

6. CONCLUSIONES

Del trabajo de campo realizado con las empresas que conforman el sector portuario, se extrae como conclusión preliminar, su nítido interés por contribuir con sus aportaciones al futuro Marco Estratégico del sistema portuario de interés general. Las valoraciones y opiniones suministradas revelan preocupación por ciertas debilidades que, a juicio de tales empresas, sufre el sistema portuario, y a la vez, muestran una actitud proactiva hacia la búsqueda de soluciones que permitan aprovechar las fortalezas inherentes al propio sistema, para avanzar justamente en la superación de tales debilidades. Esta predisposición a la crítica constructiva y a la acción de mejora se encuentra muy extendida, hasta el punto de haberse obtenido una alta y rica participación en la cumplimentación de los cuestionarios. A este respecto, se vuelve a transmitir desde Puertos del Estado el agradecimiento a las empresas participantes por el esfuerzo en proporcionar reflexiones, criterios y juicios que son considerados de gran valor, en la medida de que proceden de quienes realmente se encargan de hacer posible las operaciones portuarias, ya sea por hacerse cargo directo de las mismas, ya sea por demandarlas desde distintos ámbitos de actividad económica.

Se clasifican las conclusiones de este trabajo de campo, según los bloques abordados en este mismo documento.

- Visión y misión de los puertos

Se aprecia entre los agentes encuestados un consenso generalizado en torno a la oportunidad que continúa emanando de la posición privilegiada que disfruta el sistema portuario en relación con los grandes flujos de comercio intercontinental. Esta ventaja competitiva del sistema ha contribuido, junto a la generación de nueva capacidad infraestructural y el propio crecimiento de la economía productiva española, a un intenso repunte de los tráficos en los últimos 20-25 años. Muchos agentes reconocen en el contenedor el segmento estrella, con un auge sobre todo en la fachada Sur-Mediterránea, donde el sistema portuario español se ha fortalecido como plataforma import/export (“*gateway*”) y de tránsito marítimo (“*transshipment*”) a escala global. Pese a ir apareciendo recientemente nuevas ofertas portuarias en áreas próximas con objetivos similares en cuanto al citado tránsito de contenedores, la emergencia económica del Norte de África, iniciada en Marruecos, se está convirtiendo en otra fuente de oportunidades, y así es vista por operadores de transporte y logísticos apoyados en los puertos. Ser polo concentrador (“*hub*”) de carga, de pasajeros, de servicios y en definitiva de valor añadido, así como ser el puente Sur de Europa para tráficos Norte-Sur, abre la vía a una nueva logística que, a juicio de numerosos colectivos empresariales, debe aprovecharse. Para ello se requiere un refuerzo de la conectividad marítima y terrestre, la agilización de los trámites de control en frontera y la incorporación plena a los procesos de digitalización. El sector portuario no olvida el dinamismo del transporte marítimo de corta distancia, algo que atañe también a los pasajeros, tanto con los países vecinos como con los archipiélagos Canario y Balear, Ceuta y Melilla, habida cuenta de ser vital para un desarrollo territorial español armónico y cohesionado. Por último, las empresas tampoco renuncian a enfatizar segmentos de actividad portuaria ya consolidados como el de los cruceros, la náutica-deportiva, los aprovisionamientos, las reparaciones a buques o la pesca, que obligan a repensar el papel de los puertos en el marco de políticas más integrales de crecimiento azul (“*blue growth*”).

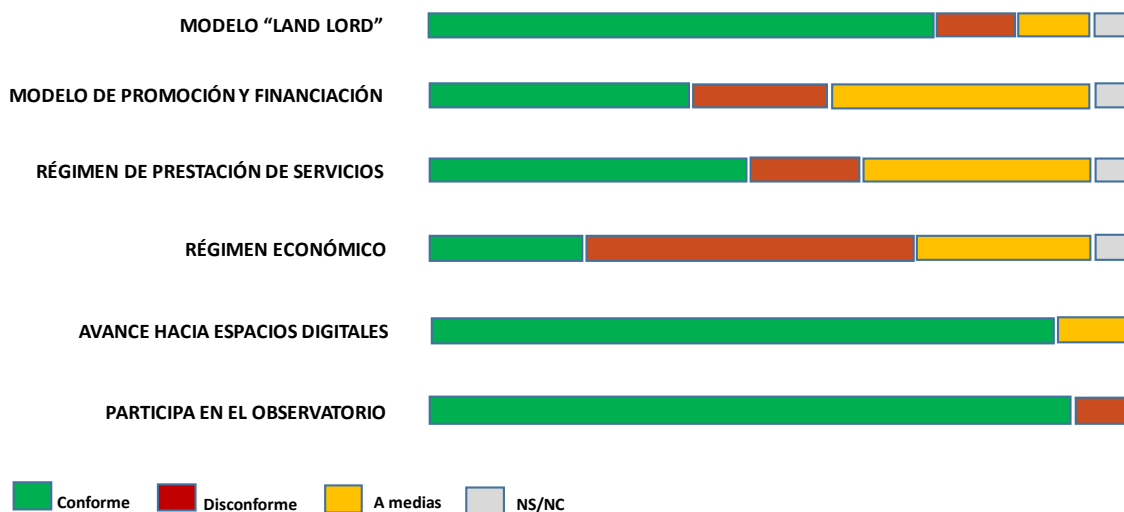
Todas estas potencialidades aconsejan traer a colación de cara al Marco Estratégico, una serie de cualidades del sistema portuario que deben ser llevadas a la excelencia. Hay coincidencia casi

plena en seguir trabajando para aspirar a la máxima consecución posible del concepto de puerto eficiente, sostenible, seguro y digital. Pero también se aporta desde el sector la necesidad de irradiar desde el puerto al resto de la cadena y de la sociedad, atributos tan demandados como el de la transparencia, inexcusable para consolidar vínculos de confianza urdidores de compromisos firmes que son claves en sectores como el del transporte, la logística o el comercio, tan necesitados de un aperturismo estable y constructivo. Al hilo de ello, entre los factores de competitividad portuaria que se valoran más por el tejido empresarial, sobresale la fiabilidad, como era de esperar, aunque seguida muy de cerca por la rapidez, la agilidad de los trámites, la flexibilidad ante los cambios y, por supuesto, el precio. Este tipo de factores, junto a la capacidad infraestructural, son los que han de regir el diseño de la oferta portuaria del futuro.

- Vinculación con el sistema portuario

Se expone primeramente una figura que resume el “sentir” del sector portuario en torno a algunas cuestiones clave incluidas en este bloque.

FIGURA 1.- VALORACIONES DE LOS MODELOS DE ORDENACIÓN, DESARROLLO Y GESTIÓN DE LOS PUERTOS



Las empresas del sector portuario manifiestan su conformidad con el modelo de gestión conocido como “land lord”. Se vuelve a recordar que este modelo consiste en que las Autoridades Portuarias ponen a disposición espacios de agua abrigada y tierra, así como infraestructura general, para que las empresas privadas presten servicios portuarios y comerciales. Lo hacen en España siguiendo un modelo de libre acceso reglado a la prestación de tales servicios y haciendo uso exclusivo de un dominio público, en régimen de autorización o concesión, durante un plazo determinado. Se trata de un modelo muy asentado, hasta el punto de haberse conformado en cada puerto una comunidad portuaria más o menos amplia, plural y diversa. Las empresas integradas en estas comunidades piden hoy día más apoyo del sector público para asegurar su viabilidad económica – a raíz de un contexto de mercado que, a su juicio, se ha endurecido desde la crisis del 2008 -, mientras que las demandantes de las mismas y clientes finales solicitan mayor grado de aperturismo y flexibilidad en el seno de tales comunidades portuarias, para disfrutar de la máxima relación calidad/precio posible.

Las respuestas obtenidas acerca de las fórmulas de promoción e inversión en los puertos reflejan mayor disparidad. Se desprende de las mismas una cierta insistencia por ampliar la participación privada en los proyectos de inversión, lo que no deja de demostrar, como hecho ventajoso, que los puertos son espacios atractivos para el capital. Este tipo de interés procede básicamente de las empresas prestadoras de servicios y lógicamente sus accionistas o financiadoras directas. A la hora de abogar por un mayor papel del sector privado, algunas de ellas se contentan con plantear mecanismos que permitan adquirir compromisos conjuntos con los que abordar de inicio proyectos de ampliación o remodelación de puertos, en línea con algún tipo de fórmula de colaboración público-privada más o menos estrecha. Otras van más a lo concreto y apuestan por varias medidas a su favor: la ampliación de plazos concesionales (todavía en mayor medida), la rebaja de las tasas portuarias (aprovechando la menor inversión pública o acudiendo directamente a sufragar infraestructuras con cargo a la fiscalidad general del país) y la elevación (o incluso eliminación) de las tarifas máximas de ciertos servicios. En el extremo, hay quien solicita una revisión del modelo actual a fin de avanzar al máximo en la privatización portuaria, relegando a la Administración Pública a un papel tutelador o de supervisión. Frente a esta petición de mayor cesión del desarrollo portuario a la iniciativa privada, algunos clientes finales se posicionan en contra, al entender que pueden terminar por encontrarse con una oferta portuaria encarecida o de peor calidad. Incluso los hay que hacen valer la necesidad de que haya alguna instancia pública que se encargue de defender el interés general. Por tanto, las visiones que se ofrecen no son del todo concordantes, aunque denotan interés por una basculación hacia el mundo privado.

El consenso entre empresas del sector vuelve a recuperarse cuando se alude al régimen actual de prestación de servicios portuarios, de forma similar al mencionado modelo de gestión “*land lord*”. Hay mayoría de respuestas a favor de este régimen abierto por el cual se gana el derecho a obtener una licencia si se avala el cumplimiento de las condiciones de los correspondientes Pliegos. No obstante, aquí se reproducen con mayor claridad las diferencias entre los puntos de vista de oferentes y demandantes de servicios portuarios. Los primeros abogan por medidas que les garanticen el sostenimiento de su actividad, mientras que los segundos reclaman el impulso de la competencia intraportuaria. Pese a ello, hay agentes que reconocen que este tipo de competencia interna no es posible en puertos de pequeño y mediano tamaño, o cuando se liga el servicio con una concesión por uso exclusivo, con lo que solicitan en tal caso la aplicación de un control riguroso por parte del sector público, a fin de mantener los servicios portuarios en niveles competitivos de calidad/precio. Hay quienes, en su afán por garantizar esto último, plantean recuperar el modelo de titularidad pública del servicio portuario previo al año 2003, el cual lleva implícito un solo prestador a ser elegido por concurso. Se abre así un conflicto de intereses que exige de la Autoridad Portuaria y de Puertos del Estado, en calidad de co-reguladores de los servicios portuarios, ejercer un papel equilibrador que compatibilice la defensa del tejido productivo apoyado en los puertos y la viabilidad económica de los prestadores. De hecho, de alguna manera, algunas asociaciones ya están viendo esto y se anticipan solicitando que el desempeño de este papel balanceador del sector público sea ágil y eficaz.

El aspecto peor valorado por el sector es el régimen económico del sistema portuario, regido por la aplicación de una serie de tasas desde el año 2003, tras un proceso judicial que desembocó en una Sentencia del Tribunal Constitucional en contra de las antiguas tarifas portuarias. Las empresas se quejan por lo general de que son tasas de cuantía elevada, fruto de la aplicación de un principio de autosuficiencia económica que lleva a que se les repercutan todos los elementos que conforman la oferta portuaria. Pero aparte de esa presión impositiva, se apuntan otras

carencias sobre las que tomar nota. Son concretamente las siguientes: su rigidez temporal (su modulación debe ser aprobada por Ley lo que conduce a tiempos de materialización largos), la falta de equivalencia al coste (de muy difícil plasmación si se desciende al detalle de cada elemento portuario), su compleja heterogeneidad (puerto a puerto, mercancía a mercancía, casuística a casuística) y la falta de transparencia, denunciada por algunos clientes finales (aun cuando todos sus elementos deban ser publicados por Ley). Hay quien imputa estas carencias a un escenario de progresivo desequilibrio entre puertos grandes y pequeños, cuestión debatida ya en el seno del propio sistema portuario, durante el correspondiente trabajo de campo destinado a alimentar este mismo nuevo Marco Estratégico.

No hay apenas entre las empresas, resquicios de duda en torno a las bondades de una estrategia eficaz de integración de los puertos en los espacios digitales. Muchos agentes la consideran absolutamente necesaria en aras a no perder comba en un posicionamiento de mercado, alcanzado ya con los elementos tradicionales de oferta portuaria, a saber, infraestructuras y servicios. La pertenencia a espacios ciber-físicos propios de la nueva economía 4.0, susceptibles de atraer talento y capital emprendedor en materia de innovación, son reclamados como un eje inequívoco del futuro Marco Estratégico. Se apoyan, entre otros semilleros, en la constitución de plataformas compartidas de intercambio y procesados de datos, que actúan como incubadoras de proyectos más ambiciosos con rumbo al puerto inteligente. A juicio de algunos agentes, de la puesta en común de información en esas plataformas digitales ganan todos, aunque hay otros que advierten de los límites que deben emanar del derecho a la privacidad de cada cual.

Por último, la mayor parte de las asociaciones encuestadas pertenecen al Observatorio permanente del mercado de los servicios portuarios. Su valoración acerca de la utilidad de este Observatorio es por lo general, positiva, si bien no renuncian a mostrar algunos inconvenientes en relación con sus contenidos (sesgo excesivo hacia los costes, en detrimento de la calidad, o falta de comparativa con otros países), con su estructura (dominancia de algún tipo de colectivo sobre otros) o de funcionamiento (se insta a superar el suministro de conocimiento para pasar a la adopción de compromisos de mejora).

- **Valoración del sistema portuario**

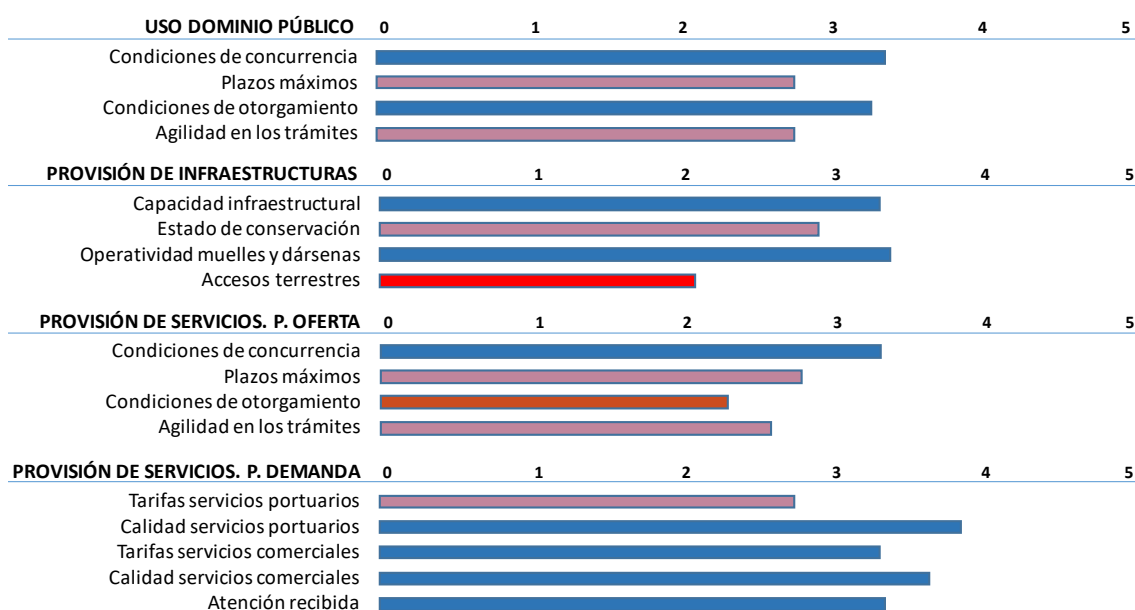
En la figura queda reflejado un resumen de las valoraciones medias proporcionadas por las asociaciones encuestadas acerca del uso del dominio público, la provisión de infraestructuras y también la de servicios, vistos desde el lado de las empresas prestadoras de tales servicios y también desde el lado de sus demandantes.

En cuanto al dominio público, las condiciones de concurrencia y de otorgamiento de concesiones y autorizaciones para su uso son bien aceptadas por lo general, aunque no con entusiasmo. Algunas asociaciones las califican como garantistas en relación con lo que se estila en el resto de Europa, aunque, al referirse a la concurrencia, hay quien solicita mayor unidad de criterio, mientras que cuando se refieren a las de otorgamiento, brotan de forma aislada quejas acerca de su rigidez y rigor en exceso, sobre todo cuando se trata de los plazos concesionales, puestos en entredicho por un número apreciable de asociaciones. La lentitud de los trámites es común denominador de muchas respuestas desfavorables, lo cual viene a dejar patente los diferentes ritmos con que se desenvuelven los sectores público y privado, con carácter general, y en los puertos en particular.

No hay duda de que del lado mar, la provisión de infraestructuras es amplia y así es reconocida por muchos operadores. El esfuerzo inversor desplegado desde el lado público, en las últimas

décadas, sobre todo antes de la crisis del 2008, es innegable. No obstante, algunos se quejan de una planificación de infraestructuras poco acertada, que ha conducido a que unos puertos estén próximos a la congestión mientras que otros sufran una situación de sobrecapacidad. Esta situación desigual en materia infraestructural conduce, a juicio de algunas empresas, a tener que soportar condiciones diferentes en términos de costes, que no ayudan a equiparar bien las condiciones de competencia cuando se opera en régimen de mercado. Aun así, el problema más acuciante sobreviene cuando se echa la mirada hacia tierra, dado que entonces se generalizan las quejas acerca de las deficiencias infraestructurales, empezando por los accesos directos a terminales y viales interiores – en precario según algunos agentes –, y terminando en las conexiones de los puertos con las redes generales de carreteras y ferrocarril – donde la magnitud del problema se acrecienta hasta volverse grave -. Las empresas son elocuentes al anunciar este problema, que es catalogado como la asignatura pendiente en materia de desarrollo portuario, de ahí que figure con la más baja de las valoraciones medias registradas. A ello se une una creciente preocupación entre el empresariado de corte portuario por un déficit de conservación, que implica asumir por parte de las Autoridades Portuarias planes de mantenimiento preventivo de las infraestructuras, de forma que ofrezcan un buen nivel de servicio y sin riesgos de fallos a futuro. Se trataría, en definitiva, de aprovechar más y mejor las infraestructuras ya creadas.

FIGURA 2.- VALORACIONES DE LA PUESTA A DISPOSICIÓN DE LA OFERTA PORTUARIA



(0) pésimo; (1) deficiente; (2) insuficiente; (3) suficiente; (4) bueno; (5) óptimo

En materia de acceso a la prestación de servicios, asoman diferencias de opinión que conviene ser resaltadas. Mientras que las actuales condiciones de concurrencia que se fijan en el sistema portuario de interés general son valoradas como suficientes, las relativas al otorgamiento de licencias acusan notables quejas, sobre todo por parte de las empresas prestadoras de servicios

portuarios. En particular, el núcleo básico de las condiciones exigidas en los Pliegos es calificado por este tipo de empresas como abusivo, hasta el punto de comprometer la viabilidad de los servicios que prestan. De ahí que resulte aquí una baja valoración. Ese núcleo lo conforman las tarifas máximas, ya mencionadas anteriormente, directamente relacionadas con los medios mínimos materiales y humanos exigidos, y los plazos de las licencias, que algunos prestadores quieren ampliar, argumentando para ello que se equiparen a los de las concesiones vinculadas, en su caso.

Cuando se trata de valorar el régimen de utilización de los servicios, las puntuaciones se elevan probablemente, en parte por incluir autocalificaciones de asociaciones implicadas en su propia prestación. No obstante, se aprecian quejas de clientes finales y cargadores acerca de las tarifas de servicios portuarios que conviene también tener en cuenta, pues no dejan de ser tales agentes los más imbricados en la economía productiva. Por el contrario, la calidad del servicio es considerada correcta por casi todos los agentes concernidos. Lo mismo ocurre con la atención recibida, a excepción de ciertas quejas acerca de la lentitud o laxitud a la hora de resolver los asuntos planteados por los usuarios, algo a subsanar por parte de las distintas Administraciones implicadas en los puertos.

A efectos del nuevo Marco Estratégico, pese a que las valoraciones rondan la suficiencia en relación con los ámbitos que acaban de verse ligados al desarrollo y funcionamiento de los puertos, hay mecanismos o variables sustanciales que deben ser mejoradas con urgencia. A tal efecto, un primer paso es el de continuar abriendo espacios de mutuo diálogo constructivo en tres niveles consecutivos: sistema portuario, comunidad portuaria y clientes. Es la manera con que se observa que se puede avanzar en la resolución de los problemas. El liderazgo de Puertos del Estado y de las Autoridades Portuarias es aquí clave, y algunas empresas, de hecho, ya están así reconociéndolo.

En este sentido, la mayoría de asociaciones consideran suficiente la forma en que las Autoridades Portuarias, desempeñan las funciones tienen atribuidas por Ley. No obstante, cuando se trata de marcar rumbo de mejora, no hay concordancia. Algunas de corte más liberal apuestan por “dejar hacer”, de manera que como mucho, las Autoridades Portuarias se limiten a velar por principios de interés general, sin inmiscuirse o entremezclarse en asuntos particulares del día a día, propios del negocio portuario. Otras acuden a defender todo lo contrario y solicitan un claro alineamiento público-privado, sobre la base de compartir intereses, que, por otro lado, se reconoce que no son nada fáciles de conciliar. Resulta ser, a la postre, un asunto difícil de equilibrar, pues en el puerto concurren empresas que adquieren derechos de prestación de servicios y de uso exclusivo, en un espacio que en España es considerado dominio público y que, por tanto, termina siendo de todos.

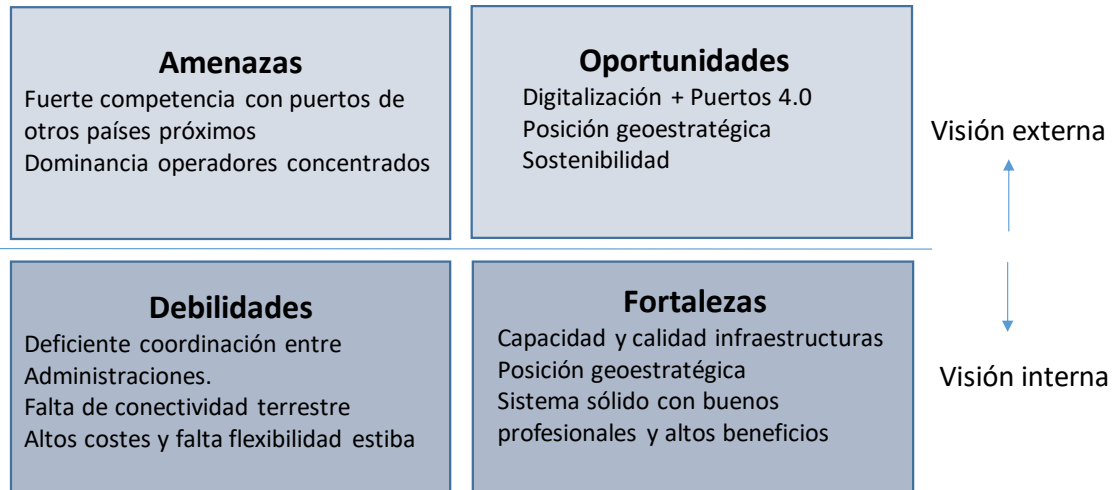
El papel de Puertos del Estado es también interpretado con suficiencia, pese a achacársele algún déficit al controlar la programación infraestructural, o interceder ante otros estamentos de la Administración Pública también implicada en los puertos (léase Aduanas y otras instancias de control en frontera). Las empresas reclaman de este organismo público más apoyo y coordinación, y menos control, interpretado a veces como de escaso valor añadido. Algunas de ellas sitúan a Puertos del Estado como un agente interlocutor, que debería ser capaz de mediar ante situaciones conflictivas, desde una posición de estricta neutralidad.

- **Visión sintética.**

La proliferación de opiniones acerca de los cuatro bloques que componen un diagnóstico de tipo DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) obliga a afrontar un ejercicio de

síntesis, aun a costa de perder riqueza propositiva. La ilustración de esa síntesis se muestra en la siguiente figura, donde se reflejan aquellas consideraciones que son mencionadas por al menos 6 asociaciones (un mínimo del 25% del total).

FIGURA 3.- DIAGNÓSTICO-SÍNTESIS DE LAS EMPRESAS



El cuadro es bien explícito.

Desde una visión externa, el afloramiento de nuevos puertos como los del Norte de África (del que el más representativo es Tánger Med), junto a la potenciación de otros ya existentes en países de nuestro entorno, es observado con preocupación por el sector portuario español. Ello unido al creciente poder negociador que van adquiriendo las grandes navieras, inmersas en procesos de fusión y alianzas, además de los conglomerados energético-industriales, capaces de decidir acerca de la relocalización de plantas industriales o de áreas logísticas de gran calado.

En otro sentido, las empresas vinculadas a los puertos son conscientes del despliegue de una serie de circunstancias favorables que, sin duda, han de ser capaces de contrarrestar las citadas amenazas. Ya se ha aludido al inicio a la posición geoestratégica, con lo que poco más hay que añadir sobre este tema. Pero, además, se reconoce entre las empresas portuarias, la radicación en todo el territorio español de talento y emprendeduría de magnitud y calidad suficiente, como para atraer hacia el sistema portuario, las verticales propias de la nueva economía 4.0. El Fondo Puertos 4.0 no es más que el comienzo de este proceso, que no solo conlleva digitalización, sino un auténtico salto modernizador a ser irradiado a las redes de transporte, logística y comercio. Otra oportunidad tan clara como ésta consiste en aprovechar la reorientación de todas las políticas sectoriales hacia la sostenibilidad, con especial atención a su vertiente ambiental, desde la que atañe a la contaminación local sobre el medio físico inmediato (tierra, mar y aire) hasta la que se relaciona con la lucha contra el cambio climático.

Por su parte, desde una visión interna, el colectivo de empresas que operan en los puertos advierte de los problemas que se suscitan por la ocasional falta de capacidad de la Administración Pública por coordinarse para ejercer con eficacia todos los controles que tienen encomendados. Se están perdiendo flujos de tráfico, y por consiguiente, actividad económica, a favor de otros países, por estas circunstancias adversas. Por otro lado, a modo de desventaja

especialmente significativa, ya se ha recogido en este documento, de forma repetida, las advertencias de las empresas acerca de la deficiente accesibilidad terrestre a los puertos. Hay también asociaciones de empresas que continúan quejándose de los elevados costes de determinados servicios portuarios y también de la falta de flexibilidad de la estiba.

Por último, pese a recibirse algunas críticas por sobrecapacidad, más de la mitad de las asociaciones reconocen en las infraestructuras portuarias una de las fortalezas más claras del sistema portuario de interés general. Además, conviene añadir a este cajón de fortalezas algunas consideraciones favorables acerca de la solidez de este sistema, tanto desde el punto de vista de sus reglas de juego y como desde el de su capacidad de generación de recursos, dotado además de personas con elevada profesionalidad.

Con base en este diagnóstico, el público objetivo de empresas encuestadas ha propuesto una serie de medidas que, sometidas a una agrupación tendente a preservar un mínimo hilo argumental, cabría listar como sigue:

- Adecuar la oferta infraestructural a la demanda actual y previsible, sobre todo en materia de infraestructuras de conexión terrestre
- Adecuar las tasas a costes reales, internos y externos.
- Simplificar y agilizar procedimientos administrativos. Acompasar ritmos del sector público y privado.
- Mayor diálogo e interrelación entre el sistema portuario, la comunidad portuaria y los clientes intermedios y finales.
- Impulsar el puerto eficiente, sostenible, seguro, digital y transparente.

Estas conclusiones no dejan de ser preliminares, pero, por su utilidad y riqueza expositiva, sirven de partida para sentar las bases del nuevo Marco Estratégico, el cual no dejará de elaborarse en el marco de un proceso dialogante y participativo con el sector portuario.

