

ANAVE - Circular de Régimen Interior

Madrid, 18 de enero de 2021

Ref: Puertos 2/2021/ES

Asunto: Comentarios de ANAVE al borrador de Marco Estratégico del sistema portuario de interés general.

Muy Srs. nuestros:

En nuestra circular de 16 de diciembre [Puertos 35/2020/MH](#) les informamos del borrador de Marco Estratégico del sistema portuario de interés general que Puertos del Estado nos había enviado para nuestra valoración, sin que hayamos recibido ninguna respuesta de las empresas sobre posibles sugerencias o comentarios.

Les adjuntamos un borrador de respuesta preparado por ANAVE que presentaremos mañana en el Comité Directivo para su discusión. También pueden enviarnos sus comentarios, sugerencias o visto bueno, preferiblemente a vuelta de correo, a eseco@anave.es.

Saludos cordiales,

Elena Seco
Directora General

-----<<<
Confidencialidad: La información contenida en esta circular es confidencial y va dirigida exclusivamente a las empresas navieras asociadas a ANAVE para su uso interno. La copia o distribución pública, incluso por parte de las propias empresas asociadas, está en principio prohibida, salvo autorización expresa de ANAVE. En particular, queda expresamente prohibida la difusión de esta información por medios de comunicación pública escritos o electrónicos. Si por error recibe este e-mail se ruega su comunicación al remitente y su inmediata destrucción, no debiéndose enviar a otro destinatario.

Confidentiality: The information contained in this message is confidential and addressed to ANAVE's member companies for their internal use only. Any dissemination or copying of this information, even by the member companies is in principle prohibited, unless expressly authorised by ANAVE. In particular, it is strictly forbidden the publication of this information by public media, either written or electronic. If you receive this message by error then you may not copy or deliver this message to anyone, but please destroy this message and notify us immediately.

Advertencia de seguridad: Este mensaje ha sido comprobado por un sistema antivirus interno y externo regularmente actualizado. En todo caso, compruebe que todos los mensajes que recibe son filtrados por su propio sistema de seguridad antes de su apertura.

Security warning: This email has been scanned for viruses by our regularly updated email security systems but, in accordance with good computer practice, please ensure that all messages received are checked by your own security systems before opening.

>>>-----
--

**OBSERVACIONES DE ANAVE AL BORRADOR DE
MARCO ESTRATÉGICO DEL SISTEMA PORTUARIO DE INTERÉS GENERAL
Enero 2021**

ANAVE agradece la consulta sobre la propuesta de Marco Estratégico cuyo contenido, en líneas generales, valoramos muy positivamente. También la ampliación del plazo que se nos ha concedido, que ha facilitado la discusión interna en nuestra Asociación.

España es el tercer país europeo por tráfico portuario ⁽¹⁾, muy cerca de Italia (segundo), país al que llegamos a superar en 2017. Es una posición que debemos mantener en los próximos años para lo que resulta muy conveniente actualizar el vigente marco estratégico de 1998 y adaptarlo a las nuevas exigencias medioambientales y tecnológicas.

El transporte marítimo y la actividad portuaria tienen una importancia muy notable para la economía española. El 78% de las importaciones y el 58% de nuestras exportaciones se transportan por mar ⁽¹⁾. En 2019, los puertos españoles movieron un total de 552 millones de toneladas, constituidos en una gran parte por combustibles y materias primas esenciales para nuestras industrias. La eficiencia de nuestros puertos, como canales de entrada y salida de ese ingente comercio, resulta ser, por tanto, un elemento clave para la competitividad de nuestras industrias. Y ello teniendo en cuenta la fuerte competencia existente en nuestro entorno, que obliga a la máxima eficiencia económica que permita **reducir todo lo posible el coste del paso de los buques y sus mercancías por los puertos. Éste es un objetivo que, a nuestro entender, no se prioriza suficientemente en la propuesta de Marco.**

El análisis DAFO presentado por Puertos del Estado tras el proceso de consultas a la comunidad portuaria de 2019, destacaba como la principal Debilidad del sistema portuario, a juicio de sus clientes, la deficiente coordinación de las funciones de control e inspección entre los distintos organismos de la Administración concurrentes en los puertos, al mismo nivel que los accesos terrestres y la reestructuración de la Estiba. Por ello valoramos de forma especialmente positiva la Línea Estratégica 6, encaminada a la consecución de un sistema de inspecciones y tramitaciones administrativas ágiles y eficaces, que entendemos está en línea con las peticiones de ANAVE en los últimos años sobre la simplificación de los controles en frontera. También especialmente importantes y necesarias la Línea Estratégica 7, sobre una Administración portuaria digital y las referencias en la Línea Estratégica 8 al crecimiento de la economía azul.

Incluimos a continuación algunos comentarios a las líneas propuestas y sugerencias adicionales que entendemos deberían incluirse también en el Marco Estratégico y contribuirían a solucionar algunos de los problemas que plantea la actual configuración del sistema portuario español.

1. Gobernanza portuaria.

1.1. Observatorio de la Gobernanza – interpretación de la Ley de puertos.

Se incluye en este apartado de la gobernanza portuaria la conveniencia de creación de un **Observatorio de la Gobernanza portuaria** (pág. 37 del borrador) que posteriormente no hemos visto que figure entre las líneas estratégicas que se plantean en el documento. ¿Podría tener cabida en la línea estratégica 15: cultura ética corporativa? Otra opción, puede que más lógica, es que ese nuevo modelo de gobernanza se determinase (importante que sea mediante consenso) antes de aprobar el Plan Estratégico y constituyese uno de sus pilares. ¿Es eso lo que se está proponiendo?

⁽¹⁾ Fuente Eurostat. Datos de 2018, últimos de año completo disponibles.

Entre sus funciones podría estar la interpretación y capacidad para dar directrices a las AAPP para la aplicación de las disposiciones de la ley de Puertos, especialmente en materia de la aplicación de las tasas y de sus bonificaciones. Con frecuencia, existen disparidades muy notables en la aplicación de determinados aspectos de las tasas portuarias por parte de diferentes Autoridades Portuarias, especialmente en relación con las diversas bonificaciones existentes. Estas disparidades pueden llegar a ser importantes y se traducen en inseguridad jurídica para las empresas navieras, que les produce graves inconvenientes e incluso podría conducir a competencia desleal entre puertos.

Por su parte, Puertos del Estado (PdE) no tiene atribuida expresamente la función de emitir circulares aclaratorias a todas las AAPP que puedan facilitar una aplicación uniforme.

Cabría atribuir al Observatorio de la Gobernanza que se propone la misión de velar porque no se produzcan distorsiones de la competencia derivadas de la aplicación por las diferentes AAPP de las tasas portuarias. Para ello se propone contemplar expresamente la posibilidad de que este observatorio emita circulares a las AAPP sobre la aplicación de las tasas, con el fin de evitar que la misma pueda ser tan divergente que pueda distorsionar la competencia en perjuicio de otra AP o de los usuarios de otros puertos.

1.2. Línea Estratégica 1: Autoridades Portuarias económicamente sostenibles – Objetivo general de gestión 1.3: tasas ajustadas a la realidad portuaria.

Las AAPP, en su lógica aspiración de captar un mayor número de tráficos, suelen mostrar especial interés por las grandes líneas de contenedores o por los cruceros.

Sin embargo, más del 50% de las cargas movidas en puertos españoles corresponden a tráficos de graneles sólidos o líquidos. Más aún, si se descuentan los más de 50 millones de toneladas de cargas en tránsito, resulta que el 67% del tráfico de mercancías de nuestro comercio exterior está formado por mercancías a granel ligadas a grandes instalaciones energéticas o industriales (refinerías, plantas regasificadoras, siderometalúrgicas, petroquímicas, etc.). Y de las restantes escalas de buques en los puertos españoles, un porcentaje muy elevado corresponde a servicios regulares de carga y/o pasaje con puertos españoles no peninsulares. Todos estos tráficos son totalmente cautivos de puertos concretos y no tienen posibilidad de elección alternativa.

Una política comercial muy agresiva, con una importante reducción de tasas portuarias a los tráficos que no son cautivos (en particular, líneas regulares internacionales de contenedores y buques de crucero) debería compensarse por las AAPP, para preservar su equilibrio económico, con un aumento de las tasas sobre sus tráficos cautivos, sin que estos tengan alternativa o defensa posible.

Por ello, entendiendo y compartiendo que una mayor autonomía de gestión de las AAPP podría reducir elementos de ineficiencia y agilizar la toma de decisiones, nos parece igualmente importante que el sistema portuario español disponga también de mecanismos que impidan que las AAPP carguen excesivamente el peso de su recaudación en los tráficos cautivos. Una cosa es agilizar los procedimientos de autorización (necesidad que apoyamos) y otra poder aplicar criterios puramente comerciales en la fijación de las tasas.

Siendo cierto que la **Línea Estratégica 1** indica que la reducción de tasas debe ser orientada a *“incentivar objetivos de interés general”* y también que debe trasladarse *“al usuario final”*, ambas premisas pueden resultar difíciles de concretar.

Por todo ello, pedimos que se estudie y se añada **en esta línea estratégica un indicador que permita determinar el grado de cumplimiento con estos objetivos (interés general y traslado al usuario final), como por ejemplo el “porcentaje de bonificaciones a las tasas portuarias para la captación, la fidelización y el crecimiento de los tráficos destinado a [objetivos de interés general / tráficos cautivos]”**.

Adicionalmente, hay un asunto que entendemos debería reevaluarse: las terminales que cobran sus propias tarifas y pagan con descuentos las tasas de la AP. Con frecuencia navieras españolas que sirven tráficos ferry ven como nuevas terminales de pasaje encarecen enormemente el servicio, terminales que en muchos casos están más dimensionadas y dotadas de medios para la atención de pasajeros de crucero que pasajeros de línea regular. Sería necesario hacer un análisis específico para poder trasladar al verdadero “usuario final” el coste del servicio, aunque de ello resulte un aumento de la tarifa de los pasajeros de crucero y una disminución de la de los pasajeros de línea regular.

Otro elemento muy criticado en relación con la Autosuficiencia económica es el objetivo de rentabilidad del 2,5% sobre el valor de los activos. En dos aspectos:

- La valoración de esos activos a precio de mercado (de mercado de suelo para viviendas en el centro de las ciudades) es más que opinable y
- Ese valor del 2,5%, que pudo ser moderado en los años 1990, es seguramente demasiado elevado en la actualidad.

Proponemos que el Observatorio para la Gobernanza analice también este asunto para redefinir el objetivo o su forma de cálculo, cumpliendo la premisa de autosuficiencia económica.

1.3. Línea Estratégica 1: Autoridades Portuarias económicamente sostenibles. Propuesta de nuevo Objetivo general de gestión: análisis de las dificultades que el actual marco legislativo plantea a los puertos de menor dimensión o con menores ingresos.

En relación con las tasas, la Ley de Puertos, al mismo tiempo que favorece la cohesión de los territorios españoles no peninsulares mediante bonificaciones en las tasas portuarias, permite a las AAPP con menor rentabilidad establecer unos coeficientes correctores que pueden suponer un aumento de hasta el 30% de las tasas del buque, del pasaje y de la mercancía. Precisamente las dos AAPP con mayores coeficientes correctores durante el próximo ejercicio 2021 son Ceuta y Melilla (1,3 en todas las tasas indicadas), desvirtuando las medidas establecidas en diferentes apartados de la Ley para paliar las dificultades que plantea la insularidad, especial aislamiento y ultraperifericidad.

Al mismo tiempo, algunos de estos puertos dependen fundamentalmente de las escalas de buques que operan líneas regulares con escalas frecuentes, que suelen tener una menor necesidad de determinados servicios portuarios. En otros, como es el caso de algunos puertos insulares menores, la viabilidad de la explotación económica de estos servicios resulta sumamente complicada, especialmente en los términos establecidos en la Ley e impuestos por los Pliegos, que entendemos que no se adaptan a la realidad de estos puertos.

Por ello proponemos añadir un objetivo a la Línea Estratégica 1: Autoridades Portuarias económicamente sostenibles, que analice en detalle la problemática indicada y proponga posibles vías de solución, que al mismo tiempo que permitan la autosuficiencia económica del sistema portuario de interés general y la viabilidad económica de las empresas que prestan los servicios, asegure el uso más eficiente de los recursos sin perjudicar económicamente a las empresas navieras y la competitividad del puerto.

Un elemento muy importante en este proceso debería ser la determinación de los recursos mínimos físicos y humanos en los Pliegos correspondientes de una forma realista y teniendo muy en cuenta su impacto sobre los costes de los servicios para sus prestadores. También sería necesario disponer de procedimientos muy ágiles que permitan la revisión de dichos recursos mínimos siempre que sea necesario cuando las circunstancias del puerto se modifiquen sensiblemente (ej. la demanda de servicios, por variación de la actividad industrial en el *hinterland* próximo del puerto). Este supuesto es frecuente precisamente porque la demanda de estos puertos de pequeña dimensión puede verse

sensiblemente afectada por el cierre o inferior actividad de una única instalación industrial próxima al mismo.

2. Línea Estratégica 11: Puertos eco-proactivos.

2.1. Comentarios a la propuesta.

El Marco Estratégico propone que los puertos deben liderar *“proyectos ambiciosos o disruptivos, **asegurando la complicidad de toda la comunidad portuaria** y fijando una meta medible de reducción de huella de carbono”*. Todo ello *“en línea con el ‘Acuerdo verde’ y los objetivos de descarbonización de las instituciones europeas (**saldo neutro total para 2050**)”*.

Para ello se incluyen dos objetivos de **reducción de la huella de CO₂ de los puertos con respecto a 2019**:

- 30% en 2025;
- y un 50% para 2030.

¿Se refieren estos objetivos a una reducción absoluta de las emisiones o una reducción específica (por ejemplo por t de tráfico portuario)?

Consideramos que una reducción en términos absolutos del 50% para 2030 respecto a 2019 resultará en todo caso complicado y, dependiendo de la evolución del tráfico portuario, podría ser imposible de conseguir. Creemos que el marco debe definirse de forma realista, **con objetivos ambiciosos pero alcanzables con las tecnologías que tenemos disponibles hoy en día**.

En lo que se refiere a los buques, es importante que estos objetivos tengan en cuenta los debates que, en relación con la deseada descarbonización del transporte marítimo, se vienen llevando a cabo en la OMI, en los que una reducción del 50% de las emisiones absolutas de Gases de Efecto Invernadero (GEI) para **2050** (respecto de los niveles de 2008) se sigue considerando un objetivo posible pero muy ambicioso.

En enero de 2021, y dejando aparte una cuestión tan relevante como es el impacto en los costes, **no hay disponibles combustibles y tecnologías que permitan hacer pensar que el objetivo de descarbonización completa propuesto por la UE para 2050 pueda convertirse en una realidad en el caso del transporte marítimo**. Serán necesarios unos esfuerzos e inversiones ingentes, primero en materia de investigación y desarrollo, y luego en el despliegue en los puertos de las infraestructuras de suministro de los nuevos combustibles.

Según la situación actual de la tecnología, parece que los principales candidatos a ser los combustibles marinos libres de carbono son el hidrógeno y el amoníaco. Dado que el primero conlleva unas enormes complicaciones logísticas por su bajísima temperatura de licuefacción, parece probable que, al menos en una primera instancia, sea el amoníaco el ganador de esta carrera.

No obstante, una vez se tengan disponibles las tecnologías necesarias para los buques (sea cual sea su tamaño), la fabricación en cantidades masivas de amoníaco “verde” (es decir, sin emisiones de carbono en su producción) requeriría la ingente disponibilidad de electricidad procedente de fuentes verdes o renovables, cuyo coste será sin duda enormemente elevado. A continuación, será necesario construir en los puertos las instalaciones de suministro a los buques. El desarrollo y posterior despliegue de estas tecnologías precisará de ingentes inversiones.

Mientras se aclara todo esto, resulta vital que el Marco Estratégico de los puertos españoles, especialmente en el horizonte indicado de 2030, sea realista:

1. Alineando sus objetivos para los buques con los ya acordados en la OMI;

2. Valorando positivamente el GNL como un combustible de transición, que caiga dentro del ámbito de aplicación de los eco-incentivos, ya que puede prácticamente eliminar las emisiones locales de gases contaminantes (SO_x, PM, NO_x) y reducir sensiblemente (entre un 15% y un 25%) las de gases de efecto invernadero;

En relación con este segundo punto, hace solo 6 años que la Directiva 2014/94 propugnaba el despliegue de redes de suministro de GNL en los puertos europeos. Resulta oportuno y muy relevante recordar que, en el desarrollo de dicha Directiva, los Estados miembros acordaron retrasar la fecha propuesta por la Comisión Europea de 2020 a 2025 para contar con una red de suministro de GNL en los puertos de la red básica europea de transporte. También cabe recordar las notables aportaciones que PdE y varias AAPP tuvieron al proyecto LNGas Hive que supusieron un considerable avance hacia la introducción del GNL como combustible marino en los puertos españoles.

Es evidente que no tendría sentido que, cuando aún faltan casi 5 años para la fecha objetivo de esa directiva, y dejando de lado los resultados del proyecto Hive, la Comisión Europea pretendiese dar un golpe de timón que obstaculizase la financiación de proyectos de GNL, por tratarse de un “combustible fósil”, despreciando las indudables ventajas medioambientales que su uso puede aportarnos hasta que las (futuras) tecnologías sin carbono estén disponibles con generalidad. Este enfoque podría desprenderse de la propuesta de Green Deal y del análisis llamado “taxonomy” para priorizar las inversiones “verdes”.

2.2. Digitalización, reducción de emisiones y asignación de atraque.

Se propone incluir dentro del objetivo general de gestión 11.2: “Contribuir a la mitigación del cambio climático” una nueva acción encaminada a **mejorar la eficiencia energética en las escalas de los buques**.

Como expusimos en la contestación al cuestionario a las empresas de la Comunidad Portuaria que se ha utilizado, entre otras consultas, para preparar el borrador de Marco del sistema portuario de interés general, las infraestructuras portuarias son, en la mayoría de los casos, adecuadas y excedentarias en capacidad y no somos conscientes de problemas graves de congestión en los puertos españoles, salvo en el puerto de Sevilla por su acceso fluvial.

Sin embargo, entendiendo que el Marco Estratégico que se consulta es el documento que servirá de base para el futuro desarrollo y toma de decisiones en el sistema portuario de interés general, consideramos importante incluir un objetivo de “mejora de la eficiencia en las escalas de los buques” encaminado a reducir al mínimo los tiempos de espera. Además de contribuir a la mejora de la eficiencia y competitividad del sistema portuario español, aportaría también al objetivo de reducción de las emisiones del transporte marítimo, que no solo depende del consumo de combustible durante la espera sino también de un intercambio adecuado de información que permitiría a los buques reducir su velocidad durante el trayecto previo, con el consiguiente impacto en las emisiones y consumo de combustible.

En general, los buques son atendidos en los puertos por orden de llegada, ya que es muy complicado mantener la puntualidad de acuerdo con un calendario establecido, ya sea por problemas durante la navegación o por retrasos acumulados en escalas anteriores. Este último caso afecta especialmente al Transporte Marítimo de Corta Distancia, o cuando los buques necesitan reposicionarse en un mismo puerto tras las operaciones de carga en una terminal antes de seguir trabajando en otra.

Muchos puertos del mundo están ya implantando sistemas optimizados de escala que permiten reducir al mínimo los tiempos de espera y adaptar la velocidad de los buques para llegar a puerto en el momento preciso. Entendemos que es muy importante que los puertos españoles también trabajen en esta línea.

En el caso del puerto de Sevilla, proponemos también una línea de actuación específica que permita reducir los tiempos de espera que afectan a determinados buques de carga general de pequeño porte, debido a la falta de dragado o la priorización de determinados tráficos (como buques de crucero) que no son relevantes para el comercio marítimo nacional.

2.3. Impulso al ferrocarril, pero sin olvidar optimizar todo lo posible los accesos por carretera.

El Marco Estratégico que se nos consulta propone un impulso al ferrocarril, con un objetivo concreto de multiplicar por dos la cuota ferroviaria de los tráficos terrestres portuarios en 2030.

En nuestro criterio, este objetivo, que sin duda apoyamos, debe perseguirse sin olvidar la importancia vital de las conexiones terrestres en general con el hinterland portuario. Dado que generalmente el km de vía ferroviaria requerirá unas inversiones varios órdenes de magnitud mayores que la carretera, en aquellos casos en los que se detecte un cuello de botella en las conexiones terrestres, y mientras las conexiones ferroviarias no puedan desarrollarse al ritmo óptimo, es importante reforzar las conexiones por carretera allí donde fuera necesario. Recordemos que los accesos terrestres a los puertos fue una de las tres debilidades principales que se desprenden del análisis DAFO elaborado por Puertos del Estado el pasado año, tras el proceso de consultas a la comunidad portuaria del Marco Estratégico.

Para el desarrollo del TMCD es fundamental potenciar también los enlaces del puerto con el hinterland mediante la carretera.

3. Importancia de los clientes de los puertos: cargadores y navieras.

En el capítulo dedicado al diagnóstico de la situación, se incluye un epígrafe específico dedicado a los clientes directos de los puertos, que curiosamente se centra en las empresas navieras que operan servicios contenerizados internacionales, ninguna de ellas española. Es prácticamente el único apartado que se dedica a los clientes de los puertos, los cargadores y navieras, que son la fuente principal de ingresos de las AAPP.

Proponemos que, entre las acciones que se proponen para conseguir los objetivos de las 16 líneas estratégicas propuestas, se incluya un “Sistema de recogida de las opiniones de los clientes”, al igual que se propone en la línea estratégica 14 en relación con las ayudas a la navegación o un “Sistema de consulta y recogida de propuestas a los usuarios”, en función de la línea estratégica y objetivo concreto.

Entendemos que esta propuesta podría incluirse en muchos de los objetivos que plantea el marco y ayudaría a mitigar la falta de participación de las empresas navieras y cargadores en muchos de los Consejos de Administración de los puertos que, muy a menudo, toman sus decisiones más orientados al interés local que en el general.