventajosas y constructivas de las actuales redes sociales.

- No cabe duda de que toda acción por incorporar mejoras en el terreno de la equiparación social de los distintos colectivos que conforman el conjunto de trabajadores/as del sistema, deberá ser considerada prioritaria, sin ninguna duda al respecto. En consecuencia, deben formalizarse políticas realmente efectivas, con resultados medibles a efectos de su seguimiento continuo, de rejuvenecimiento de los empleados, de igualdad de género, de empleo activo para discapacitados, y de buenas prácticas en materia de responsabilidad social corporativa.
- Por último, el control del sistema portuario de interés general precisa de una flexibilización que permita acompasar los ritmos acelerados de los sectores en los que se insertan los puertos (transporte, logística y comercio) con los más lentos de la administración pública. Ambos ritmos se han revelado hasta el momento totalmente desacoplados e ineficientes. Se propone ceder capacidad de control al propio sistema, otorgando a Puertos del Estado un mayor protagonismo sobre los controles en materia de plantillas y de sueldos y salarios, y dejando mayor autonomía de gestión en materia de programación y gestión laboral a las Autoridades Portuarias. La manera en que se puede concretar esto es determinar unos criterios generales de diseño, actuación y seguimiento de corte estructural en el propio Marco Estratégico, y otros de corte más coyuntural en manos de Puertos del Estado, para proceder a fijarse de forma anual un límite presupuestario para los gastos de personal de cada Autoridad portuaria, en el marco del acuerdo del Plan de Empresa, en función de las circunstancias concretas de cada puerto. Sería un límite de obligado cumplimiento, para lo cual se podría incorporar a una norma de rango legal como los propios Presupuestos Generales del Estado.

Anejo 1

Cuestionario

CUESTIONES

IDENTIFICACIÓN DEL ENCUESTADO

1ª CUESTIÓN: EL PAPEL DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL

2ª CUESTIÓN: NECESIDADES DE RECURSOS HUMANOS

3ª CUESTIÓN: CAPACITACIÓN, FORMACIÓN Y PROMOCIÓN

4ª CUESTIÓN: PARTICIPACIÓN Y COMUNICACIÓN A ESCALA DE SISTEMA

5ª CUESTIÓN: MECANISMOS DE CONTROL DE LOS RECURSOS HUMANOS

6ª CUESTIÓN: DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA PORTUARIO

7ª CUESTIÓN: PROPUESTA DE MEJORAS MÁS RELEVANTES

1ª CUESTIÓN

EL PAPEL DE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL.

En el año 1992, se identificó un “sistema portuario de titularidad estatal”, formado por 46 puertos marítimos comerciales, en razón de su “interés general”, pasando el resto de puertos a ser de competencia autonómica. Este concepto de “interés general” se recoge en el artículo 149.1.20 de la Constitución relativo a las competencias exclusivas del Estado. Fue interpretado en el año 1992 en términos de relevancia del puerto, tanto en su vertiente internacional, como hacia el interior del territorio nacional (alcanzar más de una Comunidad Autónoma) y, también por el hecho de dar soporte a una actividad industrial o comercial relevante, o ser esencial para un determinado territorio (insular o limitado), por razones económicas o de seguridad.

Tradicionalmente, el sistema portuario español ha servido de soporte para atender las necesidades socioeconómicas del país. De hecho, en las últimas décadas ha venido canalizando entre el 70% y el 80% de las importaciones y entre el 50% y 60% de las exportaciones españolas de mercancías, medidas en toneladas. También se ha convertido en plataforma de tránsito para varios segmentos de demanda, como el del contenedor, en virtud de su proximidad a las grandes rutas transoceánicas. Cuenta además con la oportunidad de canalizar tráfico import-export por vía terrestre con respecto al resto de Europa, y de extender una red de transporte marítimo de corta distancia y de autopistas del mar. En el segmento de los pasajeros, el atractivo turístico español, y los crecientes flujos por el Estrecho, junto con la dinámica socioeconómica de archipiélagos como el balear o el canario, hacen de los puertos españoles enclaves vitales.

Desde un punto de vista económico, cabe distinguir tres funciones para los puertos

- 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.

Son funciones que convergen en una sola: integrarse plenamente en las redes de transporte, logística y comercio, lo que conlleva un efecto o impacto económico en el territorio circundante, a la par que una influencia más o menos intensa, que puede extenderse mucho más allá de dicho territorio.

Exprese su opinión acerca del papel de los puertos de interés general. ¿Añadiría alguna función más? ¿Resaltaría alguna/s función/es en detrimento de otras?

2ª 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?

3ª 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?

4ª 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?*

5ª 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 compatibilizan 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 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

7ª CUESTIÓN PROPUESTA DE MEJORAS MÁS RELEVANTES

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

