

# el canal.

MARÍTIMO Y LOGÍSTICO

## Hay que resetear el modelo de gestión de los puertos



**Joaquín Asensio**

*Economista*

*Ex Subdirector General en el Puerto de Barcelona*

La inversión presupuestada para el conjunto de puertos españoles, en el año 2019, fue de 854 millones de euros, pero solo se ejecutaron 308, un 36%[i]. Este nivel tan bajo de ejecución de las inversiones no es un dato puntual de un año, es un hecho recurrente, año tras año, durante más de una década[ii]. Ante esto, cabría preguntarse si el modelo actual de gestión de las autoridades portuarias contribuye con eficacia a la consecución de sus objetivos. Mi opinión es que no. Este indicador de la inversión es solo “la punta del iceberg” que nos señala de forma cuantitativa esta situación. El continuo deterioro de la eficacia del modelo portuario es un hecho compartido por muchos profesionales del sector. Esa pérdida de eficacia ha quedado patente en la necesidad de elaboración del nuevo Marco Estratégico de puertos[iii].

# el canal.

## MARÍTIMO Y LOGÍSTICO

Sobre las causas de este deterioro de la gestión portuaria conviene analizar, aunque sea sucintamente, como ha evolucionado el modelo de gestión de los puertos, especialmente en su gobernanza y regulación. Para ello, nos debemos remontar al año 1978 para ver el primer modelo moderno de gestión de los puertos españoles: la creación de los denominados Puertos Autónomos. En dicho año, se otorgaron estatutos de autonomía a los cuatro puertos de mayor tráfico, dimensión física y económica del momento: Barcelona, Bilbao, Valencia y Huelva[iv]. Las entidades de gestión de estos puertos se constituían en sociedades estatales, con personalidad jurídica propia independiente del Estado, con autonomía de gestión y bajo una Ley propia de creación para cada puerto, que establecía su regulación. El resto de puertos, de menor dimensión, quedaban, de momento, bajo la administración del Estado. La decisión fue un éxito total y estos puertos autónomos realizaron un progreso espectacular en su evolución, captación de tráfico, capacidad de innovación, mejora de la gestión portuaria, proyección internacional, etc. Las bases de este éxito, gravitaban en la autonomía y el enfoque empresarial que se daba a la gestión, en contraposición a su anterior regulación como puros órganos administrativos públicos.

El éxito de los puertos autónomos motivó que en 1992 se estableciera una nueva regulación para el conjunto de los puertos españoles, mediante la promulgación de una nueva Ley de puertos. Esta Ley se justificaba en la idea de hacer extensivo el modelo de los puertos autónomos al conjunto de puertos españoles[v], pero esto no era verdad. Bajo la fórmula de “el café para todos”, tan reiterada secularmente en la política española[vi], se centralizaban competencias de los puertos autónomos en un nuevo ente creado al efecto, con sede en Madrid, el ente público Puertos del Estado, reduciendo la autonomía de gestión de los mismos. Esta Ley fue una mejora para el resto de puertos, pero no para los puertos autónomos que vieron mermada su capacidad de decisión.

Bajo el criterio de sentido común de que “si una cosa va bien no la toques”, lo más conveniente hubiese sido, entonces, otorgar el estatuto de puerto autónomo a otros puertos que pudieran disfrutar del mismo por su dimensión, y haber aplicado, por otra parte, la nueva ley al resto de puertos de menor tamaño. Pero no fue así, las ansias centralizadoras y uniformadoras del

# el canal.

## MARÍTIMO Y LOGÍSTICO

ministro promotor de la Ley, Josep Borrell, que optó por reducir las competencias de los puertos autónomos y crear un organismo de planificación centralizada de los puertos. Como consecuencia de esta ley se crearon 28 autoridades portuarias que gestionaban 46 puertos de interés general y un ente central que se erigía sobre todas ellas. Se establecía la misma regulación para todas las autoridades portuarias, tanto las que gestionaban decenas de millones de toneladas de tráfico y competían en mercados internacionales, como a las que solo movían tráficos locales que se podían contar, como máximo, en miles de toneladas. Primaba la uniformidad.

Para los anteriores puertos autónomos, los únicos aspectos positivos que salvaguardaba esta Ley eran, por una parte, los de conservar la orientación hacia la gestión empresarial y, por otra, mantener una regulación propia e independiente de la normativa general de la administración pública. La propia Ley de puertos excluía la aplicación, en el sector portuario, de numerosas leyes generales del ámbito de la administración pública, como la Ley de contratos del Estado, la de patrimonio, la Ley general presupuestaria, etc. Es decir, daba una regulación propia especializada al ámbito de la gestión portuaria.

La Ley de puertos fue modificada en el año 1997 como consecuencia de los llamados “pactos del Majestic”, entre Convergència i Unió y el Partido Popular, para promover la investidura de José María Aznar. Esta modificación contempló principalmente lo siguiente: la participación de las comunidades autónomas en la gestión de los puertos, recuperación de parte de la autonomía de gestión perdida por parte de los puertos y establecimiento de un control de gestión con el Estado a través del ente Puertos del Estado. La base de ese control se instrumentaba mediante un documento denominado Plan de Empresa en el que se incorporaban los presupuestos de las autoridades portuarias y los objetivos de gestión. Este documento se acordaba anualmente entre cada Autoridad Portuaria y Puertos del Estado y, mientras que la actuación de la primera se adecuara a lo previsto en dicho documento, no precisaba, en principio, ninguna otra autorización. Parece que el compromiso era razonable: establecer de mutuo acuerdo los objetivos y los medios que debería contar cada autoridad portuaria para conseguirlos y evaluar el grado de cumplimiento. Las funciones de Puertos del

# el canal.

## MARÍTIMO Y LOGÍSTICO

Estado quedaban más orientadas hacia la coordinación que hacia la intervención en las autoridades portuarias. Era el organismo, a través del cual, las autoridades portuarias y el Estado central se relacionaban.

Desafortunadamente, este compromiso razonable fue roto cuando el Gobierno del PP no necesitó el apoyo de los partidos nacionalistas. La desconfianza del poder central en la cesión de poder a las comunidades autónomas, como si estas no fueran Estado, se tradujo en diversas revisiones de la Ley de puertos pactada en 1997. Se introdujeron nuevas competencias interventoras por parte de Puertos del Estado que mermaron la capacidad de gestión de las autoridades portuarias. El procedimiento se realizó, básicamente, mediante la atribución directa de competencias a este ente central, que antes habían estado conferidas a las autoridades portuarias; el requerimiento de autorización previa o informe favorable de Puertos del Estado para determinadas decisiones de las autoridades portuarias, aunque estuvieran en el Plan de Empresa; estableciendo, para determinados temas, de la capacidad de veto de los consejeros representantes del Estado en los consejos de administración de los organismos portuarios; otorgando la capacidad de que Puertos del Estado pudiera recurrir las decisiones de los órganos de administración de las autoridades portuarias; etc. En definitiva, una directa intervención de Puertos del Estado en la autonomía de gestión de las autoridades portuarias.

La “guinda” en esta evolución centralizadora la proporcionó en el año 2005 el Tribunal Constitucional[vii]. En un proceso, muy mal defendido por la abogacía del Estado[viii], dicho tribunal interpretó que las tarifas portuarias, que hasta entonces habían tenido la consideración de precios privados, eran tributos y su aprobación debería establecerse por Ley. Esto afectó profundamente a la actuación comercial de las autoridades portuarias y fue el inicio de la pérdida de la orientación empresarial de su actividad. Los clientes dejaban de serlo y se transformaban en sujetos pasivos contribuyentes[ix]. Si los ingresos eran de carácter tributario ¿qué diferencia había en relación a otros organismos del Estado?

# el canal.

## MARÍTIMO Y LOGÍSTICO

Como resultado de lo anterior, las autoridades portuarias se convirtieron en “puras agencias tributarias”, quedando regulada su actividad por las leyes tributarias y presupuestarias. Paralelamente a este proceso, se aprobaban nuevas leyes de puertos, en las que se intensificaba la centralización de competencias y atribuciones de las autoridades portuarias en manos de Puertos del Estado; como la Ley del 2003 y la Ley del 2010, ambas consensuadas por los principales partidos de gobierno en España, el PP y el PSOE, y que finalmente desembocaron en el texto Refundido de la Ley de puertos del 2011, que regula actualmente la actividad de los organismos portuarios. Los planes de empresa ya no tienen sentido, ¿para qué? Las autoridades portuarias pueden decidir pocas cosas por si mismas. La autonomía de gestión se ha esfumado.

Aparte de esta centralización, estas últimas leyes no protegieron la singularidad del sistema portuario para que mantuviera su propia regulación independiente de la general de la administración del Estado. Paulatinamente, a las autoridades portuarias les fueron de aplicación todas las normas legales que anteriormente habían sido excluidas[x]. El criterio empresarial se diluyó y pasaron a ser meras administraciones públicas, muy poco diferentes a cualquier ministerio.

Esta situación se agravó mucho más como consecuencia de la crisis del año 2007 y siguientes. Para reducir el déficit del Estado se otorgaron especiales competencias al Ministerio de Hacienda y todos sus órganos de control, que pasaron a regular e intervenir en todas las decisiones en el ámbito de las administraciones públicas. Aunque las autoridades portuarias no contribuyen al déficit del Estado, porque se autofinanciaban con sus propios ingresos y no reciben recursos a cargo de los presupuestos generales del Estado, se las metió “en el mismo saco” que el resto de organismos públicos que si contribuyen al déficit del Estado. Como resultado de esta actuación, ahora, las autoridades portuarias están inmersas en el ámbito de supervisión y autorización preceptiva de los órganos de control del Estado para cualquier decisión que adopten sus órganos de gestión[xi]. El control de las autoridades portuarias, ya no lo ejerce solo Puertos del Estado, está disperso en un conjunto de órganos de la Administración que no tienen idea, ni ganas de saber, de cuales son las necesidades de los

# el canal.

## MARÍTIMO Y LOGÍSTICO

organismos portuarios: se sacrifica la eficacia portuaria al cumplimiento estricto del procedimiento, principal fundamento de la burocracia. Hoy en día las autoridades portuarias, aunque la Ley no lo diga, son en realidad puros organismos administrativos, como los que existían antes de 1978.

Como consecuencia de ello, se han perdido los principales elementos que justificaban el éxito del modelo de gestión portuario: la autonomía de gestión de las autoridades portuarias, la exclusión de la normativa general de las administraciones públicas, la orientación hacia gestión empresarial, el control de gestión acordado, etc. Esta es la verdadera causa de la ineficacia del modelo portuario.

Por todo lo anterior, como titulo este artículo, “hay que resetear el modelo de gestión de los puertos”. Con ello quiero decir que se debe volver a los orígenes de lo que fue un modelo de éxito: el de los Puertos Autónomos[xii], adaptado a la época actual, las nuevas necesidades de los puertos en el contexto del sistema europeo de puertos, de las redes transeuropeas de transporte y del Reglamento Europeo (UE) 2017/23 de servicios portuarios, en el que se busca que los puertos europeos sean competitivos[xiii].

El nuevo Marco Estratégico de Puertos que se está elaborando en Puertos del Estado, debería contemplar este “reset”. Pero no creo que lo haga, la modificación del modelo de gestión de los puertos debe venir de la política y no de sus organismos de control. Difícilmente el burócrata sacrifica sus atribuciones.

Sería bueno que los representantes políticos observaran como se organizan los grandes puertos europeos, las experiencias de éxito, que se rigen bajo los criterios que propugno en este artículo, y aplicarlo a nuestros grandes puertos. Como he reiterado en anteriores artículos: no hay justificación para el eslogan “Spain is different”.

Se sigue contemplando a los puertos como si no existiera un mercado único europeo, como si el mercado no fuera Europa y lo fuera solo España. Las autoridades portuarias deben asumir

# el canal.

## MARÍTIMO Y LOGÍSTICO

su rol dentro del sistema europeo de puertos, compitiendo con el resto de puertos en el marco de los grandes bloques mundiales de comercio, Asia, EE UU y Europa. Es necesario revertir el modelo actual y adaptarlo a las necesidades del futuro.

Hay que decidir si se quiere aprovechar esta ocasión organizando los puertos de acuerdo con las necesidades de la competitividad de la economía española. Hay que otorgarles a los gestores de nuestros puertos las herramientas de gestión que necesitan. Esto no es un tema solo de puertos, es una cuestión que afecta a la economía española y la capacidad de competir de sus empresas. No se debe olvidar que donde se genera actividad logística, se instalan empresas, se crea actividad económica y se genera riqueza y empleo: es decir se progresa económicamente.

---

[i] Tomo referencia 2019 como un año normal. Si hubiese tomado 2020, se podría atribuir esta baja ejecución de inversiones a la crisis del Covid-19.

[ii] Esta baja ejecución de inversión provoca que las autoridades portuarias acumulen un volumen importante de liquidez, más 1.800 millones de euros de tesorería a 30 de junio de 2020.

[iii] Artículo de 18 de enero de 2021. "Puertos del Estado aprobará el Marco Estratégico en el primer Trimestre". Diario el Canal Marítimo y Logístico.

[iv] El puerto de Huelva, de forma experimental, había sido constituido como puerto autónomo previamente, en el post franquismo, siguiendo las recomendaciones de determinados informes de Banco Mundial, para el otorgamiento de créditos a España.

[v] Se exponía así en el preámbulo de la Ley.

# el canal.

## MARÍTIMO Y LOGÍSTICO

[vi] Es la peor de las políticas, se rebajan competencias a quienes las quieren y las utilizan con eficacia, otorgándole otras a quien no las quiere y no las ejercerá. El resultado es que siempre se iguala por el nivel más bajo. En definitiva, una pérdida de competitividad global.

[vii] La sentencia del Tribunal Constitucional implicó la anulación de las tarifas portuarias. El Estado y las autoridades portuarias tuvieron que hacerse cargo de la devolución de cientos de millones de euros a determinados usuarios de los puertos, con un fuerte descalabro del erario público y beneficio de determinados agentes e intermediarios que se enriquecieron sustancialmente.

[viii] A algunos nos hizo mal pensar sobre si existía realmente una voluntad de ganar el proceso.

[ix] Hay que señalar que no ha habido ningún interés por parte de ningún gobierno central de modificar este carácter tributario a pesar de que los presupuestos en que se amparó la sentencia del Tribunal Constitucional ya no son válidos, a la vista del criterio establecido por Reglamento Europeo (UE) 2017/352 para la fijación de las tasas por infraestructuras portuarias. Dicho reglamento establece y promueve un sistema de competencia portuaria, indicando que estas tasas “se definirán con arreglo a la estrategia comercial y los planes de inversiones propios del puerto”. Hay que recordar que los Reglamentos europeos se imponen por encima de la legislación nacional, incluso la constitucional de cada país miembro.

[x] La ley de contratos del Estado, la ley presupuestaria, la ley tributaria, la ley de patrimonio del estado, la ley de procedimientos de las administraciones públicas, etc. etc. etc.

[xi] Como meros ejemplos:

- Las autoridades portuarias no pueden contratar personal ni establecer su propia estructura organizativa, deben solicitar autorización expresa al ministerio de Hacienda que generalmente la niega. Existen déficits de recursos humanos que no se pueden cubrir.



# el canal.

## MARÍTIMO Y LOGÍSTICO

- Las obras deben ejecutarse mediante procedimientos complejos con autorizaciones que pueden precisar incluso el acuerdo previo por parte del Consejo de Ministros, independientemente que hayan sido presupuestas e incluidas en presupuestos generales del Estado.
- Los procedimientos de contratación no difieren a los de cualquier ministerio.
- Las tasas portuarias solo pueden modificarse mediante la ley de presupuestos generales del Estado, imposibilita que las autoridades portuarias puedan establecer acuerdos comerciales con navieras relevantes, ni desplegar una aceptable política comercial.
- A las sociedades mercantiles participadas mayoritariamente por las autoridades portuarias, se las somete a prácticamente el mismo régimen de autorizaciones que las mismas, impidiéndoles la gestión empresarial que motivó su creación. Algunas autoridades portuarias se plantean su privatización, como mal menor, para no perjudicar la gestión de estas sociedades.
- Los órganos de control, IGAE, Tribunal de Cuentas, etc. tienen cuasi una permanencia continua en las oficinas de las autoridades portuarias y sin ser especialistas en gestión portuaria, realizan informe bajo criterios no de legalidad sino de oportunidad respecto a las decisiones de los directivos portuarios. Por ejemplo, si es necesario o no realizar una determinada promoción comercial, asistir a un congreso, etc. Dificultando bajo amenaza de solicitar el reintegro por parte del directivo del importe gastado.
- Se habían incluso intervenido los viajes de promoción comercial, exigiendo la aprobación previa por parte del ministro, que debería aprobar con su firma cada uno de los desplazamientos de cualquier directivo portuario.
- Los pliegos de las concesiones y los servicios portuarios deben ser informados previamente por Puertos del Estado.
- Como más rocambolesco es que hasta la adquisición de vehículos debe ser sometida a autorización por parte del Parque Móvil Ministerial.

[xii] Se podría hablar actualmente de una decena de autoridades portuarias de gran dimensión que podrían cumplir los criterios. Otras de menor dimensión podrían acceder mediante fusiones, etc.