

# MARCO ESTRATÉGICO DEL SISTEMA PORTUARIO DE INTERÉS GENERAL

**AÑO 2018**

## CUESTIONARIO PARA LAS EMPRESAS DE LA COMUNIDAD PORTUARIA

### 1. ANTECEDENTES

El Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante prevé la figura de un Marco Estratégico del sistema portuario de interés general a ser elaborado por Puertos del Estado, en colaboración con las Autoridades Portuarias. Una vez ratificado por el Consejo Rector de Puertos del Estado se aprueba por el Ministerio de Fomento. Este Marco Estratégico ha de contener el modelo de desarrollo estratégico, los criterios de actuación, así como los objetivos generales de gestión técnicos, económicos, financieros y de recursos humanos del conjunto del sistema. El resto de los instrumentos de planificación (Planes Estratégicos, Planes Directores de Infraestructuras y Planes de Empresa) permanecen sujetos a los citados objetivos generales.

El último Marco Estratégico fue aprobado en 1998 y recoge un diagnóstico y un escenario a alcanzar constituido por tres modelos: un modelo de negocio que propugnaba el paso del concepto “puerto instrumento” (“*tool port*”) a otro de “puerto propietario” (“*land lord*”) dirigido en última instancia a la generación de valor para el cliente; un modelo de gestión, que propugna la adopción de criterios empresariales flexibles y cercanos a la prestación de servicios en régimen de mercado; y un modelo de relación basado en una autonomía de gestión bajo una coordinación basada en la participación y el consenso.

Pasados 20 años desde la aprobación del último Marco Estratégico, se han producido una serie de cambios, tanto en el entorno como internos en los puertos españoles, con el suficiente calado como para aconsejar una reformulación de sus bases de desarrollo estratégico, los criterios de actuación y los objetivos generales. Parte de estos cambios son claramente medibles desde una perspectiva cuantitativa, con las estadísticas disponibles de tráfico.

Así, en 1997, el tráfico anual total en los puertos españoles era de 290 millones de toneladas y ahora se superan 550 millones de toneladas. En aquel año se atendían unos 18 millones de pasajeros y hoy son 35 millones anuales. Ello pese al agudo retroceso sufrido durante la crisis financiera y económica de los años 2008 y 2009, en que, en tan solo en un año, las mercancías movidas en los puertos retrocedieron más del 12%. Pero, pasados los años, la demanda está muy por encima de los niveles de la pre-crisis, fruto de una continua incorporación del tejido productivo español a los mercados internacionales.

A lo largo de las dos últimas décadas, la demanda ha registrado también cambios muy relevantes de corte estructural. Del lado de las mercancías, se ha terminado por dar un vuelco espectacular en la composición de tráfico según su forma de presentación. En 1997, la mercancía general representaba un 28% del total; hoy alcanza un 46%. Dicho de otra manera, hace 20 años, todavía predominaba el tráfico de materia prima llevada a granel y hoy, es el producto semielaborado y elaborado, mayoritariamente en contenedor, el que toma la delantera. En el segmento de los viajeros, el vuelco registrado no es menor. Así, los 3 millones de cruceristas de entonces, han pasado a ser ahora más 9 millones.

El valor añadido bruto del sector portuario español ronda en la actualidad los 12.000 millones de euros, el cuál prácticamente se duplicaría si se le suman los efectos indirectos e inducidos.

Detrás de ello, hay un total de unos 95.000 empleos directos y alrededor de 175.000 empleos indirectos e inducidos.

Esto no es más que fruto de la intensa transformación social y económica vivida tanto en España como en el resto del mundo. La proyección al exterior, ya no solo de las grandes compañías españolas de todos conocidas, sino de miles y miles de pequeñas y medianas empresas, y el liderazgo en sectores como el turismo o el hortofrutícola, por poner dos ejemplos, son el principal motor de ese cambio. También la modernización de nuestra infraestructura logística ha contribuido a ese vuelco, y dentro de ella, los puertos, sin duda, han sido la punta de lanza.

Durante todo ese periodo de expansión de la demanda, los puertos han adaptado sus infraestructuras aumentando su capacidad de forma sensible. Lo han hecho en términos de metros lineales de atraque, en términos de calados, y también en términos de superficie de depósito de las mercancías. Pero, sobre todo, lo han hecho en términos de generación de nuevas dársenas abrigadas. En los momentos de máximo apogeo desarrollista, se han llegado a registrar anualidades de inversión pública de 1.300 millones de euros, destinada en gran parte a construir grandes obras de abrigo, cuando hoy las anualidades no superan los 500 millones de euros. No hay duda de que los proyectos del lado mar han dominado la planificación infraestructural en las últimas décadas. Sin perjuicio de haberse producido ciertas situaciones iniciales de sobrecapacidad, la lógica detrás de todo ese desarrollo ha venido marcada por un intensísimo crecimiento del tráfico en términos de cantidad y de gigantismo de los propios barcos. A raíz de todo ello, nunca, en toda la historia evolutiva de los puertos, se había alcanzado un grado de eclosión como el registrado recientemente.

Pero, después de tanto esfuerzo inversor en infraestructura básica de naturaleza marítima, toca en esta materia, reorientar la mirada. Se ha de pasar a aprovechar y a cuidar, más y mejor, la infraestructura que ya tenemos ejecutada. Se hace preciso provocar la generación o transformación de terminales portuarias especializadas en el interior de las aguas abrigadas, necesariamente acompañadas a la demanda real que pueda ir surgiendo, y plenamente integradas en las cadenas de transporte y logística. Y, cómo no, hemos de ir también más allá de nuestros límites portuarios y contribuir, en la medida de nuestras posibilidades, a resolver el déficit que todavía persiste en materia de accesibilidad terrestre.

Se desprende de lo anterior una necesaria reasignación de recursos y una apuesta definitiva por la innovación. También obliga lo dicho a que las decisiones del sector público se apoyen en compromisos en firme con el sector privado, que es quien, en definitiva, presta los servicios

Por otra parte, no todo lo que ha cambiado en estos últimos 20 años son los tráficos o es de naturaleza puramente infraestructural. Vivimos en una sociedad muy distinta a la de hace dos décadas. Es una sociedad que reclama del sector público mecanismos que contribuyan a elevar y extender los estándares de bienestar, a la par que eviten amenazas de corte coyuntural y estructural, como las crisis a que nos pueden abocar los mercados globalizados, o los efectos perniciosos y ya casi-irreversibles, derivados de la generación de todo tipo de residuos sólidos, líquidos y gaseosos. Es también una sociedad hiperconectada, gracias a la tecnología basada en internet, en las que los individuos se dan a conocer, generan lazos de confianza y resuelven acuerdos en los planos económico y social, a través de redes sociales. En esas redes proliferan potentísimos motores de búsqueda y procesamiento de datos, los cuáles permiten dotar a muchos procesos de una eficiencia antes inimaginable.

Los países, comunidades, empresas y personas actuales se desenvuelven en entornos que poco tienen que ver con los de la generación anterior, y que, muy probablemente, nada tengan que

ver con los de las generaciones futuras. Cada vez tiene más calado el interés social por un entorno sostenible, seguro e integrador, donde se respete la pluralidad y la igualdad de oportunidades. Si esa es la tendencia de la sociedad, ahí habrá que marcar el rumbo. Y cuando ese entorno se vuelve relacional, los puertos, están, sin duda, fuertemente concernidos, por ser rótulas canalizadoras de personas y productos.

Con la actual revolución industrial 4.0 estamos asistiendo a una transformación económica sin precedentes y que no tiene marcha atrás. Se basa en la combinación de infraestructura física con sistemas ciberfísicos, capaces de tomar decisiones descentralizadas y de cooperar, tanto entre ellos como con las personas. Esta transformación afecta directamente a los sectores logístico, marítimo y portuario. Las actividades operativas se digitalizan y combinan con las tecnologías de información y comunicación y conforman el concepto "Puertos 4.0". Los puertos no son únicamente una infraestructura donde fluyen o se concentran corrientes de tráfico, sino un espacio que contribuye activamente a compartir información en los corredores logísticos, donde se promueven nuevos modelos de negocio basados en la digitalización y orientados a la mejor experiencia de los clientes de los sectores marítimo y logístico.

La revisión del Marco Estratégico del sistema portuario de interés general, ha de delinear un dibujo del escenario futuro de los puertos, donde se evalúe la relación entre los sectores público y privado implicados en el sector portuario.

De una correcta colaboración entre ambos sectores, se desprenden muchos de los objetivos que deben ser recogidos en el Marco Estratégico, y que se orientan al logro de unos puertos del futuro, sostenibles, integrados, eficientes, contributivos, socialmente comprometidos, seguros e inteligentes.

## **2. ENFOQUE DE LA CONSULTA**

En la presente consulta se plantean una serie de cuestiones relativas al conjunto de los puertos de interés general, cuyas respuestas van a servir para fundamentar el alcance y contenidos del nuevo Marco Estratégico.

Se recuerda que el puerto es un nodo de las redes de transporte, logística y comercio. Visto así, su integración en un sistema brinda la oportunidad de, en lugar de funcionar aislado, actuar de manera coordinada, a fin de lograr el mayor alcance y conectividad posible, en esas redes en las que participa, yendo de lo local a lo global.

Una conformación de puertos como sistema puede, según se configure, sentar las bases para ajustarse mejor a las necesidades de los sectores de actividad económica del área de influencia que tienen vocación comercial (agroalimentario, energético-industrial, mercancía general diversa más o menos elaborada). También abre la posibilidad de ofrecer una oferta más apropiada a los intereses de las personas decididas a utilizar el modo marítimo para viajar, ya sea en línea regular, como en crucero. Ello sabiendo que, en las redes de transporte, logística y comercio, donde ha de desenvolverse ese sistema portuario, confluyen de forma inevitable dos tipos de fuerzas con mayor o menor grado de intensidad: las de la competencia y las de la colaboración. Esas fuerzas se despliegan en el seno del sistema y también más allá. En ese contexto, todo lo que se alinee con el hecho de colaborar estará en los mismos fundamentos de un sistema portuario. Máxime en un mundo hiperconectado como el que vivimos. Pero, sobre todo, la existencia de ese sistema portuario sienta las bases para contribuir de forma efectiva y equilibrada, a la consecución de objetivos de interés general que van más allá del

funcionamiento interno de dichas redes, y que afectan al conjunto de los ciudadanos, tales como los de la sostenibilidad, la igualdad de oportunidades y el bienestar social.

En el año 1992, los puertos españoles se sometieron a una profunda reforma legislativa. En concreto, se identificó un "sistema portuario de titularidad estatal", conformado por una serie de puertos marítimos comerciales, en razón de su "interés general", conforme a lo que establece el artículo 149.1.20 de la Constitución relativo a las competencias exclusivas del Estado, pasando el resto de puertos a ser de competencia autonómica. Ese sistema ha perdurado hasta el momento presente, con ciertas adaptaciones en sucesivas reformas legislativas, hasta llegar al Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, hoy en vigor.

A continuación, se plantea un cuestionario a responder de forma abierta. Cada cuestión contiene un texto que enmarca la situación o problema que se plantea y, en algún caso, un posible camino a seguir. Al final se añade una batería de preguntas a responder vistas en conjunto. Cabe, en todo caso, completar las respuestas con aspectos que se considere que no se hayan abordado suficientemente ni el expositivo de la cuestión ni en la formulación de las preguntas. También se recomienda una lectura inicial completa de todo el cuestionario antes de proceder a escribir las respuestas, pues algunas cuestiones presentan asuntos que, aunque se aborden desde distintas perspectivas, se solapan entre sí. Esa lectura inicial permite luego matizar mejor las respuestas.

Es recomendable que las respuestas que se aporten, se enmarquen en una perspectiva del sistema portuario y no de cada puerto. En concreto, el objetivo es apreciar el conjunto de Autoridades Portuarias y Puertos del Estado como un sistema, a fin de proceder a su mejora, teniendo en cuenta no solo el papel del sector público en ese sistema, sino la importante actividad inversora y de prestación de servicios que desempeña el sector privado, integrado en lo que se conoce como comunidad portuaria.

Debe aclararse en este sentido que, con esta revisión del Marco Estratégico se pretende diseñar una renovación adecuada a los cambios en el entorno, del conjunto de principios y pautas de funcionamiento estratégico que rigen el sistema portuario, tal y como se conoce actualmente, establecer las bases para alinear procesos y estructura organizativa al nuevo modelo estratégico y definir una "cultura compartida" que recoja principios y valores a que debe tender el conjunto del sistema portuario.