

¿Existe otro modelo portuario?

Consideraciones sobre la gobernanza de los puertos

Prof. Alberto Camarero Orive (alberto.camarero@upm.es)

Prof. Pascual Pery Paredes (pperyparedes@gmail.com)

Escuela de Ingenieros de Caminos, Canales y Puertos

Universidad Politécnica de Madrid

Antecedentes: Un poco de historia

Hasta finales del siglo XIX, los puertos se regían por sistemas más o menos heredados de la Edad Media, tales como los Consulados del Mar y similares, y no es hasta los años 70 de ese siglo cuando se promulga la Ley General de Obras Públicas, por medio de la cual se comienza a ordenar administrativamente las infraestructuras y su explotación. A continuación se desarrollan las leyes específicas, de aguas, ferrocarriles, etc. que regulan las distintas áreas.

En 1880 se promulgó la primera Ley de Puertos, continuación natural de esa Ley General de Obras Públicas. Prácticamente era más una ley de costas que de puertos, ya que regulaba fundamentalmente el dominio público marítimo terrestre y su aprovechamiento.

De cómo se debían explotar los puertos, no se establecía más norma que la atribución de las operaciones náuticas al Capitán de Puerto, que era el Comandante de Marina, y las terrestres al Director del Puerto, que era un Ingeniero de Caminos, Canales y Puertos del Estado.

Esta ley estuvo vigente hasta la promulgación de la Ley de Puertos y Marina Mercante de 1993, es decir, 113 años. Naturalmente, si bien no tuvo más que pequeñas correcciones en el año 1929, se fue complementando con otras leyes que regulaban aspectos propios de los puertos, como la ley de Juntas de Obras del Puerto, la ley de Régimen Financiero o la de Juntas de Puertos y Estatutos de Soberanía.

La Ley de 1880 define lo que se entiende por puerto de interés general, con el siguiente texto:

“Se consideran puertos de interés general los destinados especialmente a fondeaderos, depósitos mercantiles, carga y descarga de buques que se emplean en la industria y comercio marítimo, cuando el que se verifique por estos puertos pueda interesar a varias provincias y se hallen en comunicación directa con los principales centros de producción de España. Son también de interés general los denominados de refugio por su situación, capacidad, seguridad y abrigo en los temporales”.

Una traslación de esta definición a la situación actual podría ser la siguiente:

“Los puertos que su tráfico pueda interesar a más de una comunidad autónoma y esté en conexión directa con las redes de transporte de alta capacidad, autopistas, autovías, ferrocarriles de la red general, oleoductos y gasoductos”.

Por otra parte, los puertos no declarados de interés general estaban a cargo de Diputaciones Provinciales y Ayuntamientos. Dada la precaria situación de las Diputaciones y Ayuntamientos a lo largo de los años 40 del siglo pasado, se fueron publicando decretos por los que se declaraban puertos de refugio a todos los puertos pequeños que no estaban agregados a uno de interés general.

Lo curioso es que el motivo de su declaración como puerto de refugio no se basaba en la definición de la Ley de Puertos, sino que claramente se decía *“para que el Estado pudiera hacerse cargo de su financiación”*. No había empacho en hacer pública la malversación.

En los últimos años del siglo XIX y principios del XX, se fueron formando Juntas de Obras del Puerto en aquellos en los que se establecían tasas por la prestación de servicios, o finalistas para la ejecución de determinadas obras. Las Juntas intervenían solamente en el control de estos fondos ya que las obras financiadas por el Estado se ejecutaban por los servicios y funcionarios del propio Estado, especialmente por el Director del Puerto, donde lo había, que actuaba como tal y no como miembro de la Junta, aunque naturalmente informara regularmente a ésta.

Con la generalización de estos organismos fue necesario regularlos y normalizarlos. Para ello se promulgó, en 1911, una Ley de Juntas de Obras de Puertos, que comenzaba con el listado de los mismos, a saber:

“Algeciras, Alicante, Almería, Avilés, Barcelona, Bilbao, Cádiz, Cartagena, Castellón, Ceuta, Coruña, Ferrol, Gijón-Musel, Huelva, La Luz y Las Palmas, Málaga, Melilla, Palma de Mallorca, Pasajes, Santa Cruz de Tenerife, San Esteban de Pravia, Santander, Sevilla, Tarragona, Valencia y Vigo”.

También establecía un sistema más restringido, Comisiones Administrativas, para los puertos de Villagarcía de Arosa, Pontevedra-Marín y el Puerto de Santa María.

Como puede comprobarse, salvo la desafectación de San Esteban y la inclusión de Motril, la nómina de puertos ha permanecido inalterada durante más de cien años, sin adaptarse a los cambios que han experimentado la ordenación territorial, la economía, la industria, y lo que es más importante, los medios y sistemas de transporte y el crecimiento y distribución de la población, y por tanto, del consumo.

Como dato a tener en cuenta, en su artículo primero, además de los trámites a seguir, para que se declarase de interés general un puerto, exigía que *“los arbitrios que hayan de establecerse, expresando su rendimiento probable, no serán inferiores a 100.000 pesetas”*. Estas 100.000 pesetas de entonces corresponderían con 600 euros de hoy. Es decir, establecía un umbral económico, en los niveles lógicos de esos años, a la existencia del organismo.

Este sistema de gestión desconcentrada de los puertos ha demostrado su idoneidad, sobre todo cuando no han necesitado ayudas exteriores, pero aun en este caso, como diría Winston Churchill, *“no deja de ser el peor sistema, descartando todos los demás”*.

La Ley de Régimen Financiero de los Puertos, de 28 de Enero de 1966, establecía muy claramente las obligaciones económicas a cubrir por las Juntas de Puertos, estableciendo que se computarían como recursos propios las subvenciones del Estado o de otros organismos públicos, y que las obras que se ejecutaran con estos fondos se considerarían un incremento patrimonial y no devengarían intereses, punto este último muy a tener en cuenta.

Faltaba decir qué obras serían las que supondrían aumento de patrimonio y cuáles las de conservación y mantenimiento, pero la idea era clara: el Estado financiaba la infraestructura y las tasas la superestructura, la explotación y la conservación. Esto suponía, simplemente, la equiparación del sistema de transporte marítimo-portuario con las carreteras y ferrocarriles, en materia de inversiones.

Debemos tener presente estos antecedentes de la vida de los puertos para no desechar fórmulas que han funcionado bien.

La situación actual

La Ley de Puertos y Marina Mercante de 1992 cambia de filosofía, y teóricamente desliga totalmente a los puertos del sistema de financiación estatal, estableciendo como único modo la suficiencia financiera del sistema en general y de cada puerto en particular.

La realidad es que el sistema no ha sido probado, pues durante todo este tiempo, los fondos europeos han venido sustituyendo a las subvenciones del Estado. Habrá que ver lo que ocurre cuando desaparezcan, en un futuro próximo, si no es que se ha llegado ya.

Esta necesidad de autofinanciación ha propiciado el establecimiento de unas tasas portuarias *elevadas* y que los excedentes se deriven a unos servicios propios del Estado, que deberían ser financiados con los recursos generales: Faros, Salvamento Marítimo, accesos ferroviarios y carreteras, por no hablar de dudosas inversiones financieras. Todo esto produce un encarecimiento del coste de paso de las mercancías por los puertos, restándole competitividad a los mismos y encareciendo el transporte marítimo, agravando los problemas que ya tiene.

Pasando a analizar el sistema portuario y su evolución, en las tablas siguientes se recogen los tráficos movidos por los puertos de interés general en los años 1965 y 2015, es decir en medio siglo. Esta fecha inicial coincide con el comienzo de la modernización de los puertos, que hasta entonces estaban prácticamente como antes de la Guerra Civil. Sólo se habían hecho obras de reparación de los daños de la guerra, las grúas, única maquinaria disponible, eran de los años 30, por no hablar del material flotante.

Tabla 1. Tráfico portuario en España en el año 1965

PUERTO	M-toneladas	% TOTAL	Nº ORDEN
Algeciras	0,726	0,83	23
Alicante	1,329	1,52	18
Almería	1,598	1,83	17
Avilés	4,027	4,61	7
Barcelona	6,964	7,96	4
Bilbao	7,651	8,75	3
Cádiz (Bahía)	0,680	0,78	24
Cartagena	10,773	12,32	2
Castellón	0,269	0,31	27
Ceuta	1,875	2,14	16
Ferrol S.C.	0,613	0,7	25
Gijón	3,381	3,87	9
Huelva	3,268	3,74	10
Coruña	4,635	5,3	6
Las Palmas	5,727	6,55	5
Málaga	1,876	2,15	15
Melilla	1,168	1,34	21
Palma (Baleares)	1,176	1,34	20
Pasajes	2,609	2,98	11
San Esteban de Pr.	0,732	0,84	22
S.C. Tenerife	13,791	15,77	1
Santander	2,515	2,88	12
Sevilla	2,441	2,79	13
Tarragona	2,309	2,64	14
Valencia	3,390	3,88	8
Vigo	1,236	1,41	19
Pontevedra	0,447	0,51	26
Villagarcía	0,230	0,26	28
TOTAL	87,436		

Desc. I.G.

Fuente: Elaboración propia con datos de Puertos del Estado

Tabla 2. Rango de distribución de puertos en 1965

RANGO	Nº PUERTOS	TONS	%	%
0% < toneladas < 1%	7	3,697	4,23	11,67 BAJO
1% < toneladas < 2%	5	6,507	7,44	
2% < toneladas < 3%	6	13,625	15,58	27,06 MEDIO
3% < toneladas < 4%	3	10,039	11,48	
4% < toneladas < 5%	1	4,027	4,61	61,27 ALTO
5% < toneladas	6	49,541	56,66	
TOTAL	28	87,436	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de Puertos del Estado

Vemos que en el año 1965 se movieron por los 28 puertos de interés general 87,436 millones de toneladas, distribuidas de la siguiente manera: 7 de ellos movieron cada uno menos del 1% del total, 5 entre el 1 y el 2%, 6 entre el 2 y el 3%, 3 entre el 3 y el 4%, 1 entre el 4 y el 5% y 6 más del 5%. Es decir, podemos clasificar 12 puertos en un grupo bajo, 9 en un grupo medio y 7 en un grupo alto.

Si hacemos el mismo análisis para el año 2015, la situación es la siguiente:

Tabla 3. Tráfico portuario en España en el año 2015

PUERTO	M-toneladas	%RESPECTO 2014	ORDEN
A Coruña	14,150	2,81	11
Alicante	2,616	0,52	22
Almería	6,460	1,29	15
Avilés	5,173	1,03	17
Algeciras	98,228	19,56	1
Cádiz	3,410	0,68	21
Baleares	13,494	2,69	12
Barcelona	46,844	9,33	3
Bilbao	32,876	6,55	5
Cartagena	32,670	6,50	6
Castellón	16,474	3,28	10
Ceuta	2,108	0,42	25
Ferrol	12,777	2,54	13
Gijón	21,269	4,24	9
Huelva	27,377	5,45	7
Las Palmas	23,611	4,70	8
Málaga	2,343	0,47	23
Marín	2,142	0,43	24
Melilla	1,091	0,21	27
Motril	1,957	0,39	26

Pasajes	3,793	0,76	20
Tenerife	12,617	2,51	14
Santander	5,641	1,12	16
Sevilla	4,678	0,93	18
Tarragona	33,006	6,57	4
Valencia	70,084	13,96	2
Vigo	4,293	0,85	19
Villagarcía	1,029	0,20	28
TOTAL	502,211		

Fuente: Elaboración propia con datos de Puertos del Estado

Tabla 2. Rango de distribución de puertos en 2015

	NºPUERTOS	Toneladas	%	%
0% <toneladas< 1%	11	35,10	6,99	9,31 BAJO
1% <toneladas< 2%	3	11,63	2,32	
2% < toneladas < 3%	4	53,04	10,56	13,84 MEDIO
3% < toneladas < 4%	1	16,47	3,28	
4% < toneladas < 5%	2	44,88	8,94	76,85 ALTO
5% < toneladas	7	341,09	67,92	
TOTAL	28	502,211	100	100

Fuente: Elaboración propia con datos de Puertos del Estado

Los 502,211 millones de toneladas movidas en el año 2015 se repartieron en 11 puertos con menos del 1%, 3 entre el 1 y el 2%, 4 entre el 2 y el 3%, 1 entre el 3 y el 4%, 2 entre el 4 y el 5%, 1 entre el 5 el 6%, 3 entre el 6 y el 7% y 3 por encima del 9%, con un máximo de casi el 20 % del puerto de Algeciras. Resumiendo, 14 en el grupo bajo, 5 en el grupo medio y 9 en el grupo alto.

Es decir, hay un aumento del número de puertos que crecen y de los que se estancan, disminuyendo el grupo medio. No debemos perder de vista esta tendencia.

Si analizamos los tráficos en estos puertos y su crecimiento en el periodo 1965-2015 (tabla 5), se observa lo siguiente:

Tabla 5. Comparativa de los volúmenes de tráficos portuarios en España
en los años 1965 y 2015

PUERTO	M t 2015	M t 1965	CRECIMIENTO (tanto por 1)
A Coruña	14,150	4,635	3,05
Alicante	2,616	1,329	1,97
Almería	6,460	1,598	4,04
Avilés	5,173	4,027	1,28
Algeciras	98,228	0,726	135,3
Cádiz	3,410	0,680	5,14
Baleares	13,494	1,176	11,47
Barcelona	46,844	6,964	6,72
Bilbao	32,876	7,651	4,3
Cartagena	32,670	10,773	3,03
Castellón	16,474	0,269	61,24
Ceuta	2,108	1,875	1,12
Ferrol	12,777	0,613	20,84
Gijón	21,269	3,381	6,29
Huelva	27,377	3,268	8,38
Las Palmas	23,611	5,727	4,12
Málaga	2,343	1,876	1,25
Marín	2,142	0,447	4,79
Melilla	1,091	1,168	0,88
Motril	1,957		
Pasajes	3,793	2,609	1,45
Tenerife	12,617	13,791	0,91
Santander	5,641	2,515	2,24
Sevilla	4,678	2,441	1,91
Tarragona	33,006	2,309	14,29
Valencia	70,084	3,390	20,67
Vigo	4,293	1,236	3,47
Villagarcía	1,029	0,230	5,25
TOTAL	502,211	87,436	5,74

Fuente: Elaboración propia con datos de Puertos del Estado

Este cuadro muestra el crecimiento de cada puerto. Vemos que de las 28 autoridades portuarias, 18 crecen menos de la media nacional, que es el 5,74 por uno y diez crecen por encima de esa cifra, entre los que destacan los crecimientos espectaculares en los puertos de Algeciras (135,3), Valencia (20,67), Castellón (61,24) y Ferrol (20,84).

Estas cifras tan altas responden a dos circunstancias. Por un lado, la concentración de tráficos en los puertos realmente estratégicos en el tráfico mundial, caso de Algeciras y Valencia, y por otro, el establecimiento de industrias de base importantes como Castellón y Ferrol.

Si realizamos un análisis similar al anterior, tomando en consideración la recaudación de cada uno de estos puertos, podemos ver en la tabla 6 su situación en el año 2015, últimos datos disponibles.

Tabla 6. Recaudación del sistema portuario español en el año 2015.

PUERTO	RECAUDACIÓN (miles de €)	%TOTAL
A Coruña	23.619	2,35
Alicante	10.263	1,02
Almería	12.012	1,19
Avilés	13.675	1,36
Algeciras	75.413	7,50
Cádiz	18.972	1,89
Baleares	60.692	6,04
Barcelona	154.831	15,40
Bilbao	62.506	6,21
Cartagena	43.874	4,36
Castellón	23.453	2,37
Ceuta	15.986	1,60
Ferrol	18.960	1,89
Gijón	40.656	4,05
Huelva	40.762	4,06
Las Palmas	65.941	6,56
Málaga	15.683	1,56
Marín	7.747	0,77
Melilla	9.807	0,97
Motril	6.065	0,60
Pasajes	13.417	1,33
Tenerife	34.273	3,41
Santander	19.666	1,96
Sevilla	17.875	1,78
Tarragona	49.152	4,89
Valencia	120.934	12,03
Vigo	24.170	2,40
Villagarcía	4.555	0,45
TOTAL	1.004.959	100,00

Fuente: Elaboración propia con datos de Puertos del Estado

La tabla muestra que la generación de recursos financieros en 13 puertos es menor del 2% del total, 3 entre el 2 y el 4%, 8 entre el 4 y el 6% y 8 más del 6%. Podemos decir que hay 16 “pobres” y 12 “ricos”. Esta realidad deberá tenerse en cuenta a la hora de establecer los criterios de autofinanciación.

Sería pues necesario definir el umbral económico que debe tener el órgano gestor de las unidades portuarias para considerarlo viable. Podría establecerse entre ese 4% (o quizá un poco menos, el 3%) que hemos fijado para distinguir los “pobres” de los “ricos”, es decir del orden de 30-40 millones de euros al año.

Como ya hemos dicho, la mejora de las redes de comunicación y de los medios de transporte hace que los hinterlands de los puertos hayan crecido, superponiéndose unos a otros, estableciéndose una, no deseable, competencia interportuaria entre puertos próximos. Ya hemos visto el efecto que, sobre la captación de tráfico, han tenido estas mejoras, reflejado en la diferencia del crecimiento entre unos puertos y otros. Lo que no es admisible es que esta competencia “interportuaria” dentro del mismo hinterland se financie, por partida doble o triple, para captar un tráfico que pueda saltar de un puerto a otro.

Si nos fijamos en la configuración de las redes de alta capacidad y el solape de hinterlands (figuras 1 y 2), nos damos cuenta de que las vías de acceso a las comunidades del interior son comunes a varios puertos. En la península, Bilbao - Pasajes, Gijón - Avilés, Ferrol - Coruña, Villagarcía - Marín - Vigo, Huelva - Sevilla - Cádiz, Castellón - Sagunto – Valencia y Tarragona - Barcelona.

En el caso de los archipiélagos debería haber un puerto “hub” en cada uno, conectado con los de las otras islas. Habría que mantener al menos un puerto de interés general en cada isla, así como en Ceuta y Melilla, ya que no hay mayor interés general que la cohesión del territorio.

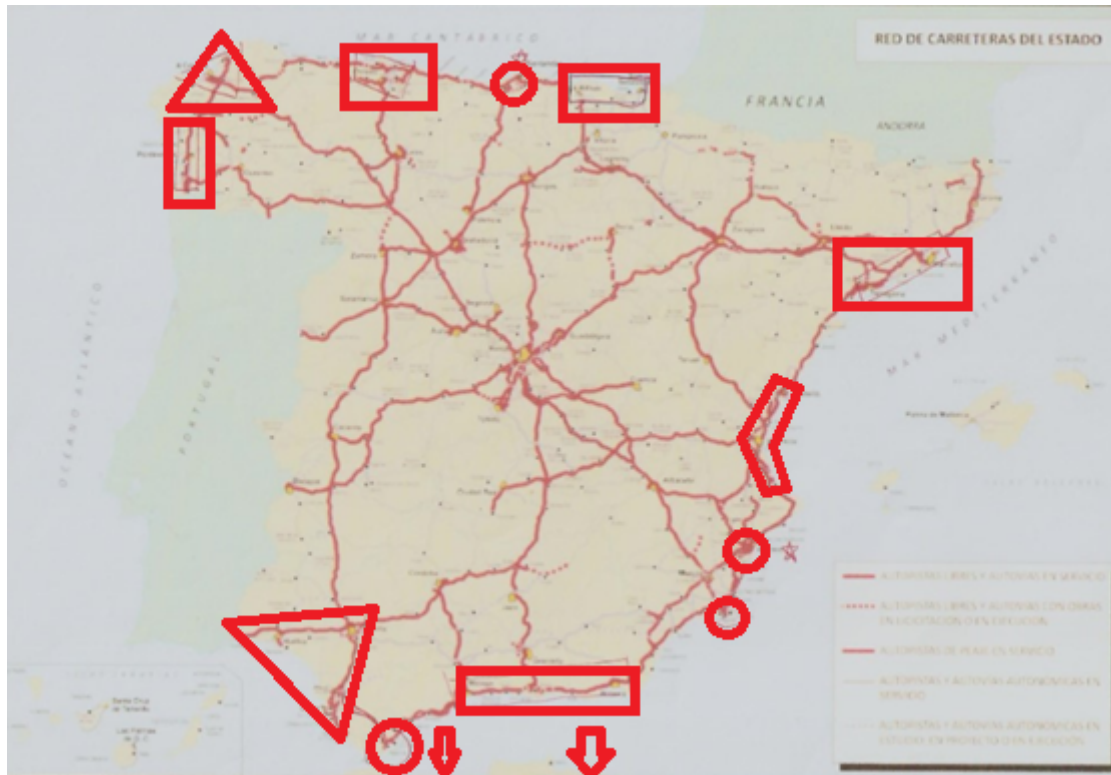
Como consecuencia de este análisis aparece ante nosotros un nuevo concepto físico, base de la nueva gobernanza, la **FACHADA MARÍTIMA**. Es decir, la agrupación de los puertos que comparten un hinterland común basado en esas redes de alta capacidad, su proximidad geográfica y su complementariedad. Esta complementariedad estará definida, no solo en la naturaleza del tráfico, sino también por su función como terminales de enlaces de territorios nacionales (estrecho y archipiélagos).

En esta nueva organización, el órgano central, Puertos del Estado, conservaría las funciones generales de la política portuaria: Planificación y financiación de las infraestructuras básicas, ordenación del dominio público y política tarifaria general.

Para cubrir estas obligaciones, la financiación del órgano central debe basarse en tres conceptos.

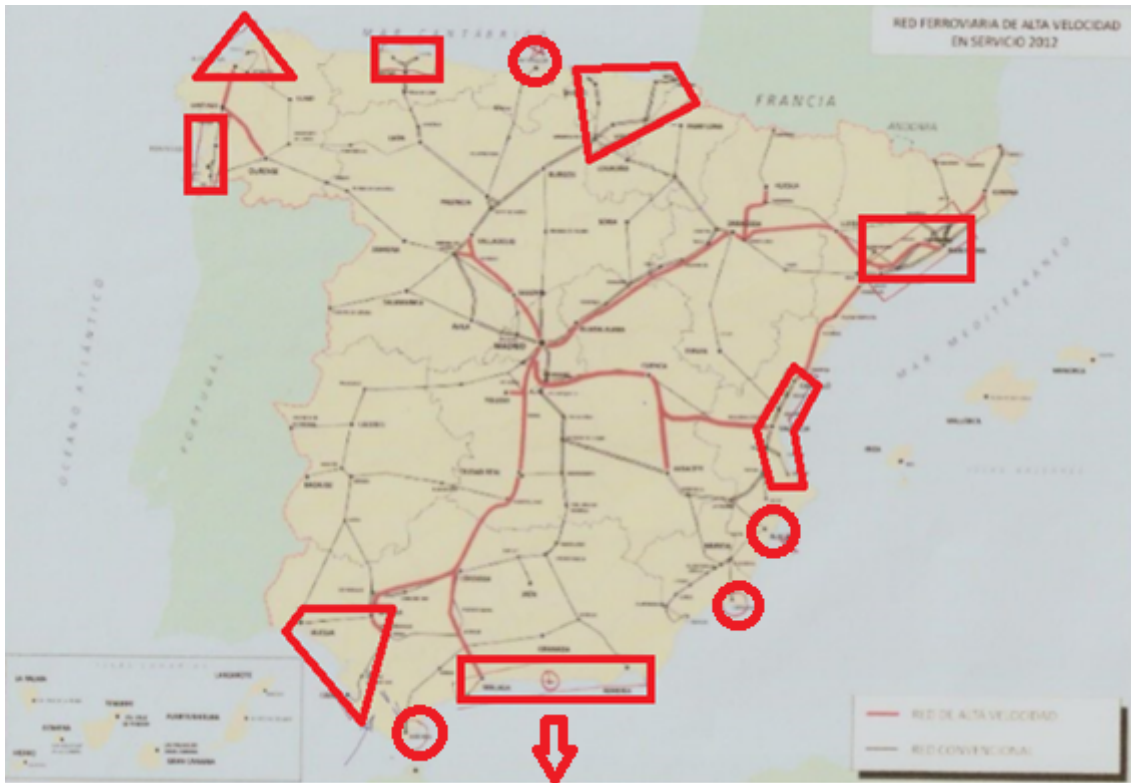
- El primero: La inversión directa del Estado en infraestructuras básicas, que serían entregadas a las Autoridades Portuarias correspondientes para su gestión.
- Segundo: El importe de los cánones de ocupación del dominio público portuario, que por su propia naturaleza, debe ser patrimonio común.

- Tercero: Un porcentaje de la recaudación por la tasa sobre la mercancía, movida por muelles e instalaciones explotadas en régimen de concesión. Estos tráficos exigen menos atención y recursos de las Autoridades Portuarias por lo que su plusvalía debe ser también un recurso común.



Fuente: Elaboración propia y Ministerio de Fomento

Figura 1: Red de carreteras del Estado



Fuente: Elaboración propia y Ministerio de Fomento

Figura 2: Red ferroviaria de alta velocidad en servicio. Año 2012

El órgano rector de cada fachada marítima tendría las facultades de planificación y ordenación del sistema, y por supuesto, el control del dominio público portuario, a él encomendado de forma parecida a las funciones actuales de puertos del Estado, pero delegadas.

Cada puerto conservaría un órgano puramente técnico, que sería responsable de la explotación y conservación de sus instalaciones, tal como se viene haciendo hasta el día de hoy.

La competencia “interportuaria” se convertiría en “intraportuaria”, o sea entre operadores y terminales, regidas todas por las mismas normas y por tanto en igualdad de condiciones por lo que respecta a neutralidad de la administración pública.

La competencia “interportuaria” se desarrollaría entre fachadas marítimas cuyos hinterlands no serían tan coincidentes y que para el tráfico de las áreas comunes darían más opciones a las zonas interiores, que no se convertirían en cautivas de un sistema determinado.

¿Qué ventajas tendría para el sistema general portuario? Aparte de lo ya dicho de racionalizar las infraestructuras, permitiría dar capacidad económica a esos puertos de menos recursos, trabajando, podríamos decir, “en red”.

En efecto, las agrupaciones que hemos citado, participarían del tráfico y recaudación de la forma siguiente:

Tabla 7. Agrupación portuaria propuesta

AGRUPACIÓN PORTUARIA	% TRÁFICO TOTAL	% RECAUDACIÓN
Bilbao-Pasajes	7,31	7,54
Gijón-Avilés	5,27	5,41
Coruña-Ferrol	5,36	4,24
Vigo-Marín-Vilagarcía	1,48	3,62
Huelva-Sevilla-Cádiz	7,06	7,72
Valencia-Castellón	17,24	14,36
Barcelona-Tarragona	15,90	20,29
Ceuta-Algeciras	19,97	9,09
Málaga-Motril-Almería, Melilla	2,36	4,32

Fuente: Elaboración propia

Vemos que todos, salvo dos, entran en los grupos altos de los cuadros anteriores, es decir, son “buenos y ricos”.

Esta figura de la fachada marítima no es nueva. Ya existió la situación de “puerto agregado”, por la cual un puerto grande se gestionaba conjuntamente con algunos pequeños próximos, aprovechando el aumento de hinterland que suponía en una época en que el transporte terrestre era con carros de tracción animal. El puerto grande controlaba un mercado mayor y el pequeño se beneficiaba de unos recursos técnicos y económicos que de otra manera no tendría a su alcance. No hay más que cambiar la escala, ya que tenemos la experiencia del sistema.

Pero no hay que remontarse tanto tiempo. Los puertos de Sagunto, Valencia y Gandía están regidos por la misma Autoridad Portuaria, lo que permite especializar las instalaciones en los puntos más adecuados, técnica, comercial y ambientalmente. Si le añadiéramos el de Castellón, a 30 km de Sagunto, tendríamos un conjunto portuario con magníficas instalaciones para gráneles líquidos, sólidos, contenedores y mercancía general diversa, realizando una competencia intraportuaria entre operadores, pero sin multiplicar infraestructuras.

Lo mismo podemos decir de la asociación de Tarifa con Algeciras. Sería curioso ver las exigencias de infraestructuras de los gestores de una Tarifa autónoma para derivar tráfico, alegando distancias menores a Ceuta o Tánger.

La gestión unitaria de la bahía de Cádiz terminó con los programas de prolongación de los diques del Puerto de Santa María, con los que ha conseguido hacer un puerto fluvial en medio de la mar abierta, con los inconvenientes de los dos y sin ninguna de sus ventajas. Los muelles del bajo de la Cabezuela cumplen su misión infinitamente mejor que los de Cádiz y El Puerto, tanto por sus accesos marítimos como terrestres. Es más, podemos comprobar cómo los cruceros turísticos que entran en Cádiz,

trasladan a los viajeros en autobús a Sevilla, lo que nos indica que Cádiz es, en muchos aspectos, el puerto exterior de Sevilla y no su competencia. Este cambio de mentalidad podría acabar con la insistencia de mejora (léase aumento de calado) de un canal de 80 km de longitud en el río Guadalquivir, que está creando graves problemas ambientales en una zona muy sensible. Este canal debe emplearse para el tráfico que realmente pueda mantener en condiciones de equilibrio.

En el otro extremo de la situación vemos disfunciones de la situación contraria.

Las inmensas inversiones de Coruña y Ferrol, uno a la vista del otro, en mares expuestos y sin aprovechar las ventajas de las únicas aguas abrigadas naturalmente que tenemos en España.

Las difíciles mejoras en el acceso marítimo al puerto de Avilés, para recibir buques mayores, teniendo al lado Gijón y las de Gijón, en muelles de mercancía general o pesca, nos debería hacer pensar si es lógica esa competencia.

Las luchas tarifarias entre Sevilla, Cádiz y Huelva para atraer tráfico con Canarias, podrían exigir un estudio por sí solas.

Otro capítulo serían las obras emprendidas sin necesidad alguna, solo por el hecho de que la Autoridad Portuaria dispone de dinero, normalmente debido a un tráfico cautivo.

¿Cómo debe ser la estructura de estos Entes?

Las Juntas de Puertos, o de Obras del Puerto, en su denominación más tradicional, eran Juntas, es decir, reunión de persona o entidades que se suponía que aportarían un apoyo, tanto institucional como comercial y económico al puerto. Y así funcionaron. Pero el Puerto era una instalación más de las infraestructuras públicas al servicio del transporte marítimo y las industrias navales.

Sin embargo, los actuales órganos de gestión de los puertos se denominan "Consejos de Administración", sin que tengan nada que ver con lo que deben ser estas corporaciones. En un Consejo de Administración están sentados los representantes de los accionistas, ya sean ellos mismos o consejeros independientes por ellos designados, que aportan capacidades añadidas. Pues bien, en los Consejos de Administración de los puertos el único accionista, que es el Estado, al que corresponde la competencia exclusiva, es el que menos representado está. En las sociedades, después de un Consejo de Administración anual, se celebra la Junta General de Accionistas, que fiscaliza el trabajo del consejo. Esta Junta, a la que solo asistirían representantes del Estado, único accionista, brilla por su ausencia. Evidentemente la fórmula del Consejo de Administración no es la más adecuada, teniendo en cuenta el esquema jurídico de los Puertos en España y la legislación relativa a las Sociedades Anónimas.

Estos entes rectores de las fachadas marítimas deberían conformarse con representantes de los intereses del transporte, teniendo en cuenta que éste ya es multimodal. Es decir, deben estar los ferrocarriles, el transporte por carretera, tubería, etc., los representantes de los centros de producción y consumo, industrias, grandes

mercados, Cámaras de Comercio y Agrarias, no solo de la ciudad cabecera, sino de todo su Hinterland, los gestores de los servicios portuarios, terminales, estibadores, astilleros, etc., y por supuesto, los órganos de la Administración cuyas competencias afectan al puerto, buscando la colaboración y el apoyo a una mejor gestión. Los representantes de la Administración, Aduanas, Sanidad, Policía de fronteras, Industria, Marina Mercante y Defensa, que por supuesto conservan todas sus competencias en lo que les es propio, y los entes territoriales como Ayuntamientos y Comunidades Autónomas que tanto tienen que decir en la ordenación del territorio. Naturalmente cada caso sería objeto de una composición ad hoc.

No se trata de que se conformen mayorías o minorías, tan de moda ahora en todos los órganos colegiados, sino que cada cual aporte lo mejor para el puerto y conozca de primera mano los problemas y necesidades de los demás. En el órgano rector, todos deben remar en la misma dirección, que no es otra que la mercancía y los buques pasen por el puerto de la forma más rápida, segura y económica.

Los acuerdos se ejecutarían por un órgano de gestión profesional, formado por una cabecera común y órganos delegados en cada instalación portuaria que se considerara necesaria, como se dijo anteriormente, en cada puerto asociado o incluso además, algunas instalaciones de gran volumen de tráfico que lo exigiera.

Estos puertos, bajo la misma administración, deberían funcionar, económicamente, como una unidad. Esto quiere decir que el tráfico entre ellos debe considerarse como tráfico interior de los puertos. Los buques devengarían solo la estancia diaria y no la doble entrada y salida de cada puerto y la mercancía estaría exenta de pago de tasas. Esto reforzaría el papel del puerto central, que actuaría como un auténtico “hub” local, concentrando líneas y servicios que pueden beneficiar a los puertos asociados.

Como colofón de este planteamiento y a la vista de los corredores europeos, (ver figuras 3, 4, 5 y 6) podemos sacar las siguientes conclusiones.

El corredor atlántico es en realidad el corredor portugués, que deja fuera completamente a toda la cornisa cantábrica. Habrá que reformarlo física y políticamente para integrar a los puertos españoles.

El llamado corredor mediterráneo lo es porque en Zaragoza se hace un giro brutal desviándolo hacia Barcelona (ver figura 6), y porque se conecta a Algeciras a través de un “duro” itinerario por Bobadilla y Granada. En realidad es un eje central, que se debe completar con dos actuaciones básicas. La primera, un enlace ferroviario de Algeciras con Jerez, lo mismo que se ha hecho con el enlace por carretera por la ruta del toro. (Por cierto que no estaría de más integrar esta ruta en la red del Estado y no en la autonómica). La segunda es abrir de una vez un tercer paso de ferrocarril y carretera de alta capacidad por el pirineo central. Basta echar un vistazo a su trazado para llegar a esa conclusión.

El corredor atlántico debe empezar o terminar, según como se mire, en Almería como máximo, recogiendo todo el tráfico con el norte de África por la parte oriental del Estrecho.



Fuente: Elaboración propia y Ministerio de Fomento

Figura 3: Corredores europeos.



Fuente: Elaboración propia y Ministerio de Fomento

Figura 4: región incluida en el corredor Mediterráneo.



Fuente: Elaboración propia y Ministerio de Fomento

Figura 5: Región incluida en el corredor Atlántico



Fuente: Elaboración propia y Ministerio de Fomento

Figura 6: Corredores de la red principal que atraviesan España

Con una organización como esta, tendríamos un control por parte del Estado del sistema portuario en su esquema general, y unas Autoridades Portuarias con un volumen de tráfico y recursos económicos adecuados. Funcionalmente tendrían un campo de actuación claro, en el que sabrían cuál es su papel principal y quien su competencia. Todo ello redundaría en una mejor distribución de tráficos, una mejor planificación de las infraestructuras, y en resumen, un mejor aprovechamiento de los recursos y, por tanto, una menor carga sobre los tráficos, que harían más competitivos nuestros puertos.

Madrid, enero de 2017