

EL FUTURO DE LOS PUERTOS ESPAÑOLES

THE FUTURE OF SPANISH PORTS

JOSÉ PABLO RODRÍGUEZ-MARÍN SASTRE. Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos
Gerente de Port 2000. Barcelona

RESUMEN: Los Puertos españoles han tenido y tienen legislación específica que los regula. Existen en el litoral puertos de interés general y puertos de interés local. Los primeros están vinculados al mundo del transporte y los segundos al del deporte y la pesca básicamente. En una economía global de libre competencia, la actuación y prestación de servicios por parte del sector privado es cada vez mayor. Por ello, las concesiones administrativas son de enorme importancia para analizar el desarrollo futuro de nuestros puertos.

PALABRAS CLAVE: PUERTOS, LEGISLACIÓN, GESTIÓN, FUTURO

ABSTRACT: Spanish ports are governed by specific legislation. These ports may be divided into those of general interest and those of local interest. While the former are more associated with the field of transport, the latter tend to be associated with pleasure vessels and fishing. In a global economy of free competition, services are increasingly being provided and administered by the private sector. As such, the administrative concessions are of great importance when analyzing the future development of Spanish ports.

KEYWORDS: PORTS, LEGISLATION, ADMINISTRATION, FUTURE

Si bien existe una coincidencia casi general en la gran importancia que tienen los Puertos Españoles para la vida económica del país, ésta no aparece tan clara a la hora de definir cómo y en qué aspectos esta importancia se pone de manifiesto y cómo, dentro del marco comunitario, se desarrollará los próximos años.

Con respecto a la regulación por Ley de los contratos de concesión de obras públicas, ésta tiene un impacto directo muy reducido en el ámbito portuario, ya que los puertos disponen de legislación propia. No obstante, la coherencia del legislador a la hora de fijar criterios indudablemente tendrá su repercusión en la aprobación de los textos futuros.

Es indudable que aspectos tan importantes como el mantenimiento del equilibrio económico-financiero entre el interés general y el concesionario, la titulación de activos y su negociación, la "rentabilidad" de las hipotecas y la extinción de la concesión por resolución del contrato tendrán una repercusión importante en la redacción de normativas futuras paralelas a la presente ley. Es de especial relevancia la inclusión de criterios de pérdida de beneficios futuros cuando el rescate de la concesión se deba a causa imputable a la Administración.

Para poder adivinar el porvenir, es fundamental ahondar en el presente y en el pasado como bases del desarrollo futuro. En primer lugar, hay que distinguir entre los llamados Puertos de Interés General y los de interés local. Esta distinción no

es banal, ya que los primeros son de titularidad estatal (y así viene descrito en nuestra Constitución), mientras que los segundos pertenecen a las Comunidades Autónomas, si bien alguno de ellos son, en su totalidad promovidos y gestionados por la iniciativa privada.

LOS PUERTOS DE INTERÉS GENERAL

Son, básicamente, nudos de la cadena de transporte modal e intermodal (realizándose en ellos lo que se ha convenido en llamar ruptura de carga) y, por tanto, vitales para el desarrollo de la vida económica de nuestra sociedad, ya que la mayor parte de las mercancías que entran o salen de nuestro país lo hacen por vía marítima. Es por ello que es importantísimo disponer de buenas conexiones por vía terrestre y aérea, aptas para el transporte de mercancías. Por ese motivo, han venido siendo regulados tradicionalmente por la Administración Central, si bien desde el año 1997, las Comunidades Autónomas han adquirido un papel preponderante en la gestión de los mismos aunque no así en su titularidad.

Podemos destacar las leyes que los han regulado:

- Real Decreto Ley de 19 de enero de 1928 por el que se aprueba la Ley de Puertos.
- Ley 27/1968 de 20 de junio, sobre Juntas de Puertos y Estatuto de Autonomía.

- Ley 27/1992, de 24 de noviembre de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.
- Ley 62/1997, de 26 de diciembre, de modificación de la Ley 27/1992 de 24 de noviembre de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

En la actualidad se está elaborando una nueva Ley que definirá aspectos tarifarios y económicos así como reforzará la seguridad jurídica de las actuaciones administrativas, no completamente resueltos en las leyes de 1992 y 1997.

Por otra parte, también implican estas leyes, en ocasiones, a la legislación de Costas, Ley 22/1988 de 28 de julio y el Real Decreto 1471/1989 de 1 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General para desarrollo y ejecución de la citada Ley de Costas.

La existencia de legislación específica, la cual prevalece cuando existen leyes más generales, como la Ley de Costas y la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, ha dado a los Puertos una identidad propia dentro del sistema administrativo español.

La evolución que se percibe en esta historia legislativa es claramente hacia un papel regulador de los Puertos en sus áreas de actuación, dejando cada vez más en manos privadas el ejercicio de la actividad económica y la prestación de servicios.

El practicaje, el remolque, la estiba y desestiba son realizados por empresas privadas. La proliferación de consignatarios de buques y de transitarios de mercancías, así como el notable crecimiento de dichas empresas en los últimos años está llevando a las Autoridades Portuarias a un papel de administración del demanio público (Landlord) y de regulación de la actividad, liberándolas de la prestación de servicios.

Para el ejercicio de dichas actividades, las empresas precisan de un título que les permita hacer inversiones y rentabilizarlas. En la mayoría de los casos, se trata de empresas concesionarias.

Como toda concesión administrativa, tiene un plazo (máximo de treinta años en las concesiones portuarias) durante el cual devenga un canon, el cual tiene un componente de valoración del activo dado en concesión (terreno, lámina de agua, edificio, instalación, ...), fijado por la Ley de Puertos en el 6% anual sobre el valor de dicho activo, y otro de actividad. Si la empresa realiza servicios, éstos además devengan toda una serie de tarifas, también reguladas por la Ley, pero que en la actualidad son catalogadas como precios privados y no como precios públicos.

Existen hoy en día en los Puertos modernos muchas actividades ubicadas en el mismo y no directamente actuantes en el buque. La mayoría de las mismas (almacenaje de mercancías, silos, depósitos de inflamables, etc.) se desarrollan también mediante la vía concesional y son reguladas por la legislación específica de puertos.

LOS PUERTOS DE INTERÉS LOCAL

Hasta la creación de los Estatutos de Autonomía, estos puertos se agrupaban en los Grupos de Puertos provinciales o regionales y se regulaban por la "Ley 55/1969 de 26 de abril sobre Puertos Deportivos" que se gestionaban por la Comisión Administrativa de grupos de Puertos, regida por el R.D. 1958/1978 de 26 de junio, y, subsidiariamente por otras normativas como la de Costas.

Actualmente, son de titularidad autonómica y, aunque existen algunos casos de dársenas y muelles comerciales de carga, básicamente son puertos de pesca y de recreo. En algunos casos, el promotor del puerto es el propio gobierno autónomo y éste otorga concesiones a clubes deportivos o a otras entidades y, en otros casos, el promotor de la totalidad del Puerto es la iniciativa privada, naturalmente en régimen de concesión.

Tienen los gobiernos autónomos capacidad normativa, como la ejercida por la Generalitat de Catalunya con la "Llei de Ports 5/1998" de 17 de abril, pero si ésta no se ejerce, vienen siendo regulados por la ley supletoria de la Administración Central.

La enorme proliferación de puertos deportivos en nuestro litoral ha obligado a criterios muy restrictivos para autorizar su construcción, siendo necesarios un informe de dinámica litoral, el visto bueno del Ayuntamiento y, por supuesto, el otorgamiento definitivo del gobierno autónomo correspondiente.

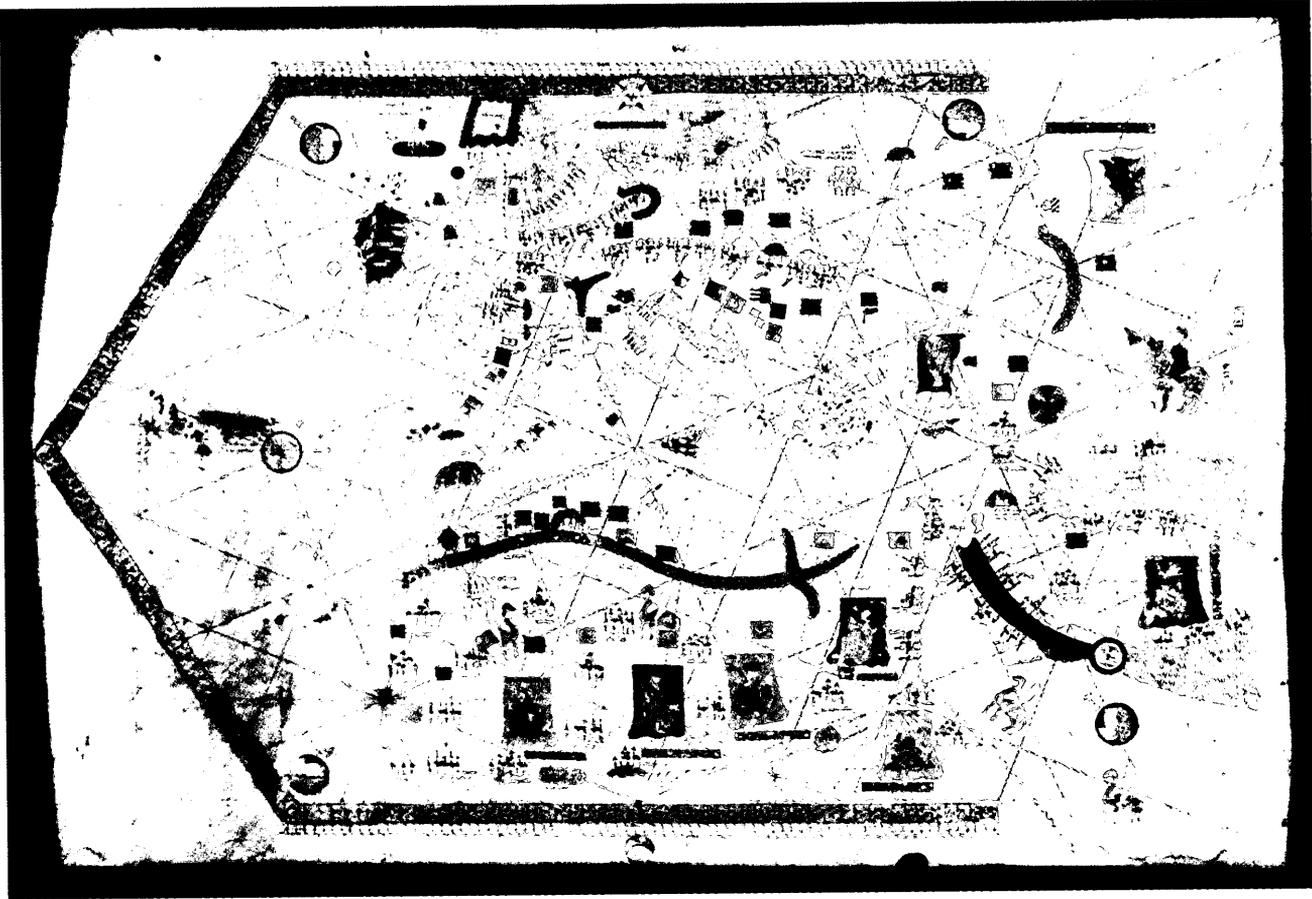
En algunos casos, para los puertos de promoción directa de la administración, se han creado entes como "Ports de la Generalitat", o "Puertos de Andalucía", en calidad de empresa pública o de ente autónomo.

TENDENCIAS, EVOLUCIÓN Y GESTIÓN FUTURA

Sin lugar a dudas, éste es el aspecto más interesante a tratar en el presente artículo pero, como en todo planteamiento de futuro barajamos sólo hipótesis no certidumbres.

En primer lugar, hay que considerar la Directiva Europea sobre los servicios portuarios que enmarca los diversos puertos europeos como un sector en libre competencia y, por tanto, en libre acceso al mercado, con ciertas restricciones en referencia a la seguridad y a garantizar la competencia. La liberalización de servicios plantea enormes interrogantes en mundos tan especiales y sensibles a las modificaciones como son el del transporte y la estiba, tanto a nivel empresarial como laboral.

La existencia de legislación específica, la cual prevalece cuando existen leyes más generales, como la Ley de Costas y la Ley de Contratos de las Administraciones Públicas, han dado a los Puertos una identidad propia dentro del sistema administrativo español



Portulano de Gabriel de Vallseca, año 1439. Original en el Museo Marítimo de Barcelona. Realizado en Mallorca, es el portulano más antiguo que se conserva en España.

La nueva normativa deberá resolver estos interrogantes y definir el marco de futuro sobre el desarrollo de la actividad portuaria, de acuerdo con la legislación comunitaria.

Parece como único camino posible el de incentivar la inversión privada en obras de infraestructura (ya es muy alta en superestructuras e instalaciones) pero, sin embargo, aunque se empiezan a ver inversiones privadas en los muelles, todavía no se ha planteado esta posibilidad en las costosísimas obras de abrigo. El largo plazo de amortización de estas últimas, la complejidad de su ejecución y la lentitud de obtención de rendimientos en las mismas plantean serias dudas sobre la posibilidad de su absorción por la iniciativa privada, obviamente más eficiente que la pública en el corto y medio plazo, pero por demostrar su capacidad en el largo, tan ligado a la competitividad de las infraestructuras portuarias.

La posibilidad de seguir financiando inversiones con cargo a fondos estructurales comunitarios se revela remota a partir del año 2010 y de la ampliación de la Comunidad a los países del este y a otros con rentas inferiores a la española.

Aspectos como la integración tarifaria permitirán la consolidación de grandes grupos empresariales, única forma de

plantear la posibilidad de financiación, tanto con recursos propios como ajenos, de las citadas inversiones. Sin embargo, estos grandes grupos también serán elementos de presión importantes en las negociaciones.

Dentro de este mundo en competencia, la supervivencia de los puertos vendrá muy ligada a la calidad en el servicio, la seguridad, la especialización, la intermodalidad y la eficiencia.

En cuanto a la incidencia de los restantes medios de transporte en la dinámica portuaria, adquiere un papel relevante la consecución del ancho de vía europeo en el transporte ferroviario. Este factor es mucho más importante que el de la Alta Velocidad para el negocio portuario, ya que si queremos incrementar el porcentaje de transporte ferroviario frente al de carretera, todavía muy lejos de los estándares alemanes o franceses, no existe otro camino que el de permitir que los trenes extranjeros entren y salgan de nuestros puertos, máxime cuando en ambos

Dentro de este mundo en competencia, la supervivencia de los puertos vendrá muy ligada a la calidad en el servicio, la seguridad, la especialización, la intermodalidad y la eficiencia

países el transporte fluvial tiene también un peso muy importante y en el nuestro es prácticamente inexistente.

Este ancho de vía europeo no exime de mantener un ancho ibérico en condiciones, por lo menos hasta que éste desaparezca totalmente en la península, puesto que también son necesarias las conexiones entre las diversas autonomías del Estado.

La Alta Velocidad, básicamente, puede convertirse en factor determinante para el pasaje de los cruceros turísticos aunque, en este caso, dependería también de las conexiones aeroportuarias de que se dispusiese, de la economía de los trayectos, la comodidad del usuario y otros aspectos similares.

La nueva normativa en materia de concesiones de obras públicas sí que es de aplicación directa a todas las infraestructuras ferroviarias y de carreteras, tan importantes para el buen funcionamiento de un puerto. Es por ello que la tramitación y aprobación de la presente modificación legislativa tendrá un impacto importantísimo en el sector portuario (casi tanto como el de la propia legislación portuaria).

Otro aspecto fundamental es el logístico. La creación de valor añadido, tan importante en un puerto "hub" (cabecera) y de importancia secundaria en un puerto "feeder" (tránsito) dónde la ubicación geográfica adquiere un papel decisivo, requiere grandes espacios terrestres donde la mercancía pueda ser descargada, almacenada, manipulada, clasificada y reexpedida, tanto desde el puerto hacia su "hinterland" como a la inversa. Es tradicional la escasez de espacio terrestre en los grandes puertos españoles y esto viene obligando, en los

últimos años, a realizar grandes inversiones, a fin y efecto de ganar espacio hacia el mar, (la ampliación del Puerto de Barcelona hacia el Sur y el desvío del río Llobregat permitirán doblar su superficie terrestre en el próximo decenio).

Las operaciones Puerto-Ciudad están revelando en España un nuevo aspecto de sus puertos de cara al ciudadano. La creación de nuevas centralidades urbanas, la terciarización de los usos ubicados en ellas (oficinas, comercio, cultura...) constituyen la mejor tarjeta de presentación para los puertos y permiten el aprovechamiento de instalaciones ahora obsoletas para los tráficos modernos de buques y mercancías. Se están revelando como nuevas oportunidades de negocio y como una más que interesante alternativa de futuro para puertos que en una situación de alta competitividad internacional permitirá una rentabilización de algunas instalaciones portuarias que resultarán menos favorecidas en la redistribución de líneas y cargas que resulte.

Por último, pero no menos importante que otros aspectos, cabe resaltar el papel primordial de la comunicación y la información en el negocio de transporte actual y futuro. El desarrollo de la seguridad de los protocolos de transacción, la seguridad de la información y la eficacia, tan importante para el transporte en general, no lo es menos en el ámbito portuario, dónde coinciden en el mismo espacio físico, los controles de aduana, de policía, de sanidad, alimentario, etc... Evitar retrasos y fallos en los procesos administrativos es fundamental para el buen funcionamiento de nuestra cadena de transporte. ■