

Resultados de las consultas a los clientes del sistema portuario

septiembre de 2019

Marco Estratégico

Sistema portuario de interés general

Índice

| Capítulo | Nº |
|--|-----------|
| 1.- Diseño, ejecución y explotación de las encuestas | 1 |
| 2. Los puertos de interés general. Visión y misión | 3 |
| 2.1. Posicionamiento estratégico | 3 |
| 2.2. Funciones de los puertos en las redes de transporte, logística y comercio | 5 |
| 2.3. Puertos eficientes, sostenibles, seguros y digitales. | 7 |
| 2.4. Factores de competitividad | 8 |
| 3. Vinculación con el sistema portuario | 12 |
| 3.1. El suelo y la inversión | 12 |
| 3.2. La prestación de servicios y el régimen económico | 16 |
| 3.3. Gestión de la información y el conocimiento | 19 |
| 4. Valoración del sistema portuario | 24 |
| 4.1. El uso del dominio público | 24 |
| 4.2. Provisión de infraestructuras | 26 |
| 4.3. Provisión de servicios. Perspectiva de oferta | 29 |
| 4.4. provisión de servicios. Perspectiva de demanda | 30 |
| 4.5. El papel de las Autoridades Portuarias | 34 |
| 4.6. El papel de Puertos del Estado | 36 |
| 5. Visión sintética del sistema portuario | 39 |
| 5.1. Diagnóstico DAFO | 39 |
| 5.2. Medidas propuestas | 45 |
| 6. Conclusiones | 50 |

1. DISEÑO, EJECUCIÓN Y EXPLOTACIÓN DE LAS ENCUESTAS

En el mes de noviembre de 2018, Puertos del Estado inició una campaña de consultas a los usuarios y clientes del sistema portuario de interés general. El motivo era contar con una primera valoración de este colectivo acerca de este mismo sistema, de cara a la redacción de un nuevo Marco Estratégico. Se entiende aquí por tales agentes las empresas tanto prestadoras de servicios en los propios puertos, con o sin autorización o concesión, como demandantes de tales servicios, encuadradas en distintos sectores de actividad.

A tal efecto, se empleó el cuestionario que se muestra en el Anejo 1, adjunto al presente informe. Como se puede apreciar, se estructuraron las preguntas en cuatro bloques invitando a dos posibles respuestas: aquellas expresables de forma numérica, encuadradas en un rango de niveles predeterminados de valoración (aproximación cuantitativa) y las abiertas a recoger los comentarios o juicios de valor que el encuestado quisiera aportar por escrito en los recuadros correspondientes (aproximación cualitativa).

El envío de cuestionarios se realizó por vía digital, precedido de un escrito de la Presidenta de Puertos del Estado dirigido a las direcciones gerenciales de una amplia muestra de Asociaciones o colectivos de empresas, 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.

Como se ha indicado, el objetivo principal era recoger el estado de opinión y las propuestas de mejora que plantean los agentes descritos al inicio, directamente vinculados al sistema portuario, acerca del funcionamiento y desarrollo de este sistema, con el fin de ser tomados en consideración para la elaboración del nuevo Marco Estratégico.

La recepción de cuestionarios cumplimentados se cerró el 30 de junio de 2019.

A la vista del número de cuestionarios recibidos y de la cantidad y calidad de la información volcada en ellos, se puede afirmar que la campaña de encuestas a los usuarios y clientes ha alcanzado el objetivo principal trazado al inicio.

La buena culminación de la encuesta se debe, entre otras causas, a haberse diseñado un proceso de recogida de información apoyado, como se ha adelantado, en las asociaciones, corporaciones, organizaciones o clústeres empresariales representativas de usuarios y clientes del sistema portuario, depositando en sus correspondientes órganos de gobierno o direcciones gerenciales, la labor de conformar respuestas medias representativas de cada colectivo.

Tras la ejecución de la campaña se dispone de cuestionarios debidamente cumplimentados que proporcionan información representativa de 24 colectivos empresariales, los cuáles abarcan una parte muy sustancial de la actividad económica directamente relacionada con el sistema portuario.

Se agradece desde Puertos del Estado el interés puesto en esta campaña y el esfuerzo de cumplimentación de los cuestionarios desplegado por cada asociación, organización o, en su caso, empresa concreta, así como la claridad y franqueza a la hora de consignarse las respuestas. No podría alcanzarse un Marco Estratégico avanzado y útil para el sistema portuario de interés general, sin las aportaciones construidas desde la experiencia concreta de quienes realmente prestan los servicios en los puertos, ni tampoco sin las valoraciones de sus demandantes directos.

En lo que se refiere al tratamiento estadístico de la información recibida, es preciso aclarar que se ha optado por realizar agregaciones numéricas tomando como base la muestra de colectivos, sin otorgar a cada uno ponderación o peso alguno de forma que queden diferenciados entre sí, esto es, considerándolos a todos por igual de cara a su contribución al resultado.

Por otro lado, junto a valores medios, también se ha estudiado la distribución muestral de respuestas y algún indicador de dispersión asociado, que solo se resalta en caso de considerarse de interés.

Al análisis numérico se añade otro de orden más cualitativo, apoyado en los comentarios recibidos, a fin de enriquecer los resultados cuantitativos más sintéticos, con aquellos matices aportados por los colectivos, que destacan por su frecuencia u originalidad.

Se insiste por último en la posibilidad de revisión posterior de los resultados obtenidos en esta campaña de encuestas, como consecuencia de reconsideraciones que pudieran hacerse tras un trabajo de discusión o contraste posterior con los agentes encuestados, en conjunto o 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 los contenidos de los cuestionarios, una vez cumplimentados, según los bloques en que se ha estructurado el mismo.

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

2.1. Posicionamiento estratégico

El cuestionario distribuido comienza por una serie de preguntas cuya utilidad básica es llevar la atención del encuestado hacia el sistema portuario de interés general, para ser observado desde una perspectiva estratégica de conjunto.

Con esa intención, se presenta en la primera cuestión, una serie predeterminada de consideraciones acerca del posicionamiento estratégico de los puertos de interés general, a ser valoradas por los agentes encuestados, conforme a un baremo también prefijado (desde 0 o irrelevante, hasta 5 o totalmente relevante). Las consideraciones vertidas desgranar diversos roles de los puertos españoles en su contexto geográfico.

A modo de resultado general y en términos medios, todos los roles propuestos en el cuestionario (ver tabla 1) han sido puntuados entre próximos a “muy relevantes” y “totalmente relevantes” (en concreto, valores de 3,8 a 4,6 sobre un máximo de 5).

Los aspectos más enfatizados se refieren al papel del sistema portuario como plataforma o soporte logístico, tanto para el comercio propio de la Península Ibérica, exterior e interior, como para la redistribución de grandes flujos de carga con una lógica global.

TABLA 1. POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO.
VALOR MEDIO, FRECUENCIA Y DESVIACIÓN TÍPICA (Población total=24)

| POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO | Valor medio | NS/NC | Irrelevante | Apenas relevante | Poco relevante | Relevante | Muy relevante | Totalmente relevante | Desv. típica |
|---|-------------|-------|-------------|------------------|----------------|-----------|---------------|----------------------|--------------|
| 1. Atender tráficos import/export España | 4,4 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 7 | 13 | 0,8 |
| 2. Plataforma de tránsito marítimo internacional | 4,5 | 1 | 0 | 1 | 0 | 0 | 8 | 14 | 0,9 |
| 3. Puerta Sur a Europa de tráficos inter-continental | 3,8 | 1 | 0 | 2 | 1 | 4 | 9 | 7 | 1,2 |
| 4. Nodos de tte marít de corta dist. y autop. del mar | 3,8 | 1 | 0 | 0 | 1 | 7 | 11 | 4 | 0,8 |
| 5. Potencia crucerística | 3,9 | 1 | 0 | 1 | 1 | 5 | 9 | 7 | 1,1 |
| 6 Movilidad cabotaje Penín.- Islas/Ceuta/Melilla | 4,3 | 1 | 0 | 0 | 0 | 3 | 10 | 10 | 0,7 |

En concreto, más de la mitad de las respuestas catalogan como “totalmente relevante” para los puertos, el hecho de atender el comercio exterior español y de funcionar además como plataforma de tránsito marítimo, aprovechando entre otros atributos, la manifiesta proximidad a las grandes rutas transoceánicas. Se aprecian ambos aspectos (puertas de entrada/salida y de redistribución) como misiones portuarias “naturales”, y su énfasis obedece posiblemente al hecho de ser muy reconocibles en la actualidad, por estar ya muy consolidadas – aunque no exentas de amenazas -, razón por la cual atraen buena parte de la atención mostrada. No obstante, no se entra en detalle acerca de cómo el sistema portuario encaja, o ha de encajar, en la red global de comercio, logística o de transporte. Así, por ejemplo, faltan alusiones expresas

a la conectividad marítima con los continentes asiático o americano (solo hay una referencia). Se recuerda que España ocupa un puesto elevado a escala mundial en esta materia, según UNCTAD. Todo lo más, surgen varias citas relativas a la comunicación Europa-África vía España-Marruecos, tildadas de gran interés, probablemente por su actual emergencia.

También se hace sobresalir por los encuestados el papel de los puertos como garantes de la conectividad marítima intranacional, entre la Península Ibérica y las Islas Canarias y Baleares, así como con Ceuta y Melilla, y también entre las propias Islas. Los colectivos que ponderan esta vocación tradicional de los puertos de interés general como articuladores del transporte marítimo interior español, se hacen eco de la exclusividad de este modo para atender la movilidad de mercancías y pasajeros en este ámbito, y también toman en consideración la elevada intensidad de las rotaciones de los correspondientes servicios aprovechando la corta distancia. La condición de estas conexiones marítimas como totalmente necesarias para determinados territorios insulares o aislados, convierten en vitales a los puertos que las vertebran y así es resaltado por algunos agentes.

Con algo menor valoración – aunque sin perder por ello relevancia - figuran las referencias a ser puerta sur a Europa y contribuir al transporte marítimo de corta distancia, así como a la actividad de los cruceros. Se analizan estos aspectos a continuación.

Las alusiones al desempeño del sistema portuario como puerta Sur de Europa acusan una cierta variabilidad (desviación típica superior a 1). Ello se deriva de la coexistencia de dos conglomerados de valoraciones: las tendentes al ensalzamiento del sistema portuario como potencial vía de entrada al corazón de Europa (puntuaciones máximas de 5) y las que rebajan sustancialmente el grado de relevancia de esta apreciación (puntuaciones de 1 y 2). Entre estas últimas respuestas, más ocasionales, proclives a minimizar el papel de los puertos como canales abiertos a Europa, destacan comentarios señalando las *“limitaciones de distancia al centro de Europa (insalvable) y la escasa capilaridad de la frontera con Francia”*, o reclamando justamente que se *“amplifiquen”* esos canales. Se entremezclan así consideraciones conceptuales acerca de la trascendencia que supone para el sistema portuario el hecho de poder ser entrada/salida Sur de Europa, con independencia de si es un hecho consumado o no en la actualidad, con otras valoraciones a la baja, de corte pesimista, influidas posiblemente por el estado actual de avance de ese hecho potencial, hoy día todavía deficitario en comparación con los puertos del arco Atlántico centro-europeo. Esta circunstancia aconsejaría para un proceso de inferencia, reconsiderar al alza la relevancia encontrada acerca del papel del sistema portuario como puerta Sur de entrada a Europa, pues incluso hay valoraciones bajas que esconden sin embargo una apreciación de esta opción como muy relevante justamente por su potencialidad.

Por su parte, la contribución del sistema portuario al transporte marítimo de corta distancia queda valorada entre relevante y totalmente relevante, con una media de 3,8, valor éste similar al de los cruceros. Pero, mientras que la variabilidad de respuestas en torno al transporte marítimo de corta distancia está relativamente acotada, la que atañe a los cruceros vuelve a elevarse hasta niveles similares a la consideración del sistema portuario como puerta sur de Europa (desviación típica superior a 1). Las razones de esta nítida variabilidad en torno a las opiniones acerca de la actividad de los cruceros, son, sin embargo, de otro tipo. Tienen que ver con el ámbito de actividad del encuestado. Algunos agentes alejados del sector de los cruceros puntúan baja la relevancia del papel de los puertos frente a este mismo sector, mientras que los que están directamente concernidos lo vuelven totalmente relevante. Se pone de manifiesto con ello una cierta falta de empatía de algunos agentes encuestados a la hora de aceptar la invitación a proporcionar una visión general de sistema portuario, que pueda ir más allá de la

actividad particular de cada cual. Incluso se llega a renunciar a la emisión de valoraciones acerca de cuestiones que no son entendidas como propias, arguyéndose a veces por prudencia, desconocimiento en la materia - en tal caso, no sin razón -. Ello lleva a suponer que la relevancia real de los puertos ante segmentos de actividad de corta distancia marítima, como son las autopistas del mar o la actividad imputable a los cruceros, probablemente sea mayor que la que se extrae de las respuestas manejadas. También se encuentra alguna llamada de atención acerca de los problemas que puede acarrear un crecimiento sin límites del tráfico de cruceros sobre entornos urbanos próximos.

Se concluye pues que los encuestados otorgan una elevada valoración (por encima de 3,8 sobre 5) a las 6 consideraciones proporcionadas en el cuestionario en torno al posicionamiento estratégico del sistema portuario de interés general, con lo que ninguna de ellas ha de faltar a la hora de delinear las líneas estratégicas del sistema portuario.

2.2. Funciones de los puertos en las redes de transporte, logística y comercio.

En el cuestionario se incluyó, a modo introductorio, tres funciones básicas de los puertos con una serie de atributos deseables, a saber:

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

Pues bien, casi todos los colectivos catalogan entre “relevante” y “totalmente relevante” las tres funciones citadas, aunque con algunas diferencias entre ellos.

Afloran en más de la mitad de los cuestionarios, respuestas dirigidas a considerar totalmente relevante para los puertos la primera y la tercera función, esto es, a ensalzar del puerto el ser nodo de paso o de transferencia de carga y pasajeros, y el ser también nodo de concentración y de generación de valor. De este resultado se desprende un énfasis muy claro puesto en el papel determinante de los puertos en los sectores del transporte, logística y comercio.

TABLA 2. FUNCIONES DE LOS PUERTOS.
 FRECUENCIAS, VALOR MEDIO Y DESVIACIÓN TÍPICA. (Población total=24)

| FUNCIONES | Valor medio | NS/NC | Irrelevante | Apenas relevante | Poco relevante | Relevante | Muy relevante | Totalmente relevante | Desv. típica |
|--------------------------------|-------------|-------|-------------|------------------|----------------|-----------|---------------|----------------------|--------------|
| 1. Ser nodos de transferencia | 4,58 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 10 | 14 | 0,50 |
| 2. Ser nodos de transformación | 3,70 | 1 | 0 | 0 | 2 | 8 | 8 | 5 | 0,93 |
| 3. Ser nodos de concentración | 4,33 | 0 | 0 | 0 | 1 | 4 | 5 | 14 | 0,92 |

Con lo dicho, las valoraciones medias acerca de los dos roles citados terminan por superar el nivel de “muy relevante” (equivalente a 4). A ello le acompaña una colección de propuestas de mejora del desempeño a la hora de ejercer tales roles, del tenor siguiente: *“maximizar la relación calidad/precio así como generar y aportar mayor valor en la cadena de la actividad*

portuaria a un precio competitivo. Competir con valor y servicio añadidos altamente cualificados”, “mejorar la eficiencia de la transferencia modal en los puertos (coste, calidad servicio)”, “facilitar la transferencia entre mar y tierra de mercancías y pasajeros, como pilar fundamental de la planificación estratégica”, “generar valor, ya que el puerto ha dejado de ser, únicamente, el lugar de embarque y desembarque. Es un centro logístico intermodal y debe, con su actividad, generar valor a la cadena logística”, “generar valor a la cadena de transporte. Para mejorar la capacidad de servicio al cliente”.

La consideración del puerto como un nodo de concentración de actividades de valor añadido (tercera función de las ciudades) acusa algo más de dispersión que la de funcionar como nodo de transferencia, hecho que lleva a esta última a ocupar el primer lugar por orden de importancia. Se sigue entendiendo, entre la mayoría, que la *“razón de ser”* del puerto es justamente la más arraigada desde su génesis, esto es, enlazar tierra con mar. Este recurso al puerto de *“primera generación”* (según UNCTAD) de carácter conectivo, atañe no solo a la mercancía, sino al pasajero. Algún encuestado eleva el tono discursivo al considerar los puertos como *“puntos de encuentro de distintas culturas”*.

Es más, hay quien otorga una valoración de *“poco relevante”* al puerto que alberga actividades logísticas de valor añadido que van más allá de esa concepción primigenia de eslabón o enlace. No obstante, son valoraciones matizables. Ese mismo agente que rebaja la relevancia del carácter logístico del puerto, enfatiza a continuación, en sus comentarios, ese mismo carácter, exhortando a *“favorecer la habilitación de suelo logístico e industrial cerca del puerto, para montar cadenas eficientes”*. Se trata de una aparente contradicción que tiene una posible explicación. Es probable que la valoración numérica acerca de la *“relevancia”* corresponda, en algunos casos, a un diagnóstico de situación existente, es decir, que haga referencia a las carencias reconocibles hoy en el desempeño logístico de los puertos y no a la relevancia que ese mismo desempeño tiene desde un punto de vista conceptual o trascendente (estado actual en lugar del deseable).

Algunos encuestados listan además medidas de mejora, según ellos necesarias, para cumplir correctamente las dos funciones señaladas (las ligadas al transporte y las ligadas a la logística). Entre ellas, se citan, por orden de frecuencia y prioridad manifestada, las siguientes:

- Agilidad de trámites aduaneros y fronterizos para no parar cadenas bajo pedido y sin stocks, tendente a que exista una coordinación de manera que la interlocución sea única
- Conectividad terrestre, tanto por carretera como por ferrocarril
- Digitalización de procesos con extensión a cadenas de logística y productivas

Por su parte, el papel del puerto como nodo de transformación, copartícipe de un polo industrial adyacente, sin dejar ser percibido como relevante, queda en tercer lugar, por detrás de las funciones más ligadas a los sectores clásicos del transporte, logística y comercio. En línea con las opiniones expresadas por algunas Autoridades Portuarias en esta materia, surgen valoraciones – no muchas – que no parecen otorgar la debida importancia al flujo de materia prima tanto agroganadera como energético-industrial. Se entiende que, al llevar ya décadas plenamente asentado, se da un como hecho consumado y no constituye, por tanto, objeto de deseo a futuro, salvo excepciones. Ocurre normalmente así ante una actividad muy estable o *“cautiva”*, imputable justamente a la presencia próxima de un gran conglomerado industrial. Objetivamente hablando, no hay duda de la importancia real de tales flujos a la hora de contribuir a dar sentido al puerto, pero al considerarse improbable la relocalización de ese

conglomerado al que se sirve, deja de formar parte de la agenda de prioridades y se le termina prestando menos atención.

Ciertos colectivos se hacen eco, de todos modos, de esta función de corte más industrial y apuntan que, *“dado el incremento de volúmenes de intercambio y las limitaciones geográficas de nuestros puertos, puede analizarse qué actividades industriales deben estar en entornos portuarios”*. Otros acentúan el concepto portuario-industrial, por entender que acusa *“mayor capacidad de emprendeduría y negocio”*. Proponen así una estrategia de desarrollo portuario dirigida a *“servir de plataforma de la transformación industrial, ya que convertiría a los puertos no sólo en meros eslabones en el tráfico marítimo, sino en una parte del proceso productivo”*.

2.3. Puertos eficientes, sostenibles, seguros y digitales.

Las cuatro cualidades deseables para los puertos, que se apuntan en el cuestionario (eficiencia, sostenibilidad, seguridad y digitalización), son consideradas como ineludibles por todos los encuestados, dando lugar a valoraciones medias acerca de su grado de importancia próximas a la puntuación máxima (5). De hecho, más de la mitad de los encuestados interpretan que tales atributos son *“totalmente relevantes”*, tildados específicamente de *“imprescindibles”* o de la *“máxima prioridad”*, lo que los consagra como principios rectores de cara a optimizar el desarrollo y funcionamiento del sistema portuario de interés general.

TABLA 3. CUALIDADES DE LOS PUERTOS.
FRECUENCIAS, VALOR MEDIO Y DESVIACIÓN TÍPICA (Población total=24)

| CUALIDADES | Valor medio | NS/ NC | Irrelevante | Apenas relevante | Poco relevante | Relevante | Muy relevante | Totalmente relevante | Desviación típica |
|-------------------|-------------|--------|-------------|------------------|----------------|-----------|---------------|----------------------|-------------------|
| 1. Eficiencia | 4,50 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 6 | 15 | 0,72 |
| 2. Sostenibilidad | 4,42 | 0 | 0 | 0 | 0 | 3 | 8 | 13 | 0,72 |
| 3. Seguridad | 4,63 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 7 | 16 | 0,58 |
| 4. Digitalización | 4,38 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 7 | 13 | 0,77 |

Entre los comentarios que acompañan a las valoraciones numéricas, figuran algunos dignos de mención:

- **Eficiencia:** algunos colectivos no dudan en colocar esta cualidad en primer lugar. Así, se indica que *“la eficiencia de todas las operaciones portuarias es clave para atraer tráfico y desarrollar nuevas oportunidades de negocio”*. No obstante, se reconoce que queda camino por andar para la consecución plena de este atributo. Se afirma en este sentido que *“aún hay mucho potencial de mejora en la eficiencia (costes altos, falta de flexibilidad y agilidad)”*, algo que, según otro agente, pasaría por *“implantar un modelo realista y eficiente de coordinación de actividades empresariales”*, presumiblemente de acuerdo a lo que manifiesta otro agente, con orientación a la demanda, esto es, con un *“servicio más allá de la eficiencia, satisfacción de prestadores y clientes”*.

- **Sostenibilidad:** sobresale aquí un colectivo que ofrece en su respuesta un recorrido a lo largo de los 4 ejes que nutren hoy la idea de la sostenibilidad (social, económico, ambiental e institucional). Un par de colectivos destaca la dimensión social del puerto, sin más explicaciones. Otros agentes que mencionan esta cualidad de la sostenibilidad parecen referirse exclusivamente al eje ambiental. Hay quien advierte respecto a este último eje, un excesivo rigor en su control para el transporte marítimo. Se afirma al respecto que las *“exigencias medioambientales adicionales a las de la normativa internacional, pueden ser contraproducentes al poder, por ejemplo, devolver a la carretera tráfico que se habían hecho usuarios del modo marítimo, y de esta forma, generar impactos medioambientales negativos en mayor medida que si esos requisitos adicionales no se hubieran establecido. En el mismo sentido, el premiar comportamientos medioambientales positivos puede coadyuvar a su implantación”*.
- **Seguridad:** algunos encuestados hacen recaer sobre este atributo todo el peso a la hora de caracterizar un buen puerto. Ello se atribuye a la percepción de una necesidad actual de cubrir *“los riesgos del mundo global hiperconectado”*. Se imputa además la importancia de la seguridad a su vinculación directa con la competitividad del sistema en un contexto de mercado. Se afirma por ejemplo que *“la seguridad (security) es el factor más importante, tanto en el tráfico de pasajeros como de mercancías, ya que un incidente grave de seguridad en un puerto puede traer la pérdida de confianza de sus clientes principales”*. Se aclara por otro agente que hay que *“prevenir entre todos y, en su caso, facilitar las acciones de prevención y remediación, ante escenarios de emergencia tanto fortuita (seguridad) como intencionada. Y ello debido al nivel socio-económico de nuestros clientes que hace que este apartado sea absolutamente indispensable”*.
- **Digitalización:** resulta especialmente llamativa la importancia otorgada por algunos colectivos a este atributo en línea con la *“tendencia natural de la industria”*. Tiene ello que ver con la petición por parte de un colectivo de una *“estandarización de procesos - con sensibilidad a la facilitación/particularidades de puertos - y adaptación tecnológica en ventanillas únicas”*. La digitalización eleva su peso hasta el punto de supeditar los demás atributos a éste. Así, se indica que lo más relevante *“a futuro, probablemente sea la digitalización; sin ella, en no mucho tiempo nada funciona; los demás pueden ser secundarios”*. Otro agente afirma que *“la digitalización es fundamental en el desarrollo empresarial, su eficiencia, eficacia y sostenibilidad futura”*. Se manifiesta además que *“la digitalización no es una cualidad básica, corresponde a una capacidad para lograr las cualidades básicas”*.

Entre las aportaciones de nuevas ideas que enriquecen estos cuatro principios rectores recién tratados, merecen ser mencionadas aquí las dirigidas a poner de manifiesto un reconocimiento como cualidad de la transparencia. Hay 4 colectivos que enfatizan esta otra cualidad deseable, al reconocer alguno de ellos, por ejemplo, que *“falta más visibilidad en la composición de costes para los cargadores”* o quejarse otro de que igualmente *“falta visibilidad de los procesos internos de los puertos y también en la gobernanza de lo que es una administración pública”*. Se reclama por uno de los colectivos encuestados *“comunicación y transparencia”* añadiendo que *“aunque sin querer, la actividad portuaria no resulta conocida. Falta comunicación para evitar rechazo”*. Se volverá sobre la transparencia en el próximo apartado.

2.4. Factores de competitividad

El cuestionario remitido incorpora siete factores que, en principio, contribuirían a caracterizar la competitividad de cualquiera de los puertos de interés general, con el fin de que se valore su grado de relevancia. Son factores conocidos que atañen no solo a las Autoridades Portuarias sino también al resto de la comunidad portuaria, conformada por empresas prestadoras de servicios y también por otros agentes del sector público que ejercen controles en los puertos. En consecuencia, se está abordando una forma de valorar la posición competitiva de la oferta portuaria en un contexto de mercado, sabiéndose que está proporcionada por un amplio cúmulo de agentes, entre los que se cuentan las propias empresas encuestadas.

De entre los factores de oferta evaluados, la fiabilidad figura en primer lugar con una valoración de 4,58, seguida de cerca por una colección de factores puntuados muy próximos entre sí, que son el tiempo de paso por el puerto, la flexibilidad, el precio y la agilidad de los controles. Todos estos factores son considerados por término medio entre “muy relevantes” y “totalmente relevantes”, por encima pues de una valoración de 4. En otro escalón de importancia figuran la capacidad infraestructural y la transparencia.

TABLA 4. FACTORES DE COMPETITIVIDAD DE LOS PUERTOS.
FRECUENCIAS, VALOR MEDIO Y DESVIACIÓN TÍPICA (Población total=24)

| FACTORES | Valor medio | NS/NC | Irrelevante | Apenas relevante | Poco relevante | Relevante | Muy relevante | Totalmente relevante | Desv. típica |
|--------------------|-------------|-------|-------------|------------------|----------------|-----------|---------------|----------------------|--------------|
| 1. Precio | 4,29 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 5 | 13 | 0,86 |
| 2. Tiempo | 4,33 | 0 | 0 | 0 | 0 | 1 | 14 | 9 | 0,56 |
| 3. Fiabilidad | 4,58 | 0 | 0 | 0 | 0 | 2 | 6 | 16 | 0,65 |
| 4. Capacidad infr. | 3,96 | 0 | 0 | 0 | 1 | 6 | 10 | 7 | 0,86 |
| 5. Flexibilidad | 4,29 | 0 | 0 | 0 | 1 | 3 | 8 | 12 | 0,86 |
| 6. Transparencia | 3,75 | 0 | 0 | 0 | 2 | 8 | 8 | 6 | 0,94 |
| 7. Agilidad | 4,33 | 0 | 0 | 0 | 0 | 4 | 8 | 12 | 0,76 |

Pese a ser la más valorada (16 colectivos la consideran totalmente relevante), son escasos los comentarios que redundan en la importancia de la fiabilidad. Parece como si no hiciera falta ya darle más énfasis. Es un requisito esencial que no se discute en el mundo del transporte y la logística. Se alude al “cumplimiento de compromisos de la oferta y de las necesidades de la demanda” o a la “fiabilidad de servicio en calidad de horarios”, como factores a tener en cuenta a la hora de conformar una buena oferta portuaria.

El tiempo de paso por el puerto también muestra una valoración muy alta, con una elevada concentración de respuestas (todos los agentes lo catalogan entre “muy y totalmente relevante” lo que conduce a una desviación típica de 0,5. Se asocia el tiempo a las exigencias de rotación de los buques. Así se pone de manifiesto que “cada vez más los armadores quieren optimizar al

máximo sus embarques". Otro agente señala que "el buque no para, siempre navega y el puerto debe darle servicio cuando lo necesita". También se hace ver su influencia sobre el conjunto de la cadena de transporte, visto en términos de "fluidez de paso por el puerto de mercancías y pasajeros", en cuyo caso se recuerda que "debe ajustarse para competir con otros modos", aludiéndose aquí a los movimientos intra-continetales dominados por la carretera y captables por cadenas multimodales marítimo-terrestres. Se destaca por algunos la especial incidencia del tiempo en el caso del transporte marítimo de corta distancia, "en que el cumplimiento de horarios es vital, la duración de la escala puede suponer ganar rotaciones al buque, o al camión en la parte terrestre; visión totalmente diferente a la de un granelero desde Australia para descargar en puerto español".

El tiempo está muy vinculado no tanto a fenómenos de congestión de buques, sino a la agilidad en los controles practicados por las administraciones implicadas en los flujos de paso por los puertos de mercancías y pasajeros, de ahí que hay quien afirma que el *"tiempo y agilidad son esenciales en las cadenas de suministro actuales y pueden determinar la elección de un puerto como ruta de comercio exterior"*. La agilidad en las tramitaciones y controles es resaltada *"porque es el primer signo de eficacia cuando llegas a un puerto extranjero, ofreciéndose una imagen de la capacidad operativa del país"*.

En un orden similar de relevancia aparece la flexibilidad en la prestación de servicios. En este sentido se señala que *"la flexibilidad debe ser horaria, contractual, de espacios... El puerto debe adaptarse a la demanda y negocio en todo momento"*. Se pone de relieve este factor *"porque es la capacidad de adaptarse a las circunstancias e implica precios, horarios, agilidad y capacidad de adaptación"*, según se cita.

Es obvio que el precio figura igualmente con una valoración elevada, aunque no superior a la que se hace de otros factores vistos hasta ahora. Quizá por verificarse lo que dice un colectivo encuestado al efecto: *"nuestra experiencia dice que el cliente está dispuesto a pagar por un buen servicio (fiable, rápido, eficiente, ágil y con garantías y de calidad). Este debe ser nuestro factor diferencial"*. No obstante, es una variable de mercado que siempre estará ahí, influyendo sobre la toma de decisiones acerca de la mejor opción de transporte posible. El énfasis lo pone algún encuestado al escribir que *"en un mercado internacional muy competitivo, los costes asociados al proceso portuario son un factor de competitividad básico"*. En este sentido, hay quien va algo más allá y afirma que *"los costes deben ajustarse a la realidad del mercado. El transporte marítimo, tan fragmentado a partir de la gran cantidad de actores que desarrollan actividad, genera muchos costes superfluos que deberían apostar por la eficiencia y la priorización el flujo logístico."*

Con un grado de relevancia menor a los anteriores figura la capacidad infraestructural y la transparencia.

La capacidad infraestructural es vista por algunos encuestados como una condición previa indispensable de tipo dicotómico (*"se tiene o no se tiene"*). No se relaciona de manera explícita con tiempos de espera de buques por posible congestión, fenómeno que se produce en algunos puertos españoles con más reiteración de la que se presupone. Al contrario, se recuerda por algún encuestado la situación de sobrecapacidad de algunos puertos señalados, a lo cual se insta a *"aprovechar mejor las infraestructuras portuarias"*.

Resulta llamativo el hecho de haber salido la transparencia con la menor de las valoraciones registradas (valor medio de 3,7). Aunque no por ello deje de ser considerada relevante, es un resultado que conviene analizar. Resulta ser además el factor que mayor dispersión registra a la

hora de ser valorado, fruto de encontrarse dos respuestas que la relegan a la condición de “poco relevante”. Puede que, como en otras cuestiones, se esté entrando por parte de algunos colectivos a abordar un diagnóstico de situación, de manera que la baja valoración responda a un reconocimiento de falta de transparencia y no a una consideración de su trascendencia general como atributo, más allá de su estado concreto en un momento dado. Este tipo de reacción entre los encuestados parece haberse detectado ya antes. No obstante, a juzgar por los comentarios vertidos, el hecho de considerarse la transparencia poco relevante también puede obedecer a una posición de defensa de la información particular de propiedad privada, ligada con un derecho a la “protección de datos”. En todo caso se encuentran defensores de la transparencia que no dudan en realzar su importancia. Así, hay quien dice que *“es totalmente necesaria”*. Quizá la afirmación más elocuente en este sentido, sea la siguiente: *“la transparencia, hoy en el mundo de la digitalización es un pilar básico que no está completamente implantado ni desarrollado. La transparencia es una herramienta de vital importancia para conseguir redes de transporte eficiente con los costes adecuados”*.

Con carácter general, los factores que van más allá del precio suelen encuadrarse en un factor genérico de calidad de servicio. Es habitual hablar en este sentido de manera sintética de relación calidad/precio. La percepción de la calidad no solo incorpora los factores señalados de fiabilidad, tiempo, agilidad, flexibilidad o transparencia. Hay encuestados que valoran como cualidad o atributo de los puertos, algunos roles volcados en cuestiones anteriores y posiblemente encajables en el concepto de calidad. Según ellos, también entran a formar parte también de la competitividad del puerto. Ejemplos de ello es el grado de alcance e integración del puerto en red (“puerto conectado”), la sostenibilidad portuaria (“puerto verde”), la seguridad y protección (“puerto seguro”) y la digitalización de datos y procesos (“puerto inteligente”). Afloran en este sentido algunos comentarios acerca de nuevos aspectos que interesa no dejar de lado. Se propone así añadir como factor de competitividad la *“calidad asociada al objetivo cero daños al vehículo en su paso por el puerto”* o la *“seguridad y conectividad”*.

Además de lo anterior, algún colectivo se dirige igualmente al capital humano que hay detrás de la provisión de oferta portuaria para desde ahí apuntar otro factor de competitividad de gran calibre, a saber: la profesionalidad. Se cita así la *“profesionalidad más allá de la fiabilidad e, independencia de los diferentes actores”*.

Por último, un cierto número de comentarios incorporan una llamada de atención acerca de la necesidad de implantar medidas que mejoren alguno de los factores evaluados. Entre estas medidas destaca la *“centralización de los flujos de información-ventanillas únicas-Port Community System (PCS). Acabar con un PCS por cada Autoridad Portuaria”* y la *“liberalización de la estiba”*.

3. VINCULACIÓN CON EL SISTEMA PORTUARIO.

3.1. El suelo y la inversión

Se somete primero a evaluación el modelo de gestión conocido como “puerto propietario” (“*land lord*”), frecuente en muchos lugares del mundo y asentado concretamente en España. Según este modelo, las Autoridades Portuarias ponen a disposición suelo e infraestructura básica (en España encuadrados en el dominio público portuario), para que sean los agentes privados, disfrutando de las oportunas autorizaciones o concesiones, quienes se encarguen de financiar, construir y explotar instalaciones portuarias y prestar servicios a terceros.

Ante la pregunta de si se está conforme con este modelo, la mayoría de los colectivos emiten una posición afirmativa. Solo hay tres respuestas en contra y otras dos que trasladan sus dudas. Uno de los colectivos directamente no se posiciona en esta materia.

Entre los agentes que se inclinan por mostrarse a favor del modelo “*land lord*”, cabe señalar aquellos demandantes de servicios portuarios que completan su valoración positiva, con comentarios dirigidos a poner de relieve lo útil que resulta una comunidad portuaria con suficiente riqueza o amplitud, solicitando en tal caso que se garantice “*la competencia efectiva intrapuertos. Es decir que exista competencia suficiente para cada tipo de servicio y tráfico de mercancías*”. Aun así, añade que “*no en todos los puertos existen alternativas*”, sin aclarar si es porque no se puede o porque no se quiere.

TABLA 5. ¿ESTÁ DE ACUERDO CON EL MODELO “LAND LORD”?

| <i>Respuesta</i> | <i>Nº</i> |
|------------------|-----------|
| SI | 17 |
| NO | 3 |
| QUIZÁ | 3 |
| NS/NC | 1 |
| TOTAL | 24 |

Sin embargo, cuando se trata de agentes que se instalan en el puerto para prestar servicios, el reclamo aperturista se atenúa y, caso de existir, va acompañado de una petición de equiparación y racionalidad en las condiciones de otorgamiento de concesiones o autorizaciones, sin renunciar del todo a un control sobre su desempeño, aunque sobre la base de darles facilidades para ello. Se solicita en este sentido “*dotar de uniformidad al criterio para la adjudicación de concesiones. Habría que seguir avanzando en la política de ajustar los plazos de concesión al volumen de la inversión realizada. Además, sería conveniente potenciar la competencia empresarial en el sistema portuario, para lo cual habría que tratar de desligar la adjudicación de concesiones de la capacidad económica de las empresas que opten a ella, valorando otras cuestiones como puede ser la calidad del servicio a prestar. Evaluación periódica y criterios transparentes y revisables de seguimiento*”.

Otros agentes presentes en los puertos dejan claramente de lado el aperturismo y se centran en reclamar más apoyo o margen de autonomía de gestión para ellos mismos. Afloran en este sentido diversas peticiones de implantación de medidas desplegadas en ámbitos concretos del actual sistema de control del dominio público portuario. En concreto, hay quien solicita *“agilizar los procedimientos de plazos concesionales, reevaluación del coste real del suelo, transparencia en la tramitación y facilitar las autorizaciones de servicios portuarios”*. Otro colectivo encuestado se pronuncia así: *“las concesiones deberán estar adaptadas a los tiempos y sobre todo en caso de construcciones realizadas por los concesionarios, los modelos de reversión y sus costes deberían ser revisados”*. Como propuesta de medida de apoyo a las empresas prestadoras de servicios, se pide también la *“adecuación de los plazos de autorizaciones y concesiones que permitan mejorar y asegurar las amortizaciones de las inversiones necesarias para iniciar actividades y como impacto la reducción de los costes que se deben repercutir a las operaciones portuarias. Habría que considerar no solo el criterio económico sino también la necesidad para la comunidad industrial y comercial española”*. El comentario más claro en favor del concesionario ya presente en los puertos contiene un exhorto con el siguiente textual: *“velar por el equilibrio económico y comercial de los concesionarios, con el fin de que el concesionario disponga de un margen que le permita tener su instalación en perfectas condiciones de uso y poder ir introduciendo a lo largo del plazo concesional las mejoras necesarias. En otro caso, a los pocos años de la explotación nos encontraremos con instalaciones obsoletas e ineficientes”*.

Algo más de interés por un cambio en las condiciones actuales de concurrencia al dominio público portuario, se encuentra en algunos colectivos que dudan acerca de las ventajas del modelo “land lord” y, en consecuencia, dan como respuesta un “quizás”. Desde esta posición de duda, se afirma, por ejemplo, que *“quizás sería mejor el modelo mixto. Que la Autoridad Portuaria acepte la participación de otras entidades públicas (Ayuntamientos...) y privadas (Federaciones empresariales, Cámaras de comercio...)*. *En cualquier caso, solo las Autoridades Portuarias serán las que gestionen el suelo”*.

Con mayor ambición reformadora se postulan algunos colectivos que niegan el modelo “land lord”, tal y como rige en España. Dos de ellos, presentes como operadores o inversores en los puertos y relacionados entre sí, proponen que se evolucione hacia el modelo de “Master Concession”, aludiendo a *“sociedades más avanzadas (Australia...)”*. Se trataría de dar en concesión el conjunto del puerto a una entidad gestora del mismo dotada de amplia autonomía de actuación al menos en materia de explotación. Otro colectivo de agentes demandantes de servicios portuarios, que también manifiesta su rechazo al modelo “land lord”, hace descansar sus argumentos en la conveniencia de *“evitar interferencias entre la política y la gestión de los puertos. Estar sometidos a ciclos de 2/4 años limita el desarrollo de proyectos estratégicos”*. Quizá en este último caso se esté dirigiendo mayormente a un cambio del modelo de gobernanza y no estrictamente del de gestión, sin perder de vista, de todos modos, la interrelación latente entre ambos modelos.

Una segunda pregunta se formula en este apartado que también congrega respuestas capaces de contribuir a fijar las bases del Marco Estratégico. El cuestionario suministrado describe brevemente el proceso actual de promoción e inversión en los puertos españoles. Según este proceso, la Autoridad Portuaria se adelanta con la infraestructura básica abierta al uso general (obras de abrigo, dragados, rellenos, redes viarias y ferroviarias...) y aparecen posteriormente los agentes que van a prestar sus servicios portuarios asumiendo su propia inversión en instalaciones tales como muelles y pantalanes, superestructura e instalaciones y material fijo y móvil. Esta separación en el tiempo entre los agentes públicos y privados a la hora de tomar

decisiones acerca de proyectos relevantes de inversión en el puerto, pone de manifiesto la ausencia de fórmulas conocidas de participación público-privada, apoyadas en una sola operación de promoción desde la que compartir por parte de los sectores público y privado, un diseño que integre los distintos aspectos relacionados con el binomio rentabilidad/riesgo.

Ante este planteamiento, el abanico de respuestas a favor o en contra de esta forma de promocionarse el desarrollo de los puertos, resulta ser más amplio que el de la anterior cuestión, destacando la presencia de un nutrido grupo posicionado entre medias, con un “quizás”.

TABLA 6. ¿ESTÁ DE ACUERDO CON EL MODELO DE PROMOCIÓN Y FINANCIACIÓN?

| <i>Respuesta</i> | <i>Nº</i> |
|------------------|-----------|
| SI | 9 |
| NO | 5 |
| QUIZÁ | 9 |
| NS/NC | 1 |
| TOTAL | 24 |

De entre los agentes apoyan el modelo actual cabe distinguir dos grupos:

- El que refuerza su respuesta reclamando más coordinación o control. Se recurre para ello a los agentes públicos ya existentes. Así, hay quien indica a este respecto que *“Puertos del Estado debería tener mayor peso en la parte pública como coordinador y fiscalizador del sistema”*. Se solicita por otro colectivo *“mayor coordinación de la inversión pública entre distintos puertos”*. Se afirma, por último, desde otra asociación que *“el modelo actual permite preservar el enfoque de “interés general” de las inversiones en unas infraestructuras estratégicas como son los puertos, priorizando la política de transportes y de servicio a la economía sobre otros intereses privados. Sería deseable una menor politización y mayor tecnificación de las decisiones de inversión”*.
- El que, aun a favor del modelo en vigor, apunta la necesidad de una revisión o mejora concreta. Un encuestado señala que *“eliminaría la rigidez de los cánones y establecería reducciones destinadas a incentivar nuevas inversiones y mayor número de actividades en el espacio portuario. Asimismo, se podría establecer una fórmula por la que la administración pública cambiara canon por participación en resultados”*. Otro solicita *“reorientar el fondo financiero de accesibilidad terrestre portuaria (FFATP) y otras infraestructuras básicas hacia la fiscalidad general, tal y como ocurre en otros países europeos, a fin de poder rebajar tasas portuarias (amenaza de impuesto de sociedades).”*

Los colectivos que se manifiestan en contra del modelo de promoción y financiación actual basan su argumentación en la conveniencia u oportunidad de dar mayor cabida a la iniciativa privada. Se trata en este caso de agentes ya presentes en los puertos como operadores o inversores. En el otro lado de la población encuestada, algún colectivo encuadrado en el grupo

de clientes finales o cargadores se apoya en el principio de autosuficiencia para poner de relieve que *“en el fondo es todo inversión privada. Al tratarse de un sistema autofinanciado, todo sale del tráfico y por tanto del usuario”*.

Por su parte, se detecta un nutrido grupo de colectivos que no se posiciona claramente en relación con los modelos de promoción o de financiación, por muy diversas razones. Algunos de los que manifiestan sus dudas se anclan en la idea de continuar con la privatización y así piden que *“la intervención privada debe ser mayor y la Administración Pública debería ejercer una mera tutela sin intervención”*. Otros achacan al desarrollo portuario hoy al uso anomalías imputables a las diferentes envergaduras de la infraestructura básica según fachadas marítimas. Se afirma en concreto que *“el criterio de rentabilidad de la inversión pública debería ser revisado hasta hacerlo comparable en todas las vertientes. Por ejemplo, las obras de abrigo necesarias no son iguales en el Cantábrico que en el Mediterráneo, por lo que deberían excluirse del cálculo de la rentabilidad o, al menos, de ajustar los parámetros para hacerla equivalente (inversión relativa en euros por tonelada de material utilizado, por ejemplo). También hay que destacar que existe demasiada presión financiera sobre los concesionarios por problemas de tasas.”*

Los colectivos que ponen en entredicho el modelo de desarrollo portuario, aunque sea parcialmente, parecen reclamar mayor colaboración público-privada desde un principio. Se señala al respecto que *“la inversión pública debería estar ligada a compromisos vinculantes de inversión privada, para evitar proyectos de inversión sin utilidad una vez finalizados. El coste de la inversión debería recaer sobre sus usuarios reales, quizá futuros, y no sobre los actuales utilizadores del puerto. Debe valorarse las capacidades de endeudamiento o de financiación mediante Presupuestos Generales”*. Otro colectivo recuerda que *“las inversiones públicas se deben elegir por criterios transparentes y de rentabilidad, con mayor participación de los agentes privados en la toma de decisiones, para un mejor aprovechamiento y utilidad. Las inversiones privadas deben gozar de un modelo más ágil con adecuadas tasas y plazos, que incentive la promoción de nuevos negocios y la adaptación de los existentes”*.

Por último, una asociación traslada sus dudas acerca de la cuestión planteada, aludiendo a los tiempos de retorno disponibles. En particular, comenta que *“da la sensación de que la pregunta no está bien planteada. La inversión privada lo es en “concesiones” a un periodo de tiempo determinado, a cuyo final se acaba la posibilidad de acción del capital privado a menos que obtenga una nueva concesión y extensión del período de la anterior inversión.”*

No es posible concluir un posicionamiento claro de los agentes en torno a esta cuestión. En lo referente al alcance de los sectores público y privado, parece existir en el seno de la oferta portuaria una corriente de reclamo de mayor iniciativa privada en la planificación y promoción de proyectos de desarrollo portuario, lo que implicaría, o bien asumir por parte de esta misma iniciativa privada la inversión en cierta infraestructura básica, o simplemente el anticipo de un compromiso por su parte a la hora de adoptarse decisiones acerca de esta infraestructura en origen; esta corriente se superpone a otra que alerta del traslado por vía tasas de una excesiva carga de inversión pública a clientes finales, carga que se aliviaría, obviamente, si tal inversión se sufragara desde la fiscalidad general. Esto último conllevaría, sin embargo, en opinión de ciertos agentes, reforzar la presencia pública en los procesos de desarrollo. En este sentido, hay asociaciones que reclaman incluso mayor control desde la administración pública sobre la selección de proyectos de inversión – se entiende que de infraestructuras básicas -, mientras que otros se contentarían con un mayor grado de compromiso entre los sectores público y privado desde el primer momento en que se afronta un desarrollo portuario relevante.

3.2. La prestación de servicios y el régimen económico

El actual régimen de servicios portuarios en España responde al principio de libre acceso regulado, en línea con la corriente regulatoria “ordoliberal” que emana de las instituciones europeas para el conjunto de sectores de actividad económica capaces de funcionar en régimen de mercado. Cumpliendo con una serie de condiciones de mínimos, las empresas adquieren el derecho de poseer una licencia para prestar el servicio portuario, pasando a estar en disposición de competir, aunque debiendo en tal caso atender a todo aquel que lo pida, salvo circunstancias excepcionales. En ámbitos reducidos como son los puertos, cuando se aprecia que no hay competencia entre prestadores, se reconoce al sector público la posibilidad de imponer tarifas máximas, o directamente limitar el número de prestadores.

Ante este tipo de régimen, hay mayoría de empresas que se declaran a favor del mismo, aunque con un número significativo de posiciones inciertas. No obstante, cuatro colectivos se manifiestan contrarios a la forma en que se regulan los servicios portuarios.

TABLA 7. ¿ESTÁ DE ACUERDO CON EL RÉGIMEN DE PRESTACIÓN DE SERVICIOS?

| <i>Respuesta</i> | <i>Nº</i> |
|------------------|-----------|
| SI | 11 |
| NO | 4 |
| QUIZÁ | 8 |
| NS/NC | 1 |
| TOTAL | 24 |

Habida cuenta de las respuestas directas (“sí”, “no” o “quizá”) y también de los comentarios vertidos en los cuestionarios, se desprende una clara separación entre dos grupos, a saber, los agentes radicados en los puertos prestando servicios, por un lado, y los demandantes de éstos por otro:

- Los primeros evitan una defensa acérrima de la competencia abierta y, en su lugar, centran la atención en reclamar mejoras sobre las condiciones en que prestan los servicios. Se afirma, por ejemplo, que el sistema que fija *“las condiciones para el otorgamiento de las licencias deben ser más transparente, homogéneo, acorde con otros países europeos, ágil y menos gravoso. La gestión de pliegos reguladores de los servicios se debe mejorar”*. Otro colectivo presente como prestador de servicios en los puertos afirma que *“el sistema de licencias baja el nivel de condiciones de los prestadores de servicios en las prescripciones además de provocar inseguridad en cuanto a la competencia existente en cada momento”*. Algunos operadores portuarios se quejan de que *“la duración de los plazos y las características de los servicios prestados supone que la explotación de las concesiones esté sujeta a una rigidez mientras realiza su actividad en un entorno cambiante”*. En relación con las posturas menos proclives a la

competencia se transcribe la siguiente por su claridad: *“entendemos que desde la Ley 27/92 siempre hubo competencia en los puertos. Se puede fomentar la libre prestación, pero, no por el hecho de existir más prestadores, los servicios son ni más efectivos, ni eficaces, ni económicamente mejores. La práctica muestra justo lo contrario y, no es la competencia la que hace mejor el servicio, sino los requisitos impuestos.”*

- los segundos se acogen abiertamente a las bondades de una competencia practicada con transparencia. Se dice que *“falta competencia. Hay que introducir más actores”* o se propone *“como mejora, introducir nuevos prestadores cuando sea posible”*, y también *“introducir nuevos mecanismos de competencia, empezando por la transparencia, en los casos en los que esta se encuentra disminuida a nivel intraportuario”*. Otro colectivo *“solicita potenciar en la práctica la existencia de competencia efectiva en la prestación de los servicios siempre que sea posible”*. Alguno se centra en el plano laboral y señala que *“más que la falta de competencia entre los prestadores de servicios, el mayor impacto en la eficiencia de dichos servicios viene de la escasa flexibilidad en el uso de las manos portuarias por los prestadores de servicios en los puertos”*.

A modo de excepción, hay algunos demandantes de servicios portuarios que, al revés de lo que se acaba de mencionar, reconocen de antemano que no existe competencia en el ámbito intraportuario. Ante ello, rechazan el régimen actual y se preguntan si el *“modelo anterior”* – a la Ley 48/2003 - no se adaptaba mejor a la realidad de la mayoría de los puertos españoles, *“en que su dimensión no permite que exista competencia. Se podría obtener un servicio más eficiente con la fórmula anterior, con una mayor regulación y control por parte de las Autoridades Portuarias”*. Otro colectivo de clientes de los puertos, al expresar sus dudas sobre el modelo vigente, aboga por una mayor homogeneidad a escala nacional. Observan tales clientes que *“actualmente, la función de control administrativo sobre la gestión de los servicios portuarios por parte de las Autoridades Portuarias, no es óptima. Los Pliegos, excepto tarifas/medios compensadas por puertos, deberían ser iguales y de obligatoria implantación en todos los puertos, en aras a la seguridad y considerando que una parte importante de prestadores actúan en más de una Autoridad Portuaria”*.

La opción de limitar el número de prestadores es vista de manera muy distinta por unos y otros. Hay quien defiende que, dado el derecho de uso exclusivo que adquieren los que detentan una autorización o concesión portuaria, *“debe limitarse el número de licencias para coincidir con el número de concesionarios”*. Hay quien, por el contrario, en aras a favorecer la máxima competencia posible, señala que *“la limitación del número de oferentes debería aplicarse solo en casos excepcionales”* o incluso, ser fijado *“por el propio mercado”*.

Es significativo el número de prestadores de servicios en los puertos que reclaman la eliminación de las tarifas máximas. Aun así, no parecen aportar razones que lo sustenten que puedan estar basadas en la existencia de suficiente competencia real. Solo una alusión se apoya en ello para reclamar la supresión de tales tarifas. La argumentación parece apoyarse más en los diagnósticos que sirven de base para el acervo comunitario en esta materia. Así, un colectivo de operadores portuarios señala que *“con el Reglamento UE 352/2017, para algunos servicios no tienen justificación alguna la introducción de tarifas máximas, ni encuentra amparo legal en la invocación de las obligaciones de servicio público. Estamos en un mercado libre y abierto a la competencia.”* Sin embargo, ciertos demandantes de los agentes anteriores dan por hechas tales límites máximos sobre las tarifas sobre la base de que *“siempre deben estar acordes al mercado para no penalizar a los usuarios del puerto”*. Se afirma por un colectivo que *“las tarifas máximas*

deben definirse de acuerdo con condiciones de rentabilidad de mercado. No debe garantizarse un lucro en condiciones de no competitividad, con bajo o nulo riesgo.”. Se encuentra aquí un conflicto de intereses entre colectivos acerca de esta cuestión de las tarifas máximas, lo cual no deje de ser esperable al actuar unos agentes como clientes de los otros.

En relación con el actual régimen económico de los puertos, las posturas de los colectivos guardan mayor concentración en torno al rechazo. Concretamente hay 12 asociaciones que se pronuncian en contra del régimen económico del sistema portuario, mientras que otras 11 se reparten entre estar a favor y gravitar en torno a la duda.

TABLA 8. ¿ESTÁ DE ACUERDO CON EL RÉGIMEN ECONÓMICO?

| <i>Respuesta</i> | <i>Nº</i> |
|------------------|-----------|
| SI | 5 |
| NO | 12 |
| QUIZÁ | 6 |
| NS/NC | 1 |
| < | 24 |

Los argumentos expuestos para apoyar las posturas en contra pueden agruparse en varios bloques, no necesariamente compatibles entre sí:

- Falta de flexibilidad, imputable a la condición de tributo. Se recuerda por algún encuestado que *“falta agilidad de respuesta ante nuevos tráficos al seguir el ritmo anual de los presupuestos, falta autonomía de cada puerto para decidir pues pasan por Puertos del Estado, el sistema de coeficientes correctores afecta al conjunto de la AP y no permite la oferta diferenciada a cada tráfico”*.
- Falta de equivalencia al coste que, a juicio de algún colectivo, lleva a elevadas cuantías básicas con el fin de lograr ingresos muy abultados. Se indica por varias asociaciones que *“actualmente no se cumple el principio de equivalencia con el coste. El conjunto de Autoridades Portuarias y Puertos del Estado obtiene unos beneficios muy superiores a los servicios que presta. Se debe reducir la cuantía de las tasas portuarias, en especial, el tipo de gravamen de la tasa de ocupación para propiciar inversiones privadas que fidelizan tráficos”*.
- Falta de homogeneidad o simplificación: se queja un encuestado manifestando que *“es un sistema injusto. El tributo o tasa debe ser igual en todas las Autoridades Portuarias. La desigualdad en tasas ha provocado la ruina de muchas de ellas, por pérdidas de tráficos a favor de puertos vecinos españoles”*. Otro indica que *“las tasas portuarias deberían ser fijadas en línea con otros países competidores. La tasa de utilización debería ser igual en todos los puertos”*

- Falta de transparencia, se entiende que a terceros. Un colectivo afirma lo siguiente: *“hay que mejorar la transparencia. Las bonificaciones en las tasas se desconocen en la mayoría de los casos por parte de los usuarios. No se les da la suficiente publicidad ni las Autoridades Portuarias exigen a los agentes recaudadores (caso T3) la transparencia necesaria”*.

Estos inconvenientes son vistos como perjudiciales tanto desde el punto de vista económico general (al trasladarse cuantías muy elevadas según el sentir de varios colectivos) como desde el punto de vista interno del propio sistema portuario (a juzgar por las respuestas obtenidas por las Autoridades Portuarias durante el trabajo de campo que se les dirigió específicamente). Con esta última perspectiva, un colectivo aconseja *“resolver la competencia “desleal”, que hace que puertos con tráficos cautivos de gran volumen (como refinerías) utilicen el excedente para “subvencionar” tráficos que “captan” de puertos próximos que no disfrutan de esos excedentes económicos”*. Yéndose a propuestas ciertamente ambiciosas se aporta como fórmulas posibles, las siguientes: *“concentración de Autoridades Portuarias; consolidar cuentas por grupos de puertos a efectos de rentabilidad mínima y fijación de coeficientes correctores y bonificaciones”*

En el extremo contrario, un colectivo se postula totalmente contrario a la imposición de las actuales cargas públicas en los puertos, declarando que *“las tasas portuarias deberían ser eliminadas. No es comprensible un modelo portuario que penaliza las mercancías con impuestos sobre ellas, ni tampoco que penalice a los “cargo owners” con el catálogo de tasas actual”*. Al no entrar en proponer modelos alternativos de financiación de puertos, se entiende que está pidiendo un traslado de la presión impositiva que hoy se ejerce desde los puertos a la fiscalidad general.

3.3. Gestión de la información y el conocimiento

Admitiéndose los puertos como nodos donde se concentra una gran cantidad de datos, ante un planteamiento de avance hacia espacios digitales de puesta en común de información y toma de decisiones, la mayoría de los colectivos se manifiestan con una posición favorable. Ninguno rechaza el planteamiento, si bien tres de ellos hacen ver sus dudas.

Entre los favorables a la conformación de espacios digitales portuarios, se encuentra un amplio espectro que va desde el que se contenta con la situación actual (*“para las actividades que realizamos, la información disponible nos parece suficiente”*), hasta el que cataloga el proceso de digitalización como *“imprescindible”* o *“absolutamente necesario de cara a la eficiencia, transparencia y economía de costes”*, lo que induce a la mejora.

Algunos agentes se centran en defender como mejora la integración o extensión de estadísticas públicas. Así se indica lo siguiente: *“sin duda, la información que ya proporcionan los puertos (estadísticas) es muy valiosa, por lo que ampliar los datos ofrecidos puede ser de gran utilidad”*. A tal efecto, se propone la creación un grupo de trabajo específico. En línea con el aprovechamiento de fuentes estadísticas actuales, otro colectivo afirma que *“Puertos del Estado publica regularmente estadísticas de gran calidad y detalle, que resultan de suma utilidad. La información disponible permitiría ampliar y mejorar estas estadísticas”*. Con algo más de concreción, una asociación de clientes de los puertos se manifiesta en el siguiente sentido: *“como usuarios del sistema estadístico público, se echa de menos una mayor concreción en la identificación de productos que entran/salen por los puertos. Sería necesario el uso de códigos taric para esa identificación”*.

TABLA 9. ¿ESTÁ DE ACUERDO CON UN AVANCE HACIA ESPACIOS DIGITALES?

| <i>Respuesta</i> | <i>Nº</i> |
|------------------|-----------|
| SI | 21 |
| NO | 0 |
| QUIZÁ | 3 |
| NS/NC | 0 |
| TOTAL | 24 |

Un buen número de colectivos favorables a entender los puertos como plataformas digitales, abundan en la necesidad de lograr un sistema común o compartido por las diferentes administraciones públicas concurrentes. Según una de las asociaciones de demandantes de servicios portuarios, la plataforma digital portuaria debería *“incluir los procesos de información de otras administraciones públicas (aduanas, sanidad, comercio exterior, interior...)”*. Otra de ellas lo expresa así: *“se debe encaminar al control total de las mercancías dentro de los puertos para agilizar la entrada y salida incluyendo otras administraciones públicas (aduanas, sanidad, comercio exterior, interior, etc.)”*. Desde el lado de la propia oferta portuaria se exhorta a *“una total coordinación entre todas las administraciones y organismos públicos intervinientes en un puerto.”* El nexo entre la administración portuaria y la aduanera es reivindicado por alguna asociación concernida como asunto urgente, al indicar que *“la Ventanilla Única Aduanera y la marítima, ambas conectadas, son necesarias desde ayer”*. Aflora pues una primera argumentación defensora de la digitalización, muy enfocada a optimizar los procesos documentales asociados a los diversos controles que sobre los puertos realiza la Administración Pública.

Los encuestados más proclives a los procesos de digitalización, no quieren quedarse solo en la mejora o integración de plataformas vigentes de origen público. Ambicionan atraer a los espacios digitales las nuevas tecnologías propias de la revolución 4.0, generalmente impulsadas por empresas privadas del tipo *“start up”*. De esta forma, se señala como *“fundamental la potenciación de los medios telemáticos para la creación de estadística y análisis, así como impulso de la transformación Puerto 4.0”*. Otro encuestado reacciona manifestando que *“se tiene que implantar el puerto 4.0 para estar al nivel del avance de la industria”*. Se aprecia una cierta tendencia a correlacionar la constitución de espacios digitales con el concepto de *“industria 4.0”* o *“economía 4.0”*.

Con todo, poco interés se encuentra a la hora de asumir un impulso privado en esta materia. Se da a entender en muchas respuestas que la iniciativa de la transformación digital debe ser pública. Una asociación lo deja claro con el siguiente comentario: *“el sector público debe liderar la adaptación a la revolución digital en los puertos. Se deben modernizar y homogeneizar los sistemas de información.”* Alguna otra del lado de los usuarios de puerto entra a valorar el tipo de impulso público que podría emanar del sistema portuario. En particular defiende *“la implementación de sistemas iguales en todas las administraciones para evitar que los clientes de distintos puertos tengan que instalar o acometer interfaces diferentes para la interacción”*

digital con los distintos puertos. Involucrar a las Autoridades Portuarias en el desarrollo del proceso, no centralizarlo.”

Tampoco se encuentra predisposición a poner a disposición datos de origen privado, también de gran valor. Algunos encuestados muestran cierta cautela a la hora de inclinarse a compartir información, sobre todo justamente cuando este tipo de procesos se impulsan desde el sector público. Hay quien, postulándose a favor de la digitalización, indica que *“la información tiene que ser la justa y precisa para la eficacia y rentabilidad”* de un servicio portuario en concreto. Surgen así ciertas trabas ante la posibilidad de ceder datos justamente por su propia privacidad. Al manifestar sus dudas en este campo, un colectivo afirma que *“es cierto que la digitalización es un proceso fundamental en toda compañía. Ahora bien, se debe recordar que cada compañía tiene sus propios procesos internos y serán estos los que los que determinen sus necesidades de digitalización. La administración no debe imponer un modelo digital ya que puede perjudicar el proceso de alguno de los operadores”*. Hay quien recomienda proceder *“con especial atención a la combinación de los elementos de confidencialidad de datos y transparencia. Los actuales Port Community Systems (PCS) no son robustos y tampoco interoperables entre ellos. Es necesario que dialoguen entre ellos para tener un flujo de información único y polivalente”*.

En definitiva, se aprecia un interés claro por participar en procesos de digitalización de los datos, si bien apoyados preferentemente en la puesta en común de datos y procesos de índole público y todo ello condicionado a la preserva de ciertos espacios de privacidad.

Por otro lado, los resultados de la explotación de encuestas corroboran que la mayoría de las asociaciones encuestadas participan en el observatorio permanente del mercado de los servicios portuarios.

TABLA 10. ¿PARTICIPA EN EL OBSERVATORIO PERMANENTE DEL MERCADO DE LOS SERVICIOS PORTUARIOS?

| <i>Respuesta</i> | <i>Nº</i> |
|------------------|-----------|
| SI | 22 |
| NO | 2 |
| QUIZÁ | 0 |
| NS/NC | 0 |
| TOTAL | 24 |

Ante la cuestión de qué mejoraría del citado observatorio, la mayor parte de las respuestas se orientan a reconocer de antemano la utilidad de este instrumento de análisis de las condiciones de competitividad en relación con los precios y la calidad de los servicios. Se afirma por ejemplo que *“el observatorio está dotando de transparencia a los servicios portuarios y es un camino a continuar”*; también que *“está haciendo buena labor en el análisis de costes de los diversos tráficoy en el seguimiento de los costes de los diferentes servicios”*.

Sin embargo, se apuntan por el común de los encuestados ciertas carencias frente a las que algunos – no todos - proponen soluciones diversas.

En lo que respecta a los contenidos sometidos a análisis por parte del observatorio, algunos colectivos aprecian excesiva focalización a los costes y echan de menos el abordaje de las variables relacionadas con la calidad. Así se encuentran comentarios del tenor siguiente: los *“indicadores de calidad también serían muy útiles”*; *“creemos que el objetivo actual parece ser solo los costes de determinados servicios, cuando el observatorio debe dar más valor a la profesionalidad, la fiabilidad y el índice de satisfacción de los clientes que, en muchas ocasiones no son miembros de ese observatorio”*; se debe *“acelerar la presentación de los indicadores de calidad de los servicios portuarios. Definir un método de presentación y análisis”*; *“no únicamente enfocarlo a costes, sino a mejora de servicios”*.

Otros colectivos añaden la conveniencia de realizar comparaciones a escala internacional, y así un par de ellos propone como mejora el *“análisis de la competitividad de las cadenas logísticas en España en relación a las de otros países del entorno”*.

Una fuente adicional de carencias del observatorio surge de conclusiones de trabajos que llegan a suscitar malestar, hecho que atribuye alguna asociación a un hipotético sesgo de tales trabajos y a la propia composición del Observatorio. Así, una de las asociaciones encuadradas en el segmento de los servicios técnico-náuticos exhorta al observatorio a que *“sirva realmente para mejorar las condiciones de competitividad”*, en lugar de *“siempre atacar a los servicios técnico-portuarios”*. Añade esta misma asociación que *“los informes emitidos adolecen de una falta total y absoluta de imparcialidad y con errores permanentes en su estructura”*, aludiendo a la representación portuaria, supuestamente sesgada, se supone que en detrimento de los servicios técnico-náuticos. Se detecta por lo general una pugna por la representatividad entre prestadores de servicios portuarios y demandantes de éstos, pero no es la única fuente de debate. También se hace referencia a la relación entre los sectores público y privado, casi siempre sometida a examen. Así, al referirse al Observatorio, otra asociación indica que *“algunos intentan convertirlo en un órgano de supervisión de Puertos del Estado, que no es su objetivo”*. Reclama ante ello *“una dirección más estricta de sus reuniones”* avisando de que *“puede que vaya perdiendo interés entre clientes”*. Se pide también *“mayor colaboración de las Autoridades Portuarias a la hora de proporcionar información para la realización de los estudios que se suelen llevar a cabo”*. Se detectan también quejas dirigidas a colectivos concretos. Hay quien afirma por ejemplo que *“los analistas de datos suelen ser ingenieros de caminos. Éstos no entienden el “shipping” o negocio marítimo, su evolución. Introduciría marinos, sociólogos, personas que aporten más que un elenco de números o estadísticas para hacer una buena toma de decisiones”*. Se llega incluso a señalar por otro colectivo que *“es necesario restar protagonismo y peso a los sindicatos ya que claramente no velan por el funcionamiento del sistema, sino por mantener una situación de privilegio, no sujeto a competencia ni a meritocracia”*.

No faltan tampoco comentarios dirigidos a evaluar la operativa o funcionamiento del propio observatorio y deducir de ahí otra colección de propuestas de mejora. Un colectivo apunta *“como posible mejora, actualizar la web del observatorio, y organizar reuniones plenarias sobre asuntos monográficos con debates constructivos”*. Otro grupo de agentes solicita *“fijar unas adecuadas normas de funcionamiento interno que permitan aportaciones en el día a día, entre sesiones plenarias”*. Sobre la base de un reconocimiento de la utilidad del observatorio, se recomienda *“mejorar la difusión”* o *“la publicación de indicadores específicos a cada puerto para estimular la mejora en los procesos menos eficientes”*. Sin embargo, al margen de la información cuantitativa, hay quien apunta que el observatorio *“no llega a conclusiones claras y acciones concretas”*. Algún colectivo va más allá y plantea que, una vez logrados resultados más útiles, éstos adquieran un carácter más vinculante. En concreto, se afirma en este sentido que *“para*

que sea eficaz, sus análisis y conclusiones deben traducirse en decisiones y actuaciones que corrijan las desviaciones y malas prácticas detectadas”, lo que implica “acordar variables de coste y calidad para contratos, y como referencia para la comunidad portuaria y logística”.

Queda como conclusión de este capítulo un reconocimiento amplio por parte del sector portuario de las bondades de los procesos de digitalización y transparencia, como base para mejorar su propia competitividad. Aun así, el proceso de transformación digital no ha hecho más que empezar y precisa de unos objetivos y hoja de ruta claros, de forma que, sobre la base del principio de que todos ganen, se afiance la colaboración mutua.

4. VALORACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO

4.1. El uso del dominio público

De entre la población encuestada, hay 13 asociaciones que declaran hacer uso del dominio público portuario para realizar actividades en los puertos de interés general. Los resultados que aquí se analizan se refieren a las valoraciones proporcionadas por estas asociaciones.

TABLA 11. USO DEL DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO.
 VALOR MEDIO, FRECUENCIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. (Población total=13)

| CONCEPTO | Valor medio | NS/NC | Pésimo | Deficiente | Insuficiente | Suficiente | Bueno | Óptimo | Desviación típica |
|--------------------------------|-------------|-------|--------|------------|--------------|------------|-------|--------|-------------------|
| 1. Condiciones de Concurrencia | 3,31 | 0 | 0 | 0 | 1 | 8 | 3 | 1 | 0,75 |
| 2. Plazos máximos | 2,77 | 0 | 0 | 1 | 3 | 7 | 2 | 0 | 0,83 |
| 3. Condiciones de Otorgamiento | 3,15 | 0 | 0 | 0 | 2 | 7 | 4 | 0 | 0,69 |
| 4. Agilidad en los trámites | 2,77 | 0 | 0 | 1 | 3 | 7 | 2 | 0 | 0,83 |

Las valoraciones medias acerca del uso del dominio público portuario oscilan en torno al “suficiente”. Esta calificación es la más frecuentemente encontrada en los cuatros aspectos planteados acerca de esta materia, a saber, condiciones de concurrencia, plazos máximos, condiciones de otorgamiento y agilidad en los trámites. No obstante, se aprecian diferencias entre cada uno de estos aspectos, junto con múltiples matices, que conviene resaltar.

En relación con las condiciones de concurrencia, la valoración queda por encima del “suficiente”, aunque se aprecia una cierta dispersión entre las respuestas. En concreto, el colectivo que otorga la máxima valoración a este aspecto añade lo siguiente: *“en nuestro actual marco legal, entendemos que se garantiza la concurrencia y competencia en todo proceso de autorización o concesión en un puerto”*. Algún colectivo afirma en este sentido que tales condiciones *“desde luego son mucho más garantistas que en la mayor parte del resto de la Unión Europea”*. Otros colectivos también favorables al actual régimen de concurrencia no expresan tanto apoyo y señalan que *“las formas son correctas, pero sería necesario una mayor unidad de criterio”*. Entre los que lo catalogan como suficiente, figura un número significativo que, pese a considerar suficiente la forma en que se regula la concurrencia, se queja de las dificultades administrativas derivadas de la aplicación de controles muy garantistas. En concreto, se le achaca al sistema de concurrencia ser *“farragoso y burocrático”*, motivo por el cual, hay quien opina que *“las condiciones de acceso deberían tener mayor flexibilidad para que la accesibilidad sea más ágil”*. Ahondando en la materia, se afirma por otro encuestado que el modelo de concurrencia *“debe permitir un mejor ajuste a las necesidades concretas de cada proyecto, dentro de las condiciones generales fijadas. En cualquier caso, se debe preservar siempre la objetividad e igualdad entre posibles competidores”*. Esta última preocupación por preservar las reglas del mercado conmina a otro agente a alertar acerca de la presencia de *“monopolios encubiertos”*. No obstante, solo

se detecta una asociación que valora como insuficiente esta cuestión, sin aportar comentarios adicionales.

Por su parte, pese a la reciente extensión a un nuevo máximo de 50 años del plazo inicial concesional en el marco legal portuario, esta otra cuestión de plazos es calificada con un valor medio por debajo del “suficiente”, aunque se vuelve a reiterar que hay un número mayoritario (moda) de asociaciones que se ciñe al “suficiente”. Casi todos los comentarios proporcionados se refieren, por lo general, a los plazos que realmente se otorgan para las concesiones y no al citado límite máximo que fija la norma actual. Como es de esperar, los agentes encuestados encuentran tales plazos muy bajos o limitativos. Así se señala por ejemplo que *“en la actualidad existe una tendencia a recortar los plazos concesionales, hecho que es entendible desde el punto de vista de la administración. Sin embargo, a todo inversor le motiva y le da mayor tranquilidad poder gozar de plazos concesionales amplios que le permitan tener un mayor margen para la recuperación y amortización de sus inversiones”*. Otros apuntan en el mismo sentido al manifestar que *“los plazos son bajos, dado que mayores plazos permiten menores amortizaciones que supone un menor coste para la industria a la que sirve el puerto, y por tanto un aumento de la competitividad y en consecuencia de los tráficos”*. Ha de tenerse en cuenta, además, en palabras de otro encuestado, que *“el plazo concesional empieza a contar desde la firma del documento y no desde el inicio de la explotación con lo cual hay un tiempo improductivo”*. Todo ello termina por restringir las opciones de los puertos españoles *“en relación con competidores europeos”*, según otro colectivo. Con respecto al caso concreto de los trámites de ampliación del plazo concesional, hoy en curso, una asociación se queja de que su gestión *“es deficiente”*. Añade al respecto que *“las necesidades de inversión son crecientes, las actuaciones de adaptación constantes y frecuentes, por lo que se debe continuar mejorando. Termina por indicar que “se debe solucionar el desproporcionado e injusto incremento de las tasas ante inversiones privadas revertidas y de nuevo otorgadas”*.

A la hora de valorarse las condiciones de otorgamiento de autorizaciones y concesiones en dominio público, se vuelve a alcanzar un valor medio levemente por encima del “suficiente”. Los más favorables al statu quo actual aportan comentarios del tenor siguiente: *“aunque según hemos manifestado con anterioridad se podrían adoptar fórmulas más equilibradas, entendemos que el equilibrio económico-financiero de las mismas se asegura en buena parte con las medidas actuales”*; o al referirse a las condiciones de otorgamiento se afirma que *“se consideran adecuadas, incluso garantistas para terceros”*. Sin embargo, no faltan quienes se quejan de su excesivo rigor y rigidez, con comentarios como los que siguen: *“desde un punto de vista de empresa, las condiciones de las concesiones y autorizaciones son tremendamente exigentes. Dicho de otra forma, entre dos operadores privados raramente se aceptarían esos términos”*; *“a veces son demasiados rígidos o no se adaptan a la realidad comercial”*; *“se deberían adaptar a los plazos y establecerse un procedimiento flexible para su revisión a lo largo de la duración de la concesión”*. Hay colectivos que se quejan de la posibilidad de que la Autoridad Portuaria valore entre las condiciones fijadas, el adelantamiento o mejora de tasas dado que, a su juicio, *“merma la competitividad contra simplemente aportar a la Autoridad Portuaria una rentabilidad adicional que no necesita”*. En cualquier caso, la cuestión de las tasas, vista en toda su amplitud, será analizada con posterioridad.

Por último, la valoración acerca de la agilidad de los procedimientos vuelve a descender otra vez, con respecto a la anterior. Se trata de un tema objeto de crítica desde siempre. Al calificarla como “deficiente”, uno de los colectivos aclara que *“las Autoridades Portuarias pueden dilatarlas en el tiempo sin consecuencia para ellas y con gran perjuicio para los promotores”*. Al

hilo de esa diferencia de ritmos entre los sectores público y privado, otro colectivo se expresa así: *“entendemos que la administración debería ajustarse, en la medida de lo posible, al ritmo de la oferta y la demanda al que estamos sometidos todas las empresas que concurrimos en los espacios de interés general”*. Algunas opiniones son muy explícitas en esta misma línea argumental: *“el sistema y marco legal de la administración lleva a una serie de procesos notablemente complejos que hace que se demore tremendamente cualquier otorgamiento”*; *“trámites largos y complejos. Se intuye falta de recursos humanos para gestionar trámites en las Autoridades Portuarias”*.

En resumen, el sentir general acerca del uso del dominio público se corresponde con una puntuación de “suficiente”, aunque no dejan de percibirse lagunas y limitaciones que deben ser tenidas en cuenta por parte del sistema portuario.

4.2. Provisión de infraestructuras

Las infraestructuras portuarias son valoradas como suficientes, por término medio, por parte de los agentes encuestados. Pero hay aspectos como el estado de conservación, y sobre todo, los accesos terrestres, que acusan peor calificación.

Son mayoría los colectivos que reconocen una adecuada o buena capacidad infraestructural en el sistema portuario. A modo de ejemplo se transcribe lo siguiente: *“como norma general, los puertos están bien dimensionados. Hay que darle la importancia adecuada a países vecinos como el Magreb o del Mediterráneo y no solo tomar Norte de Europa como referencia”*. Se aclara sin embargo por algunos encuestados que es una cuestión que depende de cada puerto, y que, por tanto, resulta ser difícilmente generalizable. Incluso cuando se otorga buena nota, no faltan por contra, llamadas de atención sobre la sobrecapacidad de algunas instalaciones, aunque con enfoques que van desde su aceptación a una alerta en contra, ya que *“se traduce en sobrecostes”*. Así, por ejemplo, un agente indica que *“la capacidad de las infraestructuras es aceptable, incluso a veces con sobrecapacidad, pero hay problemas de simultaneidad”*. Otro agente entra en algo más de detalle al catalogar las Infraestructuras como *“adecuadas y excedentarias en capacidad”*, añadiendo que no existen *“problemas graves de congestión en los puertos españoles...”*. Una visión más polarizada acerca de la casuística diversa en esta materia infraestructural se encuentra en el siguiente comentario: *“según el caso, existen puertos con inversiones infrutilizadas y otros, sin embargo, con previsión de posible congestión”*. Esta situación le lleva a recomendar *“revisar los criterios por los que se adoptan las decisiones de inversión que gravan el sistema, con mayor participación de los agentes privados. No se deben realizar inversiones públicas similares en diferentes enclaves para competir por el mismo negocio”*. Al valorar como buena la capacidad infraestructural, algún colectivo añade directamente, a modo de contraindicación, que *“se ha construido más de lo que se demanda”*.

Se encuentra también un segmento de agentes que atribuye una baja valoración a la capacidad de las infraestructuras, lo que da lugar a una amplia dispersión de respuestas en esta materia (desviación típica mayor que la unidad). Las deficiencias suelen centrarse en el lado terrestre y en instalaciones concretas, pero no faltan tampoco, las dirigidas al lado mar, aunque son excepción. Se exponen dos apuntes al respecto de esto último: una queja de que *“cada vez están más restringidos los espacios para la mercancía a granel y cada vez es más frecuente las esperas y costes añadidos por los retrasos en las cargas/descargas de buques. De hecho, las nuevas reglamentaciones medioambientales y operativas están disminuyendo las capacidades de las infraestructuras”*; y una alusión a un problema singular de congestión en el puerto de Sevilla

“por falta de dragado o priorización de cruceros”. Pero por lo general, como se ha mencionado, el déficit encontrado en esta materia se focaliza en espacios o instalaciones del interior terrestre de los puertos. Así, un colectivo señala que “se han sufrido muy serias congestiones en diferentes puertos y ello ha sido público y notorio en todo momento. Hay muchas mejoras pendientes, como los PIF, terminales de contenedores en algunos puertos”. Otro indica que “en algunos es más complicada la circulación interior y el acceso a la terminal”. Se añade por otro colectivo lo siguiente: “habitualmente los depósitos de contenedores no están bien ubicados y gestionados. Hay problemas con el estado de entrega de los contenedores, hay congestiones en los accesos”. Conviene, por último, hacer referencia a un colectivo que llega a valorar como pésima la situación de las infraestructuras, en términos de capacidad, arguyendo que “las esperas y las colas en los accesos son un problema en los mayores puertos de España. La interacción con los transportistas terrestres es necesaria en la búsqueda de una mejora imperativa y urgente”. Esta última apreciación se entronca directamente con la cuestión de los accesos terrestres, que se verá más adelante.

TABLA 12. PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURAS.
VALOR MEDIO, FRECUENCIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. (Población total=24)

| CONCEPTO | Valor medio | NS NC | Pésimo | Deficiente | Insuficiente | Suficiente | Bueno | Óptimo | Desv. Típica |
|------------------------------------|-------------|-------|--------|------------|--------------|------------|-------|--------|--------------|
| 1. Capacidad infraestructural | 3,26 | 1 | 1 | 0 | 2 | 10 | 9 | 1 | 1,01 |
| 2. Estado de conservación | 2,86 | 3 | 0 | 0 | 7 | 10 | 4 | 0 | 0,73 |
| 3. Operatividad muelles y dársenas | 3,32 | 2 | 0 | 1 | 1 | 10 | 10 | 0 | 0,78 |
| 4. Accesos terrestres | 2,00 | 1 | 0 | 3 | 17 | 3 | 0 | 0 | 0,52 |

Cuando la cuestión que se aborda es la de la conservación de las infraestructuras, las valoraciones descienden por lo general, en comparación con la forma en que se genera capacidad infraestructural, proliferando respuestas que la consideran insuficiente. Se indica, por ejemplo, que “muchas infraestructuras portuarias necesitan de un mantenimiento que no se hace por falta de recursos”. Al hilo de esto, resulta interesante el siguiente comentario: “se aprecia ya una pérdida de la calidad de los espacios y servicios porque se prima la inversión sobre el mantenimiento”. Hay quien concreta algo más en torno al estado de las infraestructuras: “hay ciertas carencias, por ejemplo, en la limpieza de muelles de graneles o en obras de conservación, o retrasos, como en el mantenimiento de algunos muelles antiguos con diseño insuficiente o agotamiento de su vida útil”. Otros se quejan de que “la conservación de los muelles antiguos es insuficiente. No hay reposición de bolardos, iluminación...”, o de “viales deteriorados”. Sea como sea, el común de las argumentaciones proporcionadas se limita a reconocer que “depende de cada puerto”.

Dejando al margen justamente esa “variedad de casuística que depende de cada puerto”, la operatividad de las aguas portuarias es valorada como suficiente o buena por la mayor parte de los encuestados. No obstante, se reconoce por algunos agentes que es mejorable. En alusión a las terminales, un colectivo indica que “más de la mitad tienen unos rendimientos por debajo de sus posibilidades”, algo atribuible, al parecer de otro, a crecientes “restricciones que no

dependen de los usuarios". Según se desprende de algunos comentarios aportados, parece apreciarse un solape entre esta cuestión y la de la capacidad infraestructural, lo que pudiera afectar a la valoración de este aspecto. Así, por ejemplo, a la hora de catalogar esta cuestión como deficiente, un colectivo se preocupa por cierta saturación en grandes instalaciones. Proporciona al respecto el siguiente comentario: "la política actual de concentración de líneas marítimas en alianzas puede ser eficiente en economías de escala de transporte, pero no lo es en lo que conciernen las operaciones de carga y descarga ni en los flujos asociados al transporte de mercancías para el uso de los "cargo owners". Las esperas y congestiones de los buques a la espera de entrar a puerto son importantes y necesitan mejorar".

Queda por analizar las respuestas acerca del estado de situación de los accesos terrestres. A diferencia de las anteriores cuestiones, la valoración en esta materia es claramente negativa. Se aprecia una elevada concentración de respuestas moviéndose en torno a la calificación de "deficiente". En palabras de un agente encuestado, *"se podría decir que la accesibilidad terrestre no ha ido a la misma velocidad a la que se han desarrollado las infraestructuras portuarias"*. Las referencias a *"formación de embudos"*, y a la necesidad de mejora de la accesibilidad terrestre, no solo atañen al flujo de las mercancías, sino al de viajeros. Con respecto a esto último, un colectivo afirma lo siguiente: *"desde un punto de vista de promoción y desarrollo de los tráficos de pasajeros en línea regular, un puerto no proporciona el ambiente idóneo. Es excesivamente industrial y agresivo para un pasajero. Las áreas limítrofes entre las ciudades y los puertos están sufriendo profundas transformaciones para intentar acercar las ciudades al mar dinamizando, promoviendo y mejorando la interacción puerto-ciudad"*. Aun así, la mayor parte de asociaciones encuestadas se centran en las carencias, tanto infraestructurales, como funcionales, asociadas a la transferencia de carga entre los puertos y los modos de transporte terrestre, con especial énfasis en el ferrocarril. A modo de ejemplo se transcribe el siguiente comentario: *"en algunos puertos existe un gran déficit. Deben existir mayor coordinación y homogeneidad en la toma de decisiones de inversión pública. En general, se deben realizar esfuerzos en inversiones para accesos y también en la coordinación de la gestión conjunta, especialmente ferroportuaria"*. Algunos agentes reconocen dificultades en toda la cadena marítimo-terrestre, empezando por la *"última milla"*, y solicitan así *"imponer el diálogo puerto/ciudad con vistas al beneficio común a medio/largo plazo, sin politización o medidas electoralistas. Los accesos a los principales puertos necesitan de urgentes medidas de mejora, por no haberse planificado. También urgen plataformas intermodales"*.

Con todo lo visto, se identifican por parte de los encuestados varios elementos de las infraestructuras sobre los que actuar, por un doble motivo de urgencia e importancia. Más allá de situaciones de congestión de muelles muy localizadas, se insta a continuar trabajándose en la generación de capacidad del lado tierra, mediante la mejora de la accesibilidad a los puertos, orientada a atender los flujos de viajeros y de mercancías, y en este último caso, con especial atención al ferrocarril. En lo que respecta a la oferta infraestructural localizada en el interior de los puertos, resulta prioritario, a juicio de varios colectivos, asumir con rigor y realismo, planes de mantenimiento preventivo de infraestructuras, dotados de recursos suficientes, que permitan optimizar el aprovechamiento de las infraestructuras.

4.3. Provisión de servicios. Perspectiva de oferta.

Un total de 15 colectivos declaran tener entre sus agentes representados la figura de prestador de servicios en los puertos, con lo que la explotación de encuestas se circunscribe a esta muestra.

En lo que respecta a las condiciones de concurrencia a la prestación de servicios, la mayor parte de los comentarios recibidos se declaran favorables al régimen actual. Los hay que manifiestan ese apoyo sin paliativos indicando, por ejemplo, que *“la concurrencia esta siempre garantizada, muy por encima de la mayor parte del resto de la UE”*. Otros muestran igualmente su conformidad, pero con reparos. Así, se señala que *“se debe mejorar en agilidad y homogeneidad de las condiciones”* o *“entendemos que son mejorables”*. Entre los que consideran insuficiente la forma en que hoy se regula o se aplican las condiciones de concurrencia, se detectan dos respuestas que parecen orientadas al menos a una intensificación de ciertas condiciones. Por un lado, un colectivo se queja de que *“con la disculpa de la competencia está peligrando la competitividad de los servicios técnico-náuticos, en cuanto seguridad marítima, eficiencia, calidad, exigencias técnicas y laborales y honorabilidad. De tal forma que la interpretación realizada, en algunos casos, difiere de la letra y el espíritu de la normativa legal”*. Otro señala que *“algunas autorizaciones son dadas prácticamente sin requisito alguno en algunas AAPP, lo que ha resultado en una enorme atomización de la oferta en evidente detrimento del servicio”*.

TABLA 13. PROVISIÓN DE SERVICIOS. PERSPECTIVA DE OFERTA.
VALOR MEDIO, FRECUENCIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. (Población total=15)

| CONCEPTO | Valor medio | NS NC | Pésimo | Deficiente | Insuficiente | Suficiente | Bueno | Óptimo | Desv. típica |
|-----------------------------|-------------|-------|--------|------------|--------------|------------|-------|--------|--------------|
| 1. Condiciones concurrencia | 3,27 | 0 | 0 | 0 | 3 | 6 | 5 | 1 | 0,88 |
| 2. Plazos máximos | 2,69 | 1 | 1 | 1 | 3 | 8 | 1 | 0 | 0,75 |
| 3. Condiciones Pliegos | 2,15 | 1 | 3 | 2 | 3 | 4 | 2 | 0 | 1,34 |
| 4. Agilidad trámites | 2,50 | 1 | 1 | 1 | 3 | 8 | 1 | 0 | 1,02 |

Al igual que ocurre con los plazos máximos concesionales, los relativos a las licencias de servicios son valorados por lo general con una media por debajo del suficiente, pese a existir mayoría (moda) situada en esta misma valoración. Los colectivos más quejosos se lamentan de que los plazos máximos son reducidos. Se arguye a tal efecto que ha de permitirse recuperar la inversión realizada, incluyendo la del propio capital humano (formación, experiencia...). Resultan llamativas las referencias a los plazos máximos concesionales, al objeto de pedir una equiparación con ellos. Así, se afirma, por ejemplo, que los plazos de las licencias *“son muy bajos, deberían estar en relación al plazo concesional”*. Otro colectivo opina que *“se deben aumentar, junto con la extensión de plazos concesionales, para competir en condiciones de igualdad con otros países y rentabilizar las inversiones”*. Se añade en esta línea otro comentario de interés: *“en determinados casos los plazos de las licencias debieran poder ligarse a los plazos de las concesiones, dado que las licencias son los permisos que te permiten operar y obtener ingresos mientras que las concesiones suponen gasto y compromisos con la administración”*. Pese a todo

ello, se encuentran también posiciones favorables al actual statu quo. Así, según un colectivo, los plazos máximos *“parecen proporcionados en general”*. Otro cree que *“están aquilatados para que puedan amortizar las inversiones a efectuar por el prestador”*.

Las condiciones de los Pliegos reguladores de los servicios suscitan una alta dispersión de respuestas con una media escorada hacia el *“insuficiente”*. Entre las opiniones más desfavorables, figuran las que añaden juicios de valor negativos o descalificaciones de alcance general, tales como *“tremendamente exigente”* o *“con requisitos desproporcionados en algún caso”*. Alguna queja se centra en la falta de reglas comunes más generales. Así se afirma que *“con años de retraso todavía no existen pliegos tipo generales para cada servicio portuario que introduzca coherencia, homogeneidad y transparencia. Por ello, en cada caso, la valoración puede ser diferente.* – Ese mismo colectivo pide más margen de maniobra para las empresas: *“los prestadores de servicios deben tener mayor libertad de gestión, dentro del modelo landlord avanzado”*. Otro colectivo entra en mayor concreción acerca de las condiciones que deberían exigirse e indica que: *“no se valoran la formación, titulaciones, certificados de garantía, la profesionalidad de la sociedad incluso su fiabilidad tanto económica como profesional, sacrificando profesionalidad por un interés competidor, a veces desmedido”*. También se detectan algunas quejas acerca del régimen tarifario. En particular, hay quien *“estima especialmente lesiva la práctica congelación de las tarifas (máximas) que se impone con la ley de desindexación que causa un importantísimo perjuicio a todos los operadores de servicios”*. En otros casos, se pide directamente la supresión de tales máximos. En contraposición a esto, también brotan aproximaciones favorables a la regulación actual acerca de la forma en que se prestan los servicios en los puertos. En referencia a las condiciones de los Pliegos, un colectivo señala, por ejemplo, que *“son fácilmente alcanzables. En aras de mejora de servicios, profesionalización y economía de mercado, podrían ser más restrictivos en solvencia, profesionalidad de empleados, etc., pero en general, son razonables, si se aplican, que no es el caso de todas las Autoridades Portuarias”*.

La agilidad de los trámites asociados a la prestación de servicios tampoco alcanza por término medio el *“suficiente”*. Se tildan tales trámites por alguna asociación de *“dilatados y farragosos”*; por otra de *“largos y tediosos”* y por una tercera de *“interminables”*, añadiendo que *“algunos llevan años lo que hace que los prestadores del servicio de practicaje no tengan licencia desde años. Están en precario”*. Hay quien es más benevolente, aunque sin escatimar avisos concretos: *“los tiempos son razonables en cuanto a la tramitación general pero excesivos en cuanto a revisiones de tarifas, procedimientos, resolución, etc.”*

En definitiva, si bien el mayor número de respuestas obtenidas dan por suficiente las cuestiones relacionadas con la regulación de la prestación de servicios, se aprecian, no obstante, entre los prestadores de servicios en los puertos, posiciones incómodas con los plazos máximos, las condiciones que se vuelcan en los Pliegos y la agilidad en las tramitaciones. No se detecta un común denominador acerca de las razones que sustentan las quejas, al existir dispersión entre las respuestas recibidas.

4.4. Provisión de servicios. Perspectiva de demanda.

Ha sido oportuno separar la consideración del precio del de la calidad a la hora de caracterizar las valoraciones de los servicios que se prestan en los puertos, pues se han hallado apreciables diferencias entre ambos conceptos, sobre todo en lo que concierne a los llamados *“servicios portuarios”*.

Los precios de los servicios portuarios obtienen unas valoraciones por debajo del “suficiente”, aunque con una clara polarización de respuestas, pues 7 asociaciones los catalogan como “buenos”, mientras otras tantas los califican con un “insuficiente”, descolgándose un cierto número de agentes con valoraciones todavía inferiores. Sin perjuicio de encontrarse prestadores de servicios portuarios que vuelven a incidir en la necesidad de que se les permita elevar sus propias tarifas máximas, al referirse a las de los demás, la mayor preocupación es, obviamente, la de estar sometidos a precios que se consideran elevados. Esta preocupación crece entre los clientes finales de los puertos, quienes solicitan ser alcanzados por las reducciones de tasas o tarifarias que se puedan ir ofreciendo o aplicando las Autoridades Portuarias o los operadores portuarios. La tensión aparece entonces no solo contra el sector público sino entre grupos de agentes privados. Se manifiesta a este respecto lo siguiente: *“la fragmentación de tarifas portuarias y tasas no prioriza una tarifa final eficiente. Los “cargo owners” están completamente penalizados en una acumulación de conceptos y tarifas no justificable que concluye en unos costes demasiado elevados sin posibilidad de negociación ni orientación a las necesidades e indicaciones del usuario final”*. Algunos achacan la carestía de los servicios portuarios a una falta de competencia, a su juicio. Otros focalizan ese problema en un colectivo concreto como el relacionado con la manipulación de la mercancía. Así, una asociación representativa de un tipo concreto de cargador, encuentra *“muy elevados los costes de la estiba (coste horario, coste nocturno y festivos, falta de flexibilidad y agilidad por el nombramiento fijo de manos, no ocurre en cualquier otro sector)”*. En contraposición a esto, desde cierta asociación prestadora de servicios portuarios se recuerda que *“en el servicio de manipulación de mercancías existe una fuerte competencia entre empresas, puertos y países. Los márgenes empresariales son reducidos. Se podría favorecer la bajada de tarifas con un diferente marco regulatorio laboral para la prestación del servicio de manipulación de mercancías y reduciendo la cuantía de las tasas portuarias”*. Hay quien añade en su queja sobre los precios una particularización sobre algún servicio en concreto. Así se cita: *“el bajo valor añadido de las exportaciones de nuestro sector no se alinea con las tarifas de los servicios portuarios utilizados (alto volumen y bajo valor unitario de la mercancía). De hecho, los precios de la estiba no son adecuados en tráfico que no requieren casi manipulación, tampoco los de pilotaje y remolcador”*. También se hace hincapié en la conveniencia o necesidad de orientar una política de reducción de precios a un segmento de transporte determinado. Así se declara que *“el elevado nº escalas de los servicios de transporte marítimo de corta distancia de carga rodada, y su consecuente incidencia en la competitividad de las cadenas de transporte frente a su alternativa unimodal de carretera, son las razones para requerir un tratamiento tarifario especial en los servicios portuarios, al igual que se contempla en las tasas portuarias”*. Como era de esperar, frente a este amplio bloque de agentes contrario a los actuales precios de los servicios, por considerarlos elevados, algunos otros colectivos que desarrollan su actividad en los puertos, no reconocen en los precios un problema de ese tenor. Hay quien, por ejemplo, afirma que *“nuestros puertos no son caros comparados con los del resto de Europa (excepto determinadas prestaciones en la estiba, por ejemplo, a barcos de pasaje)”*. Otros redundan en ello y observan las tarifas *“en algunos puertos adecuadas, pero, en general son bajas comparadas con entorno y costes”*. Pero esta otra apreciación más laxa en relación con los precios no va acompañada de la elocuencia vertida por el bloque contrario.

Cuestión bien distinta es la calidad de los servicios portuarios. Aquí, las calificaciones son más elevadas y se sitúan próximas a la satisfacción general. Vienen sesgadas por albergar algunas auto-calificaciones entre ciertos grupos de prestadores de servicios portuarios. Comentarios como *“son los mejores del mundo, en cuanto a su prestación, eficacia, seguridad y calidad que*

nos podemos encontrar”, o “la calidad de los servicios, al menos técnico-náuticos, en España es excelente”, son clara prueba de ello. Interesa recoger en este sentido la opinión de los cargadores o clientes finales, por constituirse en la contraparte. Con todo, entre ellos, afloran buenas valoraciones, aunque con matices. A efectos ilustrar estos matices, se aportan los siguientes comentarios de interés: “se debe primar en las empresas manipuladoras la orientación al cliente sobre la orientación actual a la organización de la producción”; “los servicios no están orientados a fluidificar el flujo de mercancías óptimo”; “la calidad es buena en general, aunque el pilotaje opera sin aparentes estructuras de control tomando decisiones a veces no entendibles (realización o no de operaciones por mal tiempo, retrasos por movimientos de otros buques,...). La estiba no opera en términos de competencia estando adscrita al criterio de los trabajadores, sin una política de precios y uso de equipos razonable ni justa”; “se valora como buena, aunque hay que mejorar las exenciones a los servicios regulares. Aunque dependa de las Capitanía Marítimas, se echa de menos mayor diligencia en las Autoridades Portuarias”.

TABLA 14. PROVISIÓN DE SERVICIOS. PERSPECTIVA DE DEMANDA.
 VALOR MEDIO, FRECUENCIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. (Población total=24)

| CONCEPTO | Valor medio | NS NC | Pésimo | Deficiente | Insuficiente | Suficiente | Bueno | Óptimo | Desv. típica |
|------------------------------|-------------|-------|--------|------------|--------------|------------|-------|--------|--------------|
| 1. Tarifa serv. portuarios | 2,68 | 2 | 1 | 2 | 7 | 5 | 7 | 0 | 1,17 |
| 2. Calidad serv. portuarios | 3,87 | 1 | 0 | 0 | 1 | 7 | 9 | 6 | 1,00 |
| 3. Tarifa serv. comerciales | 3,25 | 4 | 1 | 0 | 3 | 7 | 7 | 2 | 1,16 |
| 4. Calidad serv. comerciales | 3,65 | 4 | 0 | 0 | 2 | 4 | 13 | 1 | 0,75 |
| 5. Atención recibida | 3,27 | 2 | 0 | 2 | 1 | 9 | 9 | 1 | 0,98 |

Las valoraciones de los servicios comerciales no reflejan tanta polarización como las correspondientes a los servicios portuarios, pero ocurre también que el precio queda por debajo de la calidad.

En lo concerniente a los precios, se toman en consideración un par de comentarios aislados que se apoyan en dos situaciones de competencia antagónicas. En uno de ellos se alerta de que “continúa faltando el nivel de competencia común en el resto de la economía, dentro del entorno portuario”, mientras que en el otro se particulariza a un ámbito concreto de prestación de servicios comerciales para trasladar lo siguiente: “la extrema competencia en el sector de la consignación, a la que no es ajena las multinacionales de intermediación, ha arrastrado a las tarifas libres a mínimos absolutos o pérdidas generalizadas, cuando a no a pérdida de calidad. La fijación de una tarifa mínima para evitar el dumping podría ser una solución”. Por su interés para el propio sistema portuario, se apunta también el siguiente comentario: “la fragmentación de los servicios y la no atención de las Autoridades Portuarias en la búsqueda del flujo óptimo mercancías ni tampoco en la auditoría de los servicios que se prestan y facturan a los “cargo owners” concluye en unos costes elevados, acumulados, confusos y polisémicos en su concepto que no son revisados, y por lo tanto no evolucionan hacia la mejora”.

Por su parte, a la hora de referirse a la calidad de los servicios comerciales, también hay alguna referencia aislada a la competencia, en este caso, para reconocerla favorecedora de unos

precios competitivos. Así, se comenta: *“en estos servicios de consignación y bunkering sí hay competencia real y en general los servicios son adecuados en plazo, forma y son de calidad al permitir la penalización o contratación de otras empresas si el servicio no es el adecuado”*. Entre las calificaciones favorables se encuentran comentarios del tenor siguiente: *“si bien nuestros asociados utilizan poco los citados servicios, se entiende que la calidad es buena y así lo manifiestan los clientes”*. Otro es más positivo todavía y afirma que *“presentan una calidad alta (profesionalidad y compromiso)”*. En sentido opuesto, de entre los que se quejan de la calidad de este tipo de servicios, hay quien encuentra dificultades. Así se manifiesta que *“la calidad recibida obedece a la cantidad y acumulación de conceptos que incurren en el servicio final, que, sin transparencia en su gestión, no es posible evaluarlos de manera sintética”*. Por último, resulta llamativo este otro comentario relacionado con este concepto de calidad: *“hace falta llegar al puerto 4.0”*.

Ya para terminar este apartado, se consigna también otro factor de calidad importante desde la perspectiva de la demanda, consistente en la atención recibida. Por término medio, la nota recibida acerca de esta cuestión supera el “suficiente”, pero no faltan comentarios desfavorables. Así se pone de manifiesto que *“la atención muy buena, aunque más reactiva que proactiva. La resolución de problemas no tanto debido a que se trata de servicios prestados bajo licencias u autorizaciones, por lo que hay poco margen de maniobra”*. Este reconocimiento de laxitud ante el usuario o cliente cobra mayor elocuencia con el siguiente comentario emitido por otro colectivo: *“parece que el objetivo de las Autoridades Portuarias es que transcurra el tiempo y no hacer nada”*. También se aluden a ciertos sesgos para identificar carencias: *“la respuesta es, a menudo, que las Autoridades Portuarias son sólo “land lords” y que las relaciones entre los actores de la comunidad portuaria obedecen a una relación comercial y privada. De esta manera no se atienden las demandas de transparencia, mejora o auditorías de servicio”*. Cuando se trata de diferenciar entre Puertos del Estado y las Autoridades Portuarias, las respuestas son dispares. Así, según un colectivo, al referirse a la atención recibida, cataloga la de Puertos del Estado como *“buena”* y las Autoridades Portuarias *“depende cuál”*. Otro indica que *“la interlocución con las Autoridades Portuarias habitualmente es más fluida y positiva que con Puertos del Estado”*. Por último, hay quien se manifiesta favorable a ambos por igual, aunque con alguna llamada de atención. A modo de ejemplo, se proporciona el siguiente comentario: *“la acogida de Puertos del Estado a la Asociación ha sido muy cordial, como lo es en el ámbito local con las Autoridades Portuarias. Sin embargo, algunos trámites, especialmente los normativos, son extremadamente largos y tediosos”*. Hay quien lo achaca a la *“falta de medios disponibles”*.

A modo de conclusión, se puede afirmar que existe una posición mayoritaria que resulta ser desfavorable hacia las tarifas de los servicios portuarios, por considerarse elevadas. Esta posición es adoptada principalmente por los cargadores y clientes de los puertos. No ocurre así con la calidad de este tipo de servicios, que es reconocida, en términos generales, como buena. Los servicios comerciales son mejor valorados por el grueso de colectivos, si bien esconden autocalificaciones que sesgan al alza los resultados. Por último, no se identifican problemas serios con la atención recibida por el colectivo desde el sistema portuario, aunque no hay que dejar de lado algunas deficiencias a corregir, tales como la laxitud y lentitud en resolver las solicitudes que se van trasladando a trámite.

4.5. El papel de las Autoridades Portuarias

Se exponen aquí las valoraciones del sector portuario acerca del papel de las Autoridades Portuarias en el desempeño de una serie de funciones que tienen asignadas por Ley, y que se consignan de forma resumida en el propio cuestionario. Por lo general, la reacción obtenida ante esta cuestión se sitúa en el “suficiente”, tanto si se mide a través del cómputo del valor medio, como el de la moda. Nada menos que 15 asociaciones (más del 60%) se quedan en esta calificación. Ello indica una general aceptación, pero teñida de matizaciones de toda índole.

Los comentarios se dirigen casi todos a enfatizar la separación entre el papel de las Autoridades Portuarias y el de las empresas, ya sean oferentes de servicios portuarios como demandantes de éstos, si bien sobre un espacio de mutuo entendimiento y, en su caso, de mutua colaboración. Un colectivo de prestadores de servicios portuarios lo resume así: *“consideramos que el fomento de las actividades industriales y comerciales debe ser una responsabilidad y función de la iniciativa privada y las Autoridades Portuarias limitarse a colaborar. Consideramos que la intervención podría limitarse y favorecería a todos los actores”*. Otra agrupación de empresas también presente en los puertos prestando servicios, va en la misma línea cuando comenta que *“la Autoridad Portuaria debe administrar espacios públicos e infraestructuras básicas y regular servicios. Para hacerlo de forma eficiente debe ayudar y colaborar con los operadores del puerto en las estrategias comerciales. Una Autoridad Portuaria debe entender el mercado para poder desarrollar la infraestructura y adoptar sus servicios para poder ser competitivo y todo ello de la mano de sus operadores”*.

TABLA 15. EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS.
 VALOR MEDIO, FRECUENCIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. (Población total=24)

| CONCEPTO | Valor medio | NS NC | Pésimo | Deficiente | Insuficiente | Suficiente | Bueno | Óptimo | Desviación típica |
|-------------------|-------------|-------|--------|------------|--------------|------------|-------|--------|-------------------|
| Papel de las AAPP | 3,00 | 0 | 1 | 1 | 1 | 15 | 6 | 0 | 0,93 |

Pero no todos los agentes aceptan de buen grado un papel de la Autoridad Portuaria que vaya más allá de la pura labor administrativista para adentrarse en el ámbito comercial. Hay quien recela de ello, señalando con elocuencia que *“no somos en absoluto partidarios de la participación de las Autoridades Portuarias en el desarrollo de actividades comercial y de gestión en la cadena de transporte. Esa participación es peligrosa porque no se ajustaría a criterios de economía y empresa. Trabajar con dinero público es muy delicado. Las Autoridades Portuarias (dueñas del campo de fútbol) deben organizar, mantener y hacer una gestión ejemplar y una promoción de los equipos (las empresas) que allí juegan”*. Ante la posibilidad de que la Autoridad Portuaria se “inmiscuya” en las cuestiones de mercado, otra asociación alerta de que *“tienen que ser neutras en relación a la estrategia comercial de las empresas”*.

Esa pretendida neutralidad se deriva, a juicio de algunas asociaciones, de la conveniencia de que la Autoridad Portuaria preserve su papel en defensa del interés general, por encima de los intereses particulares. Desde una asociación se opina que *“es fundamental su papel de liderazgo y preservación del interés general, plasmado en su estrategia y objetivos (el resto de funciones*

supeditadas a esta), por encima de intereses comerciales y locales. Ese papel debe ser intensificado y preservado desde Puertos del Estado, El ámbito de participación privada en los puertos está establecido y debe supeditarse a lo anterior". Desde otro colectivo, se pide trascender el propio sector portuario para reclamar mayor atención sobre clientes finales o cargadoras, y de esta manera asegurar la mayor independencia posible. Se comenta en este sentido lo siguiente: "la Autoridad Portuaria debería coordinar y planificar según las necesidades de la comunidad portuaria, sin olvidar los cargadores y receptores, efectivos y finales usuarios de los puertos, y que son los que generan la actividad. Debe priorizarse las necesidades de los usuarios, más que las de los prestadores de servicios".

Pero, pese a lo dicho, el sentir común no parece limitarse a un papel de las Autoridades Portuarias como administradoras y reguladoras de un espacio o dominio público. Se solicita, por lo general, mayor implicación con el sector privado presente en el puerto. Al hilo de esto, algún colectivo atribuye a las Autoridades Portuarias el papel de facilitadoras. En concreto, lo expresa así: *"las Autoridades Portuarias deben configurarse como facilitadores de la actividad portuaria, para asegurar las capacidades e infraestructuras y la correcta ejecución de los servicios que se realizan en sus recintos, imperando el papel de facilitador sobre el de regulador. Por este motivo, las Autoridades Portuarias deben compartir estrategias comerciales con las distintas industrias y así equilibrar el peso de éstas".* Hasta aquí, el alcance del compromiso solicitado a las Autoridades Portuarias es relativamente amplio.

Pero otras opiniones ahondan más en el apoyo al sector privado, hasta el punto de plantear la asunción por parte de las Autoridades Portuarias de una apuesta por alinearse con determinadas empresas (justamente las que han elegido asentarse en el puerto para prestar servicios en el puerto). Ejemplos de esta preferencia por una colaboración directa de carácter más discrecional – se entiende que después de haberse celebrado la oportuna concurrencia -, son los siguientes: *"las Autoridades Portuarias sí deben compartir la estrategia comercial con las empresas que concurren en el puerto. También son posibles fórmulas de participación público-privada para el desarrollo de proyectos"; "debe compartir estrategia comercial con las empresas, sin ninguna duda"; "no debe limitarse a administrar espacios públicos. Si puede y debe compartir estrategia comercial. Sería muy conveniente porque ayudaría a la gestión y supervivencia de las concesiones en las épocas de crisis y podría ser más interesante para todos en los momentos de bonanza económica".* Se busca con este tipo de opiniones el apoyo de la Autoridad Portuaria, ya sea en lo que se refiere a la promoción comercial, como en el reparto de riesgos asumidos por la empresa privada.

Yendo todavía más allá en lo que supondría un mayor refuerzo del nexo entre sector público y privado, surgen distintas propuestas para dotar al funcionamiento de los puertos de mayor presencia de las empresas. alguna se orienta al actual modelo de gobernanza portuaria al indicar que *"es imperativo despolitizar los Consejos de Administración y dar cabida en el mismo a prestadores y actores básicos en el tráfico y comercio".* Otras recurren de nuevo al modelo de gestión conocido como *"Master Concession"*, como camino de reforma profunda a recorrer para clarificar u optimizar las relaciones entre el sector público y el privado.

Por último, al margen de lo anterior, hay dos asociaciones que, al valorar el papel que desempeñan las Autoridades Portuarias, ponen de manifiesto un sesgo excesivo hacia el afán recaudatorio y la provisión de infraestructuras. Así un colectivo prestador de servicios señala que *"no tiene sentido los resultados económicos que obtiene Puertos del Estado, más allá de cubrir sus inversiones en las infraestructuras necesarias para el interés general y la competitividad de sus puertos".* Otro otorga un *"suspense en la optimización de la gestión"*

económica: se ejecutan más obras de las que se precisan”, lo que, a su juicio, “ha arruinado a muchas Autoridades Portuarias”.

No obstante, se reitera con todo, que la opinión general acerca de cómo las Autoridades Portuarias acometen las funciones que tienen encomendadas por Ley es considerada como “suficiente”, sin que ello signifique que no exista recorrido de mejora. El problema que se plantea es que, a la vista de los pareceres recabados, ese recorrido resulta difícil de determinar, al darse una disparidad muy amplia de opiniones en torno al grado de implicación que deberían tener con las empresas.

4.6. El papel de Puertos del Estado

Se incorpora en el cuestionario un planteamiento de funciones de Puertos del Estado a ser tomadas en cuenta por las empresas del sector portuario. Estas funciones son las de control, coordinación y apoyo. Pues bien, cuando se pregunta acerca del desempeño de Puertos del Estado en relación con esas tres funciones, las empresas del sector se pronuncian por lo general con una calificación situada entre “suficiente” y “buena”, más próxima a la primera.

TABLA 16. EL PAPEL DE PUERTOS DEL ESTADO.
VALOR MEDIO, FRECUENCIA Y DESVIACIÓN TÍPICA. (Población total=24)

| CONCEPTO | Valor medio | NS | NC | Pésimo | Deficiente | Insuficiente | Suficiente | Bueno | Óptimo | Desviación típica |
|--------------|-------------|----|----|--------|------------|--------------|------------|-------|--------|-------------------|
| Papel de PdE | 3,30 | 1 | 0 | 0 | 1 | 2 | 11 | 7 | 2 | 0,93 |

Los colectivos que consideran que Puertos del Estado no está desempeñando con suficiencia los papeles que tiene encomendados, reconocen deficiencias en lo concerniente a la selección o promoción de proyectos de desarrollo de infraestructuras portuarias, el control de la competencia interportuaria, la coordinación con otras administraciones tales como las aduaneras y otros servicios de control en frontera, y la regulación de los servicios portuarios. Se consigna por su elocuencia el siguiente comentario: *“las inversiones portuarias las aprueba en muchos casos con desacierto, hay un 40% terreno portuario sin actividad. Los servicios portuarios los tiene paralizados y desorientados sin PPP. En España hay muchas administraciones públicas que controlan, e interfieren, son un coste y no aportan nada”*. Se llega a afirmar por otra asociación que *“Puertos del Estado no genera valor para el sistema en la misma medida de su coste, por este motivo es conveniente que se reconfigure su papel. Puertos del Estado debe prestar servicios técnicos generales que aporten valor al conjunto de Autoridades Portuarias y operadores privados. Potenciar acciones de proyección internacional, si tienen interés común para todos los puertos, evitando desigualdades”*.

No obstante, son mayoría los agentes vinculados al sector portuario que catalogan la acción de Puertos del Estado como “suficiente”. Aun así, no dejan de lanzar algunas consideraciones dignas de mención, interpretables como elementos de mejora del desempeño de ese organismo público.

Se resalta, por un lado, la conveniencia de que Puertos del Estado ejerza también como mediador ante situaciones de conflicto en el seno del sector portuario. Así, un colectivo afirma que *“Puertos del Estado debe servir de árbitro entre prestadores clientes y Autoridades Portuarias”*. Conforme a esto, se enfatiza por otro grupo de agentes su recomendable *“carácter neutral”*.

Los agentes encuestados ponen el foco, por lo general, en las funciones de coordinador y apoyo y menos en la labor de control.

Las dos primeras son enfatizadas por algunos colectivos, aunque no sea más que para referirse a acciones concretas, como es la promoción exterior del sector portuario. Así, se comenta: *“las estructuras comerciales, de ser necesarias, su realización conjunta desde Puertos del Estado sería más eficiente, en contra de su realización por parte de cada puerto de manera independiente”*. No obstante, no todos opinan así y, previo a promover campañas comerciales compartidas, aconsejan a Puertos del Estado *“tener un contacto más frecuente con el sector y aprovechar el “know how” de ciertos puertos”*. Pero son más numerosos los agentes que abogan por trabajar conjuntamente bajo una *“marca turística “ESPAÑA” que aglutine toda la oferta nacional, con participación de las Comunidades Autónomas y de las empresas del sector”*.

En lo concerniente a la función de coordinación, una asociación se pronuncia así: *“somos partidarios de que Puertos del Estado tenga por función básica la coordinación con otras Administraciones y muy especialmente con la Administración General del Estado, que es la que tiene mejor número de competencias que afectan a nuestros puertos. Los puertos deberían poder competir más directamente entre sí, y quizás sería interesante hacer un análisis socio-económico de los puertos claramente deficitarios”*. Otra asociación avanza en esta línea al indicar que *“Puertos del Estado debe actuar de brújula y marco para garantizar que todos los eslabones de la cadena de suministro se adecúen a la demanda. La buena coordinación con las demás administraciones públicas (Aduanas, Hacienda, Seguridad...) es imprescindible en la garantía del buen gobierno”*. La labor de coordinación atribuible a Puertos del Estado es referida también, de forma puntual, a la demanda de mejoras en materia de accesibilidad terrestre. Para rematar esta visión en torno a un órgano portuario central cohesionador, destaca el que da cuenta de las acciones que este organismo debe asumir: *“homogeneizar criterios, supervisar, controlar y coordinar a los agentes públicos y privados del sistema portuario. Sí, reforzar el apoyo a Puertos del Estado”*.

No todas las asociaciones proclives al reconocimiento de Puertos del Estado como órgano de coordinación y apoyo del sistema portuario, se suman a un refuerzo de tales funciones en exclusiva. Hay dos que solicitan limitar el radio de acción de ese organismo para dar más margen o libertad de actuación a las Autoridades Portuarias. Así, se indica que Puertos del Estado *“debería dar una mayor autonomía a cada Autoridad Portuaria, por ejemplo, en la gestión de sus servicios”*. Otra asociación redonda en esa línea de limitar la labor de control de Puertos del Estado, acogiéndose incluso a una interpretación particular de una norma del acervo comunitario. En concreto, se opina que *“conforme al Reglamento UE 2017/352 no debería de tener competencias en cuanto a las reclamaciones, ni emitir informes vinculantes que reducirían la capacidad de gestión designada a las Autoridades Portuarias”*.

Por último, entre los que valoran muy positivamente la presencia de Puertos del Estado en el sistema portuario, se encuentra el siguiente comentario: *“resulta fundamental y sumamente útil contar con un organismo central como interlocutor. En el desarrollo o modificación de normas, ya sea de carácter nacional, europeo y en algunos casos internacional que afecten al sector del*

transporte marítimo, siempre hemos tenido en Puertos del Estado, las puertas abiertas para recibir nuestras preocupaciones y consideraciones, que en general han sido bien aceptadas. Debería reforzarse un papel de coordinador y ejecutivo ante situaciones de conflicto o diferente interpretación de tasas y normas”.

5. VISIÓN SINTÉTICA

5.1. Diagnóstico del sistema

En el cuestionario suministrado, se solicitó a las empresas del sector portuario que aportaran un diagnóstico sintético de tipo DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades) acerca del propio sistema portuario de interés general. Previo al análisis de resultados en esta materia, se exponen algunas observaciones metodológicas

- La diferenciación entre las perspectivas externas (amenazas y oportunidades) e internas (debilidades y fortalezas) no es exactamente concordante con el objeto de análisis, es decir, con el propio sistema portuario de interés general, tal y como viene delimitado por definición (28 Autoridades Portuarias y Puertos del Estado). En teoría, todo lo que escapa a las competencias y funciones de estos organismos portuarios debiera recaer en una perspectiva externa, pero no ha sido visto así por algunos agentes. Algunos de ellos han clasificado, por ejemplo, como cuestión interna, aspectos relacionados con la prestación de servicios portuarios, siendo ámbitos que recaen directamente sobre las empresas prestadoras y no tanto en el sistema portuario, aunque bien es cierto que en su regulación intervienen decisivamente las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado. No obstante, se ha optado por respetar la clasificación hecha por la mayoría de agentes, dándose a entender como “internas” cuestiones muy directamente relacionadas con lo que concierne a la actividad portuaria.
- El mayor número de citas o alusiones se localiza en el bloque de debilidades (72), señal de que existe preocupación por resolver las disfunciones que cada cual entiende que sufre dicho sistema. Desde un punto de vista interno, las fortalezas encontradas (54), si bien son relevantes por sí mismas, alcanzan un número más reducido que las debilidades. El sector se fija más en aquello que requiere mejora que en lo que considera ya bueno. Esta visión interna asimétrica es distinta al diagnosticarse el sistema desde una perspectiva exterior al mismo. Es más, se manifiesta entonces justamente lo contrario, aunque no con tanta intensidad. El sector portuario aprecia más oportunidades que amenazas, lo que da lugar a una visión general de su posicionamiento en relación con su contexto, cuando menos posibilista o con potencialidad. Así y todo, y como es habitual en muchos diagnósticos, hay más alusiones al sistema portuario desde la perspectiva interna (126), que desde la perspectiva externa (98), por contarse con un conocimiento o grado de implicación mayor en el primer caso.

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

- Amenazas

En la tabla adjunta se muestran las amenazas-tipo más reiteradas en las respuestas entregadas. Se recogen en ella las que han sido citadas al menos por dos colectivos. De la misma manera se hará con el resto de bloques del diagnóstico DAFO.

La amenaza más claramente reflejada es aquella originada por la fuerte competencia con otros puertos internacionales, ya sea para tráficos import/export como de tránsito marítimo. Pese a que, en términos relativos, los puertos españoles de mayor dimensión han ido ganando cuota en los últimos años en el contexto europeo, con crecimientos muy sustanciales, especialmente en relación con la mercancía general y en la fachada sur-Mediterránea, existe una visible emergencia en el Norte de África, catalizada hoy desde Marruecos, que es vista por algunos

agentes radicados en los puertos españoles, como una amenaza. Ello unido a ciertas acciones comerciales de captación tráficos lanzadas desde puertos de otros países europeos, que también suscitan una clara preocupación en el sector.

Junto a ello, y también con una recurrencia elevada, se aprecia igualmente como amenaza, el proceso de integración de navieras (fusiones, absorciones, acuerdos comerciales...). La progresiva concentración empresarial en este ámbito, acompañada de una polarización creciente en forma de alianzas, así como la estrategia de extensión del servicio “puerto a puerto” a otro con mayor alcance de tipo “puerta a puerta”, conduce a reconocer una acumulación de poder en este sector. Algunas empresas que operan en los puertos hacen ver como una amenaza el ejercicio de este poder para lograr posiciones dominantes sobre los propios puertos, abocados a un régimen de competencia que los sitúa frente a las anteriores en situación de debilidad. Hay que recordar que hace años, las terminales portuarias españolas de contenedores con mayor componente import/export, eran explotadas por operadores de terminal desprovistas de control alguno en su capital de las navieras, mientras que, en la actualidad, solo queda una terminal con estas características, eso sí, de gran relevancia mundial. Las restantes terminales ya se encuentran dominadas por las propias navieras. Pese a que, en tal caso, estas navieras ya están presentes en varias de las asociaciones sometidas al presente trabajo de campo, del grueso de los agentes privados consultados, no deja de surgir la preocupación por su enorme potencial negociador.

| Amenazas | Nº |
|---|-----------|
| Fuerte competencia con otros puertos internacionales para flujos de tránsito y entrada/salida a Europa (África...) | 12 |
| El control por los grandes operadores por encima de las propias Autoridades Portuarias. Integración vertical navieras | 6 |
| Reducción comercio exterior. Proteccionismo. | 3 |
| Rigidez en el marco laboral, en especial en el servicio de manipulación de mercancías | 3 |
| Centralización de la oferta en pocos puertos del entorno europeo. | 2 |
| La falta de requisitos en materia de seguridad marítima y de seguridad y protección del puerto | 2 |
| Nuevas normativas medioambientales (ECA en Med) u otras (CCAA) que añadan costes | 2 |
| Nuevas rutas para el transporte de contenedores. Ruta Ártica. Estudiar canales de Panamá y Suez | 2 |
| Total parcial | 32 |
| TOTAL | 42 |

En menor cuantía, brotan alusiones a la situación de ralentización del comercio internacional, ante políticas ya conocidas de proteccionismo creciente o de potencial desencadenamiento del Brexit, y también rigideces encontradas en el marco laboral asociado al sector de la estiba. Hay quienes también advierten acerca del proceso de concentración portuaria en el entorno europeo, entendida como excesiva. Se da cuenta también como amenazas al sistema, de reformas legales o de nuevos marcos regulatorios en materia de seguridad y protección emanados de la organización Marítima Internacional (OMI) y llevados al acervo comunitario y ordenamiento legal nacional, así como los relacionados con la intensificación de controles ambientales por entenderse que, por razones más de forma que de fondo, encarecen la prestación de servicio. Por último, se detectan también entre los colectivos encuestados, amenazas derivadas de la posibilidad de reencaminamiento a escala global de flujos de transporte marítimo de mercancías, por incidencia, por ejemplo, de una hipotética apertura de la ruta Ártica en un futuro que parece no estar tan lejano.

- Oportunidades

Hay un amplio consenso en torno a la oportunidad que ofrece toda la disrupción tecnológica asociada a la digitalización de procesos. Se aprecian aquí ventajas que van desde la agilización de trámites administrativos hasta la puesta en común de plataformas compartidas, en las que no solo poder intercambiar conocimiento, sino también optimizar procesos de toma de decisiones y de adquisición de compromisos entre proveedores y demandantes de servicios portuarios. Esta oportunidad tecnológica tiene que ver con otra que se plantea por separado, consistente en la puesta en marcha del fondo “puertos 4.0”. Se trata de una iniciativa que emana del sistema portuario, dirigida a cofinanciar ideas y proyectos, que ha despertado el interés de la comunidad portuaria, por servir de palanca atractora hacia los puertos, de talento innovador capaz de modernizar muy diversas materias portuarias, entre las que encaja la propia digitalización de procesos, anteriormente citada como gran oportunidad.

| Oportunidades | Nº |
|--|-----------|
| Digitalización para avanzar en un puerto ágil y flexible, con menos burocracia. Liderazgo europeo en esta materia | 11 |
| Posición estratégica de nuestros puertos en el eje este - oeste. Conectividad África/América | 8 |
| Sostenibilidad. Baja huella o descarbonización. Suministro de GNL en los puertos | 6 |
| Nuevas tecnologías. Puertos 4.0 | 4 |
| Desarrollo de Transporte marítimo de corta distancia y autopistas del mar | 4 |
| Desarrollo tejido multimodal. Alianza con transporte ferroviario. Desarrollo ferroviario | 3 |
| Desarrollo nuevas líneas de negocio (cruceros, aprovisionamiento, recreo, mantenimiento y reparación de buques...) | 3 |
| Relación precio/calidad. Servicios portuarios eficientes y de calidad | 2 |
| Liberalización de la estiba. Modificación legislación española tras la sentencia TJUE genera oportunidades. | 2 |
| Posibilidad de fórmulas de participación público-privada con perspectiva internacional | 2 |
| Diversidad de radas. Posibilidad de alto desarrollo de zonas portuarias. Implantación de empresas industriales | 2 |
| Total parcial | 47 |
| TOTAL | 57 |

No podían faltar en este común reconocimiento de oportunidades, las alusiones a la posición estratégica de los puertos españoles. Las hay referidas a una escala global, apoyadas en una visión del sistema portuario como gran nodo articulador de flujos entre los continentes asiático, americano y africano; las hay también que se circunscriben en otras escalas más acotadas, para hacer valer la progresión experimentada por ciertas conexiones marítimas intra-europeas, hoy día, altamente competitivas. Interesante, en este último aspecto, son las opiniones favorables al fomento desde el sector público del transporte marítimo de corta distancia y de las autopistas del mar, pues se entroncan no solo en un objetivo de movilidad eficiente, sino también sostenible.

Justamente esta última idea de la sostenibilidad es tomada también como oportunidad, hasta el punto de duplicar en número de alusiones a las que señalan la normativa ambiental como amenaza. Parece cada vez más claro para algunos agentes privados que operan en los puertos, el hecho de que el principio de sostenibilidad haya pasado de ser un requisito impuesto por las autoridades y generador de sobrecostes, a un factor de competitividad de creciente importancia, sobre todo cuando se refiere al eje ambiental. El concepto de “eco-puerto” o “puerto verde” y la asunción de estrategias, objetivos o medidas concretas de descarbonización, se encuentran cada vez más insertadas en los códigos de conducta de muchas empresas, grandes y pequeñas.

En línea con lo anterior, y pese a percibirse como deficiente la falta de conectividad terrestre a los puertos, hay quien aporta como nueva oportunidad, los esfuerzos que se están realizando para revitalizar este modo para el transporte de mercancías. Estos esfuerzos se reconocen en el campo de las infraestructuras y también en el de la prestación de los servicios, donde se vuelve a aludir a las alianzas entre operadores, esta vez en clave positiva, de cara a conformar cadenas multimodales de transporte de alta relación calidad/precio.

Aflora por otro lado, un cierto número de empresas prestas a recordar que, además del papel, sin duda esencial, de los puertos en materia de transporte, logística y comercio, hay una serie de líneas adicionales de actividad que también han de tenerse en cuenta como oportunidad, por provocar un desarrollo de gran interés en sus respectivos entornos. Entre ellas se citan las relativas a los cruceros, los aprovisionamientos a buques de distinta índole, la actividad náutico-recreativa y el mantenimiento y reparación de buques y otros artefactos flotantes.

Por otro lado, en contraposición a aquellas empresas que aprecian el sector de la estiba todavía aquejado de rigidez, las hay que se apoyan en los procesos de reforma legal reciente, para hacer llegar una valoración en forma de oportunidad.

Por último, cabe mencionar un par de oportunidades citadas por algunos encuestados, que resultan de interés: por un lado, la posibilidad de adoptar fórmulas de participación público-privada con alcance internacional, y el hecho de existir una amplia diversidad de entornos portuarios en los que todavía localizar actividad industrial y logística. Son dos potencialidades importantes que no hay que dejar pasar de lado.

- **Debilidades**

Las quejas más reiteradas de los agentes privados vinculados al sector portuario se reparten entre las que hacen referencia a una descoordinación entre las distintas partes de la Administración concurrente en los puertos, las que denuncian el déficit de accesibilidad o conectividad terrestre y las que, por último, se quejan de la rigidez encontrada por algunos colectivos en el sector de la estiba.

Un apreciable número de empresas se hacen eco de la pérdida de competitividad que sufren los puertos, cuando en ellos no se coordinan adecuadamente las funciones de control e inspección atribuidas a diversas instancias de la Administración pública. El sentir de tales agentes es que ciertas pérdidas de tráfico a favor de puertos de otros países, no son atribuibles a una falta de capacidad de las infraestructuras, o a una merma en la relación calidad/precio de los servicios portuarios o comerciales; son debidas justamente a las dificultades sufridas para poder asegurar la aplicación de controles, portuarios o en frontera, de forma adecuada en tiempo y forma. De ahí que se resalte como debilidad este tipo de circunstancia adversa, incluso por encima de otras ya señaladas, antaño más reiteradas. A ello se une la identificación de una carencia o falta de medidas, igualmente en un plano organizativo, cuando se trata de compatibilizar o ensamblar los modos de transporte marítimo y terrestre, hecho que atañe tanto al sector público como al privado.

También se hace hincapié por los colectivos encuestados, con igual intensidad, en los cuellos de botella existentes en materia de accesibilidad terrestre a los puertos. Se trata ésta de una debilidad que viene motivada por años de inacción en el sector público, en la provisión de infraestructuras de conexión terrestre de los puertos, sobre todo en el modo ferroviario; lo cual

no deja de suscitar malestar entre agentes, tanto prestadores de servicios en los puertos, como, sobre todo, clientes finales o cargadores.

En esta primera terna de debilidades figura igualmente la relacionada con la estiba. Algunos colectivos hacen ver su rigidez a la hora de permitir organizar el trabajo. Se solicita mayor flexibilidad para las empresas estibadoras en este campo. De todos modos, hay que señalar que los cuestionarios empleados en el presente trabajo de campo se han cumplimentado con anterioridad a la última regulación aprobada en esta materia (RD 9/2019), con lo que las respuestas a esta cuestión pudieran quedar desactualizadas, al menos en ciertos aspectos.

Con una frecuencia semejante a la anterior, aflora en los cuestionarios un cúmulo de debilidades identificadas desde el sector, que requieren también atención. Tienen que ver con una apreciación del sistema portuario como atomizado, con situaciones de sobrecapacidad, sujeto a pesadas cargas administrativas, que pueden inducir una pérdida de competitividad, al menos en precio.

Debilidades

| | Nº |
|--|-----------|
| Deficiente coordinación entre Administraciones y organismos públicos (PIF---), así como entre modos de transporte | 6 |
| Falta de conectividad Falta de mejores conexiones terrestre con Europa | 6 |
| Excesivo coste y falta de flexibilidad en el servicio de estiba. | 6 |
| Excesivo nº de puertos, entidades públicas y de servidores públicos. Los puertos pequeños lastran a los que tienen superávit | 5 |
| Sobrecapacidad en algunos puertos y su afectación a las tasas portuarias. Mal enfoque en desarrollo infraestructuras | 5 |
| Excesivamente Reglamentado. Burocracia. Rigidez | 5 |
| Pérdida de competitividad. Elevados costes y tasas. | 5 |
| Reducida flexibilidad en la fijación de tasas. Régimen económico que penaliza a los puertos pequeños. | 3 |
| Politización órganos de Gobierno | 3 |
| Modelo de gobernanza | 2 |
| Competencia excesiva entre puertos españoles | 2 |
| Fuerte endeudamiento de algunos puertos | 2 |
| Función comercial de los puertos poco desarrollada. Criterios no eminentemente comerciales actualmente | 2 |
| Escasa orientación a negocio. Mayor presencia de los clientes | 2 |
| Falta de competencia intraportuaria | 2 |
| Total parcial | 56 |
| TOTAL | 72 |

Algunos colectivos que identifican como debilidad la atomización del sistema, hacen referencia al proceso de dominancia de las empresas navieras o cargadoras de alcance multinacional, para alertar de situaciones de competencia entre empresas prestadoras de servicios o entre puertos, que se ven obligadas a asumir reducciones de precios o tarifas que no necesariamente se trasladan a los clientes finales. Hay un par de colectivos que resalta una situación de competencia excesiva entre puertos. Recomiendan estos agentes procesos de integración de puertos para ganar fuerza desde la oferta y equilibrar fuerzas en un contexto de mercado.

Por su parte, las alusiones a la sobrecapacidad llevan aparejadas, en algunos casos, una queja acerca de una planificación deficiente de infraestructuras, que conduce a un encarecimiento de las cargas portuarias. Esta opinión emana tanto de algunos prestadores de servicios portuarios como de ciertos clientes finales, si bien queda neutralizada por otros muchos agentes de todo

tipo, que consideran que la principal baza del sistema portuario es precisamente la capacidad de sus infraestructuras.

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

Se detecta otro grupo que cita como debilidad una pérdida de competitividad por elevarse los costes y las tasas, sin precisarse mucho más (las tasas portuarias han ido reduciéndose en las últimas décadas).

En menor medida que las anteriores, cabe mencionar aquí, como debilidades encontradas por los colectivos, la rigidez en la aplicación de tasas (que impide su ajuste a las singularidades de cada puerto), una “politización de los órganos de Gobierno (solicitando mayor presencia en ellos de las empresas privadas) y el modelo de gobierno actual ejercido en el sistema portuario. También hay quien alude a un excesivo endeudamiento de algunos puertos, lo que les deja en situación de debilidad. También se echa de menos una labor comercial efectiva por parte de las Autoridades Portuarias, que ayude al propio posicionamiento de las empresas radicadas en los puertos. Por último, hay algunos agentes que señalan como debilidad la falta de competencia intraportuaria.

- **Fortalezas**

La detección de fortalezas del sistema portuario por parte de las empresas privadas presentes en los puertos, es muy coincidente con la de las Autoridades Portuarias. Las dos que aparecen con mayor insistencia son la capacidad de las infraestructuras y la posición estratégica. El intenso periodo experimentado durante la precrisis, de desarrollo de obras de abrigo, muelles, rellenos, dragados y otras infraestructuras básicas, ha dejado al sistema portuario de interés general con una capacidad del lado marítimo superior al de países europeos vecinos. Ello ha permitido atender no solamente un tráfico de mercancías y de viajeros, que se ha multiplicado por más de 2,5 en los últimos 20 años, sino hacer frente igualmente a la tendencia al gigantismo de ciertos tipos de buques, como el de los contenedores o los cruceros, todavía en expansión. Esta sobrada capacidad de las infraestructuras portuarias es vista como favorable por más de la mitad de los colectivos encuestados.

También es muy amplio el reconocimiento como fortaleza de la posición estratégica del sistema portuario, en relación con las grandes rutas marítimas intercontinentales en dos vertientes: Este-Oeste-Este y Norte-Sur-Norte. Se trata ésta de una fortaleza que también influye decisivamente en la decisión de muchos colectivos por localizarse e invertir en los puertos para proveer servicios o para desarrollar una actividad apoyada en éstos. Se entronca esta fortaleza con la primera cuestión planteada en el propio cuestionario, cuyas respuestas denotan un interés no solo por atender tráfico import/export, sino de tránsito, e incluso de corta distancia en un contexto europeo.

Merece la pena destacar la apreciación como fortaleza del sistema portuario de sus propias reglas para su desarrollo y funcionamiento, diseñadas y aplicadas desde el sector público. Estas

reglas son vistas como un soporte relativamente estable, que asegura el cumplimiento de los compromisos adquiridos, lo que no deja de resultar de interés por dar confianza entre los agentes.

En el mismo sentido, algunos colectivos destacan también la potencia económica del sistema portuario, no tanto en el sentido de la presión impositiva ejercida por mor de las infraestructuras desarrolladas, sino en el del aseguramiento de un futuro mejor, por esperarse escenarios de reducciones de tasas o de colaboración de las Autoridades Portuarias con los operadores portuarios, en proyectos de interés común.

Igualmente se alude a la profesionalidad, conocimiento y buen hacer de las plantillas que integran el sector portuario. Aun así, queda pendiente una revisión de los procesos de formación y selección de personal, ante los procesos de disrupción tecnológica que ya han comenzado. En el marco de la nueva economía 4.0. Esta otra necesidad se desprende de la consideración como oportunidad de la posible incorporación de los puertos a ese nuevo escenario tecnológico.

Fortalezas

| | Nº |
|---|-----------|
| Grandes infraestructuras portuarias. Calidad de las infraestructuras. | 14 |
| Excelente o buena posición geoestratégica | 11 |
| Sistema interno muy garantista. Coordinación y estabilidad. Reglas comunes. | 4 |
| Magníficos profesionales. Alto grado de conocimiento. | 4 |
| Altos beneficios del sistema portuario que permiten aliviar tasas y lanzar proyectos de interés. Saneamiento financiero | 4 |
| Control y calidad de gestión de los puertos. Desarrollo de servicios propios y comunes con calidad | 3 |
| Sectores industriales de gran relieve en el contexto mundial (químico, automóvil, alimentación, etc.) | 2 |
| Capacidad de adaptación y especialización | 2 |
| Visión comercial. Conocimiento del tejido local por parte de las AAPP | 2 |
| Total Parcial | 46 |
| TOTAL | 54 |

En menor medida, los colectivos aluden a los instrumentos de control de calidad ya puestos en marcha en el propio sistema portuario, al hecho de existir sectores industriales muy dinámicos a escala internacional capaces de traccionar la modernización portuaria, y también, a una apreciable capacidad de adaptación y especialización, probada ya ante súbitas circunstancias coyunturales o de transformación tecnológica. Por último, hay colectivos que, al contrario que otros, observan en las Autoridades Portuarias una visión comercial, sobre todo en relación con la actividad económica del entorno local.

5.2. Medidas propuestas

De las propuestas de mejora del sistema portuario volcadas por las asociaciones en los cuestionarios, se desprende un listado total de 73 medidas-tipo. Cada una de estas medidas-tipo remite a una temática concreta con identidad propia, diferenciable del resto de medidas. Con ello, es posible encontrar reiteraciones de cada medida-tipo en las que poder basarse para ordenarlas según el número de veces que han sido citadas y así tener una idea de su relevancia en el sector. En la tabla se consignan aquellas respuestas-tipo que aparecen citadas por al menos 2 asociaciones, ordenadas de mayor a menor frecuencia.

La mejora de la accesibilidad terrestre a los puertos con conexiones de altas prestaciones a las redes y corredores, aparece como la medida-tipo más mencionada. Los enfoques de avance en esta materia son diversos pues parecen ir desde la necesidad de resolver los cuellos de botella de las infraestructuras – aspecto atribuible al sector público – a una mayor colaboración o coordinación para articular servicios realmente competitivos de transporte o logística marítimo-terrestre – aspecto que recae en el ámbito empresarial -. El espectro de empresas que se apunta a este tipo de petición de mejora es muy amplio y va desde oferentes de servicios portuarios a demandantes de éstos. Concretando un poco más, alguna asociación reclama la integración de los puertos en los corredores de transporte, entendiéndose por tales, los encajados en la Red Transeuropea de Transporte, siendo los del Atlántico y del Mediterráneo los que obviamente protagonizan todo el objeto de atención en España.

Resulta interesante destacar como propuesta de medida emanada del sector, el impulso del diálogo e interrelación entre los agentes, públicos y privados, implicados en el desarrollo y funcionamiento de los puertos. Hay quien, a la hora de formular medidas, se ciñe a la falta de estabilidad o consolidación de las relaciones entre el sector privado y el público, tanto desde el punto de vista del lanzamiento de proyectos de interés común, como en el de la operativa portuaria del día a día. Pero hay otros colectivos de empresas privadas que hacen ver sus carencias comunicativas con otros colectivos presentes en el puerto, también conformados por empresas privadas, de ámbitos distintos de actividad, aunque mantengan la relación cliente-proveedor. La sensación es que, pese a la conformación en varios puertos de una comunidad portuaria, debidamente formalizada o estructurada (algunas a través de fundaciones o similar), la realidad parece tender a la fragmentación por silos de actividad altamente especializada, con escasa comunicación entre ellos o poco efectiva. La emergencia de plataformas digitales podría contribuir a tapan estas grietas en el sustrato cohesivo portuario, aunque hay otro tipo de actuaciones, de corte presencial, que también favorecen el encuentro y mutuo entendimiento, tales como jornadas o congresos multidisciplinares, o actos encaminados a favorecer la integración de corte más social. En cualquier caso, cabe interpretar de las respuestas ofrecidas por algunos colectivos, la conveniencia de que este tipo de medidas sean impulsadas desde la Autoridad Portuaria, con un formato de apoyo al sector privado.

Otra fuente de medidas que el sector considera necesarias se centra en las tasas y tarifas portuarias. Algunas asociaciones vienen ya desde hace algún tiempo reclamando al sistema portuario una bajada de tasas, poniendo el foco en los últimos años en las de ocupación. La principal razón que arguyen es que ha finalizado el ciclo de elevada inversión en infraestructura básica – a cargo justamente de las Autoridades Portuarias – y, pese a la basculación de recursos públicos portuarios hacia la mejora de la accesibilidad terrestre, especialmente ferroviaria, entienden que hay margen para proceder a una reducción generalizada de las tasas portuarias. Ante esto, desde el sistema portuario se pone de manifiesto la flexibilidad del marco legal para proceder a bajadas selectivas en función de la realidad específica de cada puerto, pues la visión del sistema portuario en su conjunto impide a veces prestar la debida atención a realidades puntuales que no son tan positivas desde un punto de vista económico-financiero. El efecto de las bajadas de tasas debe percolar en la cadena logística hasta alcanzar el cliente final, cuestión que exige, entre otros atributos, rigor y transparencia. Algún colectivo solicita, a este respecto, el diseño y empleo de un modelo de contabilidad analítica común, que dote de mayor objetividad y homogeneidad al régimen de aplicación de las tasas portuarias.

Hay otros colectivos que atribuyen la supuesta situación de elevada presión impositiva desde las Autoridades Portuarias a un afán inversor en exceso, antaño desplegado y que ha provocado

una sobrecapacidad en ciertos puertos. Ese afán de tiempos anteriores no debería, a su juicio, trasladarse ahora en forma de tasas más elevadas. En esta línea, se detectan 4 colectivos que abiertamente piden una mayor adecuación entre la oferta y la demanda desde un punto de vista infraestructural.

Sea como fuere, como era de esperar, las propuestas de medidas dirigidas a rebajar tasas portuarias se localizan principalmente en las asociaciones que cuentan entre sus integrantes, con sujetos pasivos de las mismas. A medida que la actividad empresarial pasa de centrarse en la realización de operaciones portuarias, a hacerse cargo de labores de intermediación o de encargo final del transporte, algo más alejadas del núcleo del sistema portuario, las propuestas de rebajas en precio abren su radio de acción y atañen igualmente a las tarifas de los propios prestadores de servicios. Algunos cargadores solicitan directamente que se actúe sobre el régimen de prestación de servicios para que puedan encontrar precios más competitivos por su utilización.

Hay cuatro colectivos que, en esta misma línea, aluden expresamente al sector de la estiba. En este caso, hacen referencia al régimen laboral, orientando las medidas que proponen a una mayor flexibilidad a la hora de contratar personal y una mayor capacidad organizativa del capital humano por parte de las empresas prestadoras del servicio portuario de manipulación de mercancías. Son respuestas obtenidas después de la aprobación de la última normativa en esta materia, de marzo de 2019 (RDL 9/2019) con lo que habría que contrastar con tales colectivos si con la culminación del proceso normativo se encuentran conformes.

Como es habitual, otro bloque de medidas se agrupa en torno a la simplificación de los trámites administrativos. Los colectivos se quejan de la excesiva carga burocrática que deben soportar a la hora de dar cumplida respuesta a los controles que la Administración General del Estado ejerce sobre los puertos. Surgen quejas en los cuestionarios acerca de la descoordinación, prolijidad o lentitud de los distintos órganos o entes de la Administración. Se vuelven más elocuentes, aunque no de forma generalizada, en relación con las inspecciones en frontera.

Medidas propuestas

| | Nº |
|--|-----------|
| Mejorar la accesibilidad terrestre y multimodalidad. Alianzas mar-tren. Corredores (Mediterráneo,...) | 7 |
| Mayor diálogo o interrelación entre AAPP, operadores y usuarios. Procesos participativos con apoyo al sector privado | 6 |
| Adecuar las tasas a los costes reales, flexibilizándolas o reduciéndolas (tasa ocupación). Contabilidad analítica común. | 5 |
| Adecuar la oferta/demanda en cuanto a las inversiones a realizar en infraestructuras | 4 |
| Agilizar la tramitación administrativa relacionada con el paso de la mercancía y buque por el puerto | 4 |
| Finalización y mejora del régimen laboral de la estiba | 4 |
| Mayor presencia de las empresas privadas en los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias. Despolitización | 4 |
| Impulso de la digitalización de los puertos. Explotar mejor la información del sistema. Ventanillas únicas... | 3 |
| Impulsar Puertos 4.0 | 3 |
| Evolucionar a un modelo de gestión "Master Concession" evitando sobreinversiones y sobrecapacidad | 3 |
| Dar mayor libertad de gestión a las AAPP. Descentralizar. | 2 |
| Mejorar las condiciones de seguridad marítima y seguridad y protección del Puerto y de sus instalaciones | 2 |
| Colaboración público-privada efectiva y eficiente | 2 |
| Más inversión privada | 2 |
| Total parcial | 51 |
| TOTAL | 73 |

Desde un punto de vista de la gobernanza portuaria, merece la pena destacar igualmente la petición de algunos colectivos de disfrutar de mayor representación en los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias. Se entiende que están aludiendo a su participación en los Consejos de Administración. Basan sus argumentos en algún caso en la necesidad, según su propio parecer, de “despolitizar” la administración portuaria, para, en su lugar, introducir mayores dosis de perspectiva empresarial, entroncada con la realidad del mercado. Es ésta una petición que otorga más peso a la componente mercantil o comercial del puerto que a la político-institucional, en contra de lo que opinan bastantes Autoridades Portuarias, lo que abre el debate acerca de la forma en que ha de defenderse el interés general desde la gobernanza portuaria.

Lo que sí mantiene cierta sintonía con el argumentario de ciertas Autoridades Portuarias con peso o potencia económica, es el reclamo de algunos agentes privados por dotar de mayor autonomía de gestión justamente a tales Autoridades Portuarias. Viene de un par de colectivos de empresas. La pretensión en este caso es desprenderse de algunos vínculos con la centralidad, como los que hoy día existen con Puertos del Estado y también con otras Administraciones. Estas propuestas parecen relacionarse, en el caso empresarial, con las de la simplificación de trámites administrativos, dado que, desde un punto de vista pragmático, se progresaría muy rápidamente en esa simplificación, si precisamente se eliminaran tales vínculos. Denotan las empresas que defienden esta postura, una cierta empatía con las Autoridades Portuarias embarcadas en este tipo de peticiones, si bien, en el caso de estas últimas, se asocian a razones de orden político-institucional de más calado. Con mayor ambición todavía, dos colectivos vuelven a poner de manifiesto aquí la idea de implantar el modelo del “Master Concession”, ya citado en otros apartados, tal y como parece aplicarse en Australia.

No podían faltar en este listado de mejoras emanadas desde el sector portuario, una medida modernizadora encaminada a planificar e implantar con mayor alcance y completitud, los procesos de digitalización de los puertos; se trata de una medida también concordante con las opiniones expresadas por las Autoridades Portuarias. Detrás de esta petición no solo se esconde el interés de las empresas por encontrarse con una relación más fácil y fluida con el sector público, a la hora de satisfacer los requisitos de petición de documentación y control que éste les exige, sino también de lograr conformar un espacio digital donde compartir información, vínculos de confianza y compromisos con el tejido empresarial radicado en los puertos. No se encuentra tampoco concreción acerca de si este tipo de medidas ha de realizarse puerto a puerto, o si debe extenderse al sistema portuario a través de algún tipo de marco o plataforma a escala nacional.

Asociado a la anterior, aunque orientado a más contenidos, resulta interesante también señalar las alusiones de tres colectivos de empresas al Fondo “Puertos 4.0” que hoy día experimenta un llamativo proceso de lanzamiento desde el sistema portuario. Estas respuestas no dejan de reflejar con sus respuestas, un claro interés por participar en las convocatorias que este Fondo tiene programadas.

Dos colectivos apuntan también la necesidad de que el sistema refuerce sus medidas de seguridad, interpretada ésta en todas sus vertientes: seguridad industrial o “safety” y protección o “security”. Con la entrada del siglo XXI, la seguridad integral en materia portuaria ha pasado a ser un eje clave de actuación que no solo concierne al sector público, sino al privado, y así viene demostrándose año tras año, con la renovación y refuerzo de planes de protección y

autoprotección. No obstante, se detectan agentes prestadores de servicios que recuerdan que todavía hay mucho camino por recorrer en este campo.

También se recogen aquí algunas opiniones acerca del interés por plantear fórmulas de colaboración público-privada que sean “efectivas y eficientes”. Se trataría de superar algunas rigideces derivadas del modelo actual de concesión demanial que obliga a separar en fases distintas la promoción pública de infraestructuras básicas y la iniciativa privada encaminada a cubrir infraestructura y equipamientos. Es posible que, con ello, se pudiera fomentar más inversión privada, tal y como solicitan dos asociaciones.

Se remata este análisis de las medidas propuestas indicando que se echa de menos aquéllas encuadrables en la sostenibilidad, sobre todo en su eje ambiental, hoy día con un nítido auge. Aparecen de forma aislada, con una sola alusión, las siguientes: la apuesta por la eficiencia energética y las energías renovables de las actividades portuarias, la reducción de emisiones de CO₂, y la implantación de infraestructura para la alimentación eléctrica de los buques en puerto.

Con todo, el abanico de medidas-tipo expresa un compromiso claro del sector portuario por contribuir a su mejora del sistema portuario, no solo en lo que atañe a su propio funcionamiento, sino a su futuro desarrollo.

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*").

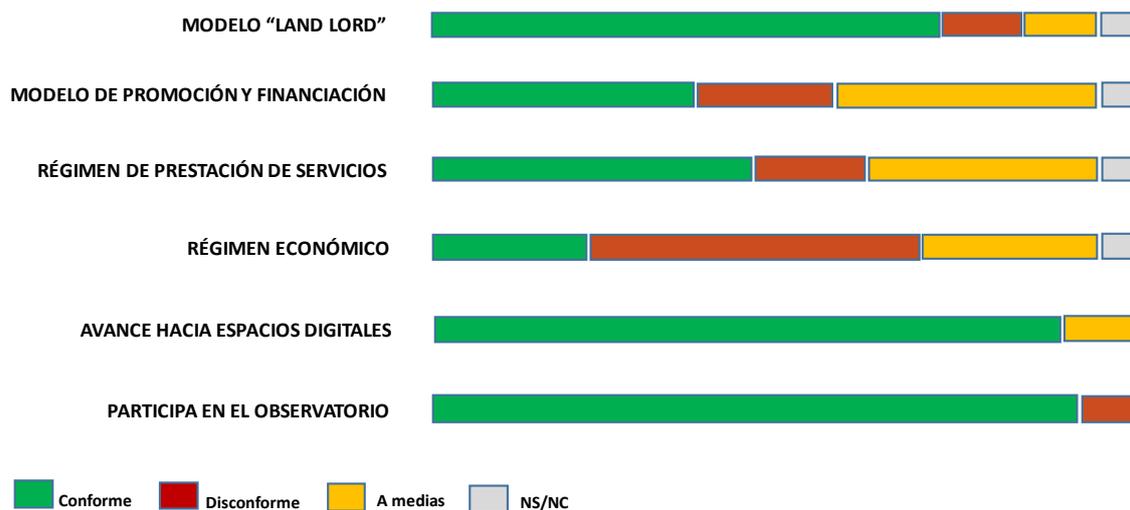
Todas estas potencialidades aconsejan traer a colación de cara al Marco Estratégico, una serie de cualidades del sistema portuario que deben ser llevadas a la excelencia. Hay coincidencia casi

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**

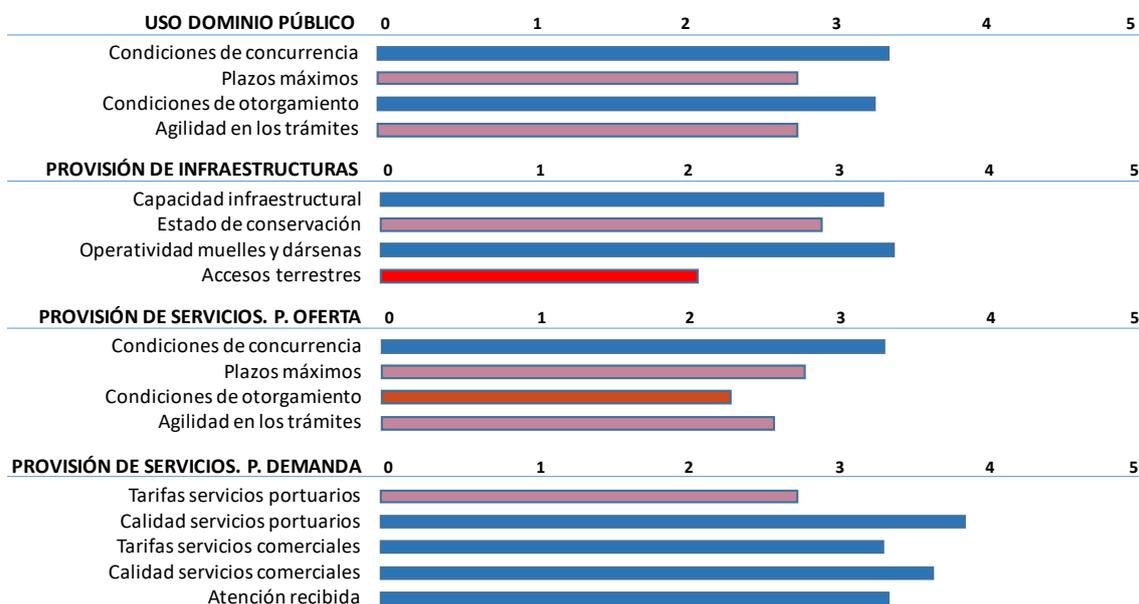
En la figura queda reflejado un resumen de las valoraciones medias proporcionadas por las asociaciones encuestadas acerca del uso del dominio público, la provisión de infraestructuras y también la de servicios, vistos desde el lado de las empresas prestadoras de tales servicios y también desde el lado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

Anejo 1

Cuestionario

CUESTIONES

IDENTIFICACIÓN DEL ENCUESTADO

1^{er} BLOQUE: LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. MISIÓN Y VISIÓN.

- 1ª CUESTIÓN: POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO
- 2ª CUESTIÓN: FUNCIONES DE LOS PUERTOS. INTEGRACIÓN EN LAS REDES DE TRANSPORTE, LOGÍSTICA Y COMERCIO
- 3ª CUESTIÓN: CUALIDADES BÁSICAS DE LOS PUERTOS
- 4ª CUESTIÓN: FACTORES DE COMPETITIVIDAD DE LOS PUERTOS

2º BLOQUE: VINCULACIÓN CON EL SISTEMA PORTUARIO

- 1ª CUESTIÓN: EL SUELO Y LA INVERSIÓN
- 2ª CUESTIÓN: LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y EL RÉGIMEN ECONÓMICO
- 3ª CUESTIÓN: GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO

3^{er} BLOQUE: VALORACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO.

- 1ª CUESTIÓN: USO DEL DOMINIO PÚBLICO
- 2ª CUESTIÓN: PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURAS
- 3ª CUESTIÓN: PROVISIÓN DE SERVICIOS
- 4ª CUESTIÓN: VALORACIÓN DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS
- 5ª CUESTIÓN: VALORACIÓN DE PUERTOS DEL ESTADO

4º BLOQUE: VISIÓN SINTÉTICA DEL SISTEMA

- 1ª CUESTIÓN: DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA
- 2ª CUESTIÓN: PROPUESTA DE MEJORAS MÁS RELEVANTES

IDENTIFICACIÓN DEL ENCUESTADO

NOMBRE DE LA ASOCIACIÓN O EMPRESA:

CARGO DENTRO DE LA ASOCIACIÓN O EMPRESA:

¿SE HA REALIZADO UNA CONSULTA INTERNA ENTRE ASOCIADOS O INTEGRANTES DE LA EMPRESA PARA CUMPLIMENTAR ESTE CUESTIONARIO?

SI NO A MEDIAS

APORTE SI LO DESEA COMENTARIOS EN RELACIÓN CON EL PROCESO SEGUIDO PARA CUMPLIMENTAR ESTE CUESTIONARIO

1^{er} BLOQUE

LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. MISIÓN Y VISIÓN.

1ª CUESTIÓN: POSICIONAMIENTO ESTRATÉGICO

Puntúe de 0 a 5 el grado de relevancia () (0 irrelevante; 5 totalmente relevante) de las siguientes consideraciones acerca del posicionamiento geoestratégico del sistema portuario de interés general:*

1. Atiende fundamentalmente actividades de comercio exterior relacionadas con la Península Ibérica

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

2. Por su posición geoestratégica, constituye una plataforma de tránsito marítimo de mercancías

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

3. Tiene opciones para ser la puerta Sur a Europa de tráficos internacionales

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

4. Es capaz de conformar en su entorno una red de transporte marítimo de corta distancia y autopistas del mar.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

5. Posee una sólida posición respecto al sector de los cruceros

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

6. Articula las conexiones marítimas entre la España peninsular y el resto de sus territorios.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

Indique sobre cuáles de las anteriores consideraciones incide directamente la actividad que realiza

¿Cuál o cuáles de las anteriores consideraciones enfatizaría más de cara al futuro, y por qué?

¿Qué otra consideración añadiría?

(*) 0 irrelevante; 1 apenas relevante; 2 poco relevante; 3 relevante; 4 muy relevante; 5 totalmente relevante

1^{er} BLOQUE LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. MISIÓN Y VISIÓN

2ª CUESTIÓN: FUNCIONES DE LOS PUERTOS EN LAS REDES DE TRANSPORTE, LOGÍSTICA Y COMERCIO

Puntúe de 0 a 5 el grado de relevancia () (0 irrelevante; 5 totalmente relevante) de las funciones que ejerce el sistema portuario de interés general dentro de las redes de transporte, logística y comercio:*

1. Servir de transferencia de la mercancía y el pasajero entre el mar y la tierra, con la máxima relación calidad/precio posible.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

2. Servir de plataforma de transformación industrial de las mercancías, deseablemente en segunda o tercera línea portuaria. Ejemplo: conglomerado portuario energético-industrial, receptor de materia prima, generalmente a granel, y expedidor, en su caso, de productos derivados o intermedios.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

3. Generar valor a la cadena de transporte, logística o comercio. Concentrar actividad logística, ya sea sobre el material móvil (buque, tren, camión), las unidades de transporte (contenedores, semirremolques...), las necesidades de las empresas y sus trabajadores, o sobre la propia mercancía y pasajero.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

Indique sobre cuáles de las anteriores consideraciones incide directamente la actividad que realiza

¿Cuál de las anteriores funciones enfatizaría más de cara al futuro, y por qué?

¿Qué otra función añadiría?

(*) 0 irrelevante; 1 apenas relevante; 2 poco relevante; 3 relevante; 4 muy relevante; 5 totalmente relevante

1^{er} BLOQUE.

LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. MISIÓN Y VISIÓN

3^a CUESTIÓN: CUALIDADES BÁSICAS DE LOS PUERTOS

Puntúe de 0 a 5 el grado de relevancia () (0 irrelevante; 5 totalmente relevante) de las cualidades que deben potenciarse en el sistema portuario de interés general:*

1. *Eficiencia*: todas las operaciones portuarias han de encadenarse de manera que el flujo de material móvil, mercancías y pasajeros discurra con la máxima relación calidad/coste posible. Para ello, los agentes públicos y privados han de estar plenamente coordinados bajo criterios de sincromodalidad.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

2. *Sostenibilidad* en los cuatro ejes (institucional, social, económica y ambiental), no solo en el ámbito interno portuario, sino en la medida en que se irradia al exterior, a través de las cadenas de transporte y logística, y desde el entorno próximo al área de influencia. El eje ambiental merece atención especial en todos los medios (tierra, mar y aire).

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

3. *Seguridad y protección (Safety & Security)*: prevenir entre todos y, en su caso, facilitar las acciones de prevención y remediación, ante escenarios de emergencia tanto fortuita (seguridad) como intencionada (protección). Ello exige formular planes realistas de autoprotección o de protección portuaria.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

4. *Digitalización*: adaptación al salto tecnológico derivado del concepto de “puerto 4.0”. Será preciso incorporar sensorización, automatización, y digitalización para atender modelos de negocio basados en la idea de Movilidad como Servicio (MaaS) y de Puerto como Servicio (PaaS), contribuyendo al intercambio de datos con sus cadenas de transporte y las ciudades de su entorno inmediato

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

Indique sobre cuáles de las anteriores cualidades incide directamente la actividad que realiza

¿Cuál de las anteriores cualidades enfatizaría más de cara al futuro, y por qué?

¿Qué otra cualidad añadiría?

(*) 0 irrelevante; 1 apenas relevante; 2 poco relevante; 3 relevante; 4 muy relevante; 5 totalmente relevante

1^{er} BLOQUE

LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL. MISIÓN Y VISIÓN

4^a CUESTIÓN: FACTORES DE COMPETITIVIDAD DE LOS PUERTOS

Puntúe de 0 a 5 el grado de relevancia (*) (0 irrelevante; 5 totalmente relevante) de los siguientes factores de competitividad de los puertos de interés general:

1. *Precio*, asociado al paso por el puerto de la mercancía o el viajero

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

2. *Tiempo*, asociado a la fluidez de paso por el puerto de la mercancía o el viajero

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

3. *Fiabilidad*: cumplimiento de compromisos de oferta

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

4. *Capacidad* infraestructural ante las necesidades de la demanda

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

5. *Flexibilidad* en la prestación de servicios ante las necesidades de la demanda

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

6. *Transparencia*, ante todos los colectivos

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

7. *Agilidad en las tramitaciones y controles*, ante todos los colectivos

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

¿Cuál de las anteriores funciones enfatizaría más de cara al futuro, y por qué?

¿Cuál de las anteriores cualidades enfatizaría más de cara al futuro, y por qué?

¿Qué otra cualidad añadiría?

(*) 0 irrelevante; 1 apenas relevante; 2 poco relevante; 3 relevante; 4 muy relevante; 5 totalmente relevante

2º BLOQUE VINCULACIÓN CON EL SISTEMA PORTUARIO

1ª CUESTIÓN: EL SUELO Y LA INVERSIÓN.

Marque la respuesta que considere más adecuada a las cuestiones que se plantean a continuación:

1. El Marco Estratégico vigente, en coherencia con el ordenamiento legal actual, exhorta a las Autoridades Portuarias a que, preservando el interés general, impulsen un modelo de “puerto propietario” (“*land lord*”). Según este modelo, aquéllas ponen a disposición los bienes de dominio público portuario, por medio de autorizaciones y concesiones, a agentes privados encargados de financiar, construir y explotar instalaciones portuarias y prestar servicios a terceros. ¿Está de acuerdo con este modelo de gestión?

SI NO QUIZÁ

En cualquier caso, ¿qué mejoraría de este modelo?

2. En la actualidad, en el espacio portuario español concurre la inversión pública y privada en cuantía más o menos similar, la primera encargada de lo que se conoce infraestructura básica abierta al uso general (obras de abrigo, dragados, rellenos, redes viarias y ferroviarias...) y la segunda encargada de instalaciones dedicadas a uso particular tales como muelles y pantalanes, superestructura e instalaciones fijas y móviles. Por su naturaleza y alcance, las inversiones del sector público suelen adelantarse a las del sector privado, sin que, en la actualidad, se compartan compromisos de reparto entre agentes promotores y financiadores, de rentabilidad y riesgo, a través de fórmulas al uso de participación público-privada. ¿Está de acuerdo con el actual modelo de promoción y financiación de inversiones en puertos?

SI NO QUIZÁ

En cualquier caso, ¿qué mejoraría de este modelo?

2º BLOQUE VINCULACIÓN CON EL SISTEMA PORTUARIO

2ª CUESTIÓN: LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS Y EL RÉGIMEN ECONÓMICO

Marque la respuesta que considere más adecuada a las cuestiones que se plantean a continuación:

3. En 2003, la naturaleza de los servicios portuarios pasó de ser pública a ser privada. Desde entonces, en lugar de un régimen de prestación indirecta a través de empresas, son éstas las que se hacen cargo directamente de la prestación en un marco de libre acceso regulado. La Autoridad Portuaria otorga licencias a todas aquellas empresas que cumplen unas condiciones volcadas en la norma sectorial, europea y nacional, y en el correspondiente Pliego de Prescripciones Particulares, aprobado por la Autoridad Portuaria con informe vinculante de Puertos del Estado. Durante un plazo acotado de vigencia, las empresas prestan el servicio a riesgo y ventura, en condiciones de competencia. Cuando ésta no existe, algo habitual a nivel intraportuario, la regulación admite el establecimiento por parte de la Autoridad Portuaria, de unas tarifas máximas, y también la limitación de número de prestadores debidamente justificada. ¿Está de acuerdo con este modelo de prestación de servicios en los puertos?

SI NO QUIZÁ

En cualquier caso, ¿qué mejoraría de este modelo?

4. La Ley 27/1992 preveía para las Autoridades Portuarias la aplicación de unas tarifas con carácter de precios privados. Sin embargo, en 2005, ante un litigio iniciado por empresas de la comunidad portuaria, finalmente el Tribunal Constitucional vino a declarar tal tipo de tarifas inconstitucionales, por obedecer a prestaciones patrimoniales de carácter público. La Ley 48/2003 sustituyó las tarifas por tasas, imponiendo pues un carácter fiscal al precio aplicado por las Autoridades Portuarias. Las actuales tasas portuarias se estructuran en aquellas ligadas al aprovechamiento del dominio público (tasa de ocupación y actividad) y las tasas de utilización, relacionadas con los tráficos (tasas del buque, pasaje, mercancía, pesca fresca, embarcaciones deportivas y de recreo, y las relativas a la zona de tránsito). Las cuantías de las tasas obedecen a la necesidad de alcanzar una rentabilidad en el sistema acorde con el principio de autosuficiencia del sistema portuario de interés general. Se detectan en Europa diferencias importantes: al sur prevalece la equivalente a la mercancía – por inercia de antiguos impuestos portuarios reconvertidos - mientras que en el centro-Norte es preponderante la asociada al buque – más ajustada a un principio de equivalencia al coste, al menos del lado mar -. Cuentan las tasas con una base unitaria común, igual para todo el sistema, a la que se le aplica unos coeficientes y bonificaciones, que tratan de recoger la realidad cambiante de cada segmento de tráfico, además de las circunstancias singulares de los puertos de cada Autoridad Portuaria. Con ello, se ha intentado superar la rigidez implícita en un tributo, con mecanismos de ajuste anual para cada tipo de tráfico, si bien sujetos a la mecánica de las sucesivas leyes de presupuestos generales del Estado. ¿Está de acuerdo con el modelo de aplicación de tasas portuarias?

SI NO QUIZÁ

En cualquier caso, ¿qué mejoraría de este modelo?

2º BLOQUE VINCULACIÓN CON EL SISTEMA PORTUARIO

3ª CUESTIÓN: GESTIÓN DE LA INFORMACIÓN Y EL CONOCIMIENTO

Marque la respuesta que considere más adecuada a las cuestiones que se plantean a continuación:

5. Fruto de su papel canalizador y concentrador de tráficos y de actividad socio-económica, los puertos concentran una enorme cantidad de información, que resulta muy útil para todos los agentes concernidos. A nivel de sistema portuario, es tradicional la elaboración de estadísticas de tráfico, sobre bases de datos asociadas generalmente a la liquidación de tasas. Pero, además, existen otras bases de datos, asociadas a parámetros océano-meteorológicos, escalas de buques, manifiestos de carga y despachos aduaneros, entradas y salidas de camiones y trenes, operaciones portuarias en terminales, que almacenan una gran cantidad de información en tiempo real y geo-referenciada, cuya integración y procesado aportaría un enorme valor al sistema portuario. Desde hace más de 15 años muchos procesos se han vuelto electrónicos. La información fluye entre agentes de la comunidad portuaria y con otras Autoridades por vía telemática a través de PCS (*“Port Community System”*) con acceso múltiple, más recientemente, con iniciativas para extender esos elementos a otros modos de transporte. La tendencia actual en la normativa europea es armonizar datos e interfaces, y hacer de los PCS una alternativa voluntaria para los declarantes ofreciendo a tal efecto, ventanillas nacionales. Además, la transformación Puerto 4.0 plantea la necesidad de plataformas digitales interoperables con conexiones con otros puertos agentes y nodos de las cadenas logísticas, lo que da a la Administración Portuaria un papel de proveedores de servicios digitales. ¿Está de acuerdo con este proceso hacia espacios digitales de puesta en común de información y toma de decisiones?

SI NO QUIZÁ

En cualquier caso, ¿qué mejoraría de este proceso?

6. El marco legal actual prevé la creación un observatorio permanente del mercado de los servicios portuarios *“con la finalidad de analizar las condiciones de competitividad en relación con los precios y la calidad de los servicios y acordar las variables de competitividad sobre las que establecer recomendaciones”*. En su composición y funcionamiento están presentes las organizaciones más representativas y representativas de los prestadores, trabajadores y usuarios de los servicios portuarios. ¿Participa en este observatorio?

SI NO QUIZÁ

En cualquier caso, ¿qué mejoraría de este observatorio?

3^{er} BLOQUE. VALORACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO

1^a CUESTIÓN: USO DE DOMINIO PÚBLICO PORTUARIO

Marque la respuesta que considere más adecuada a las cuestiones que se plantean a continuación (de 0 pésimo a 5 óptimo):

1. Valore, en general, las formas previstas en el actual marco legal para fijar las condiciones de concurrencia (concurso, competencia de proyectos, etc.) de cara a la obtención de una autorización o concesión en un puerto de interés general.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

Justifique la respuesta

2. Valore los plazos máximos que se establecen hoy para las autorizaciones y concesiones en el sistema portuario

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

Justifique la respuesta

3. Valore, en general, la idoneidad de las condiciones que se establecen para el otorgamiento de autorizaciones y concesiones demaniales en los puertos de interés general.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

Justifique la respuesta

4. Valore en general la agilidad de los trámites asociados al otorgamiento y modificación de las autorizaciones y concesiones en el sistema portuario

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

Justifique la respuesta

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

3^{er} BLOQUE. VALORACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO

2^a CUESTIÓN: PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURAS

Marque la respuesta que considere más adecuada a las cuestiones que se plantean a continuación (de 0 pésimo a 5 óptimo):

1. Valore, en general, la capacidad de las infraestructuras portuarias abiertas al uso para atender la demanda. ¿se sufren esperas o congestión?

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

Justifique la respuesta

2. Valore, en general, el estado de conservación de las infraestructuras portuarias abiertas al uso para atender la demanda. ¿requieren de mayor mantenimiento?

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

Justifique la respuesta

3. Valore, en general, la operatividad en las dársenas y muelles de las aguas abrigadas de los puertos de interés general ¿permiten alcanzar buenos rendimientos?

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

Justifique la respuesta

4. Valore, en general, la capacidad y nivel de servicio de los accesos terrestres a los puertos ¿hay déficit de accesibilidad terrestre?

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

Justifique la respuesta

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

3^{er} BLOQUE. VALORACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO

3ª CUESTIÓN: PROVISIÓN DE SERVICIOS

Marque la respuesta que considere más adecuada a las cuestiones que se plantean a continuación (de 0 pésimo a 5 óptimo):

1. Valore, en general, las formas previstas en el actual marco legal para fijar las condiciones de concurrencia de cara a la obtención de una licencia de un servicio portuario o una autorización de un servicio comercial en un puerto de interés general

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

-Justifique la respuesta

2. Valore, en general, los plazos máximos que se establecen hoy para las licencias y autorizaciones para la prestación de servicios en el sistema portuario

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

Justifique la respuesta

3. Valore, en general, la idoneidad de las condiciones que se establecen en los Pliegos de prescripciones particulares o de condiciones para el otorgamiento de licencias y autorizaciones para la prestación de servicios en los puertos de interés general.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

Justifique la respuesta

4. Valore, en general, la agilidad de los trámites asociados al otorgamiento de las licencias y autorizaciones para la prestación de servicios en el sistema portuario

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

Justifique la respuesta

3^{er} BLOQUE. VALORACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO

4^a CUESTIÓN: EL PAPEL DE LAS AUTORIDADES PORTUARIAS

Marque la respuesta que considere más adecuada a la cuestión que se plantea a continuación (de 0 pésimo a 5 óptimo):

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

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

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

Valore, en general, el desempeño de las Autoridades Portuarias en relación con las funciones citadas.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

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

3^{er} BLOQUE.

VALORACIÓN DEL SISTEMA PORTUARIO

5^a CUESTIÓN: EL PAPEL DE PUERTOS DEL ESTADO

Marque la respuesta que considere más adecuada a la cuestión que se plantea a continuación (de 0 pésimo a 5 óptimo):

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

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

Valore, en general, el desempeño de Puertos del Estado en relación con las funciones citadas.

| | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| 0 | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 |
|---|---|---|---|---|---|

¿Qué papel resaltaría de Puertos del Estado? ¿qué mejoras propondría en la forma de proceder de Puertos del Estado para hacerlo más eficaz? ¿habría que reforzar el apoyo de Puertos del Estado en ciertas acciones tales como la proyección internacional del sistema en el exterior bajo una marca compartida?

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

4º BLOQUE VISIÓN SINTÉTICA DE SISTEMA

1ª CUESTIÓN: DIAGNÓSTICO DEL SISTEMA

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

AMENAZAS

OPORTUNIDADES

DEBILIDADES

FORTALEZAS

4º BLOQUE VISIÓN SINTÉTICA DE SISTEMA

2ª CUESTIÓN: PROPUESTA DE MEJORAS MÁS RELEVANTES

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



