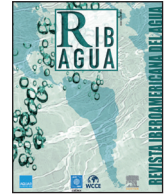




RIBAGUA

www.elsevier.es/ribagua



Tribuna

El sistema portuario español de titularidad estatal. Situación actual y perspectivas de futuro

D. José Llorca Ortega

Presidente de Puertos del Estado

El papel de los puertos españoles en el comercio internacional

El sector portuario es fundamental para España, considerando la importancia estratégica que el transporte marítimo tiene para nuestra economía. Existen diversos factores que explican esta relevancia económica del sector marítimo y por extensión del sector portuario. Pero entre todos esos factores hay uno indudable: más del 90% de nuestras fronteras son marítimas.

8.000 kilómetros de costa a lo largo de los cuales se distribuyen más de 40 instalaciones portuarias claves para el desarrollo económico de las regiones marítimas e interiores de nuestro país, frente a apenas 500 km de frontera terrestre que en su mayor parte se desarrollan a lo largo de una barrera montañosa. Este hecho, por sí solo, explica el dato sobre el peso marítimo en nuestras exportaciones, según el cual más del 70% del comercio exterior español se canaliza por vía marítima (un 53% en el caso del comercio con la Unión Europea).

A ello, además, se une una posición geográfica periférica con respecto a Europa y estratégica en relación con las grandes rutas del tráfico marítimo internacional que, desde el punto de vista del transporte tanto intra-EU como extra-EU, sitúan la alternativa marítima como una opción de transporte absolutamente imprescindible para nuestro comercio internacional y ofrecen una posición única para el desarrollo de estrategias de tránsito internacional y distribución regional en mercados muy activos y consolidados, como el Mediterráneo, y emergentes como el africano o el Latinoamericano.

Con todo, la actividad portuaria aporta a la economía española un valor añadido bruto anual de más de 9.000 millones de euros. La incidencia económica de la actividad portuaria es mucho mayor si contabilizamos también su efecto directo e inducido, ya que, en este caso, el valor añadido se duplica hasta alcanzar los 18.000 millones de euros. Si a ello añadimos los 100.000 empleos directos que generan los puertos españoles y los 275.000 con los directos e inducidos, no cabe duda de que estamos ante un sector con una dimensión económica muy relevante.

Tráficos

La primera razón para considerar el peso de nuestro país en el sector portuario se relaciona con el importante volumen de sus tráfi-

cos. Y es que los puertos se configuran como instalaciones absolutamente imprescindibles para nuestro desarrollo económico. Téngase en cuenta, en este sentido, que más de un 80% del total de importaciones y de un 50% de las exportaciones españolas, medidas en términos de toneladas, se canalizan a través de nuestros puertos, dato suficientemente elocuente y que habla por sí mismo del papel vital que juegan en nuestra economía. Papel que no se limita a dar un servicio a las ciudades o regiones en las que cada puerto se ubica físicamente, sino que en la mayoría de los casos trasciende dichos límites, configurándose como un servicio a nivel nacional, y, en ciertos casos, también internacional como plataforma logística de tránsito hacia destinos más allá de nuestras propias fronteras.

Así, a través las 28 Autoridades Portuarias que configuran el Sistema Portuario de Titularidad Estatal transitaron durante el pasado ejercicio de 2015 un total de casi 30 millones de pasajeros y más de 500 millones de toneladas, cifras ambas que han supuesto un récord histórico de actividad en nuestros puertos, en el caso de las mercancías al superarse ampliamente los 483 millones de toneladas operados en 2007 que hasta ahora representaban nuestra mejor marca. Es decir, podemos decir, a día de hoy, que nuestra actividad portuaria ha recuperado valores previos a la crisis, fundamentalmente por el incremento de las exportaciones españolas, que se están convirtiendo en una palanca de impulso de nuestra economía, gracias, no únicamente a la competitividad de las grandes empresas instaladas en nuestro país (automoción, bienes de equipo y manufacturas en general), sino también al esfuerzo de miles de PYMES, que pugnan por dar salida a sus productos.

Esperamos que esta buena tendencia se consolide en los próximos ejercicios y podamos superar dicho récord de nuevo en este año 2016, apoyados en el proceso de recuperación económica en el que nos encontramos inmersos.

Y es que este buen comportamiento continúa en el presente ejercicio 2016. Con datos del primer cuatrimestre de año, el acumulado desde enero para el conjunto del Sistema alcanzó prácticamente los 167 millones de toneladas, un 4,4% más que en el mismo periodo del año anterior. De proseguir este ritmo, y de acuerdo a las perspectivas del vigente Plan de Empresa, previsiblemente el año se cerrará en el entorno de los 520 millones de toneladas. Si ponemos las cifras anteriores en perspectiva con la situación que

Correo electrónico: presidencia@puertos.es

teníamos hace dos décadas, observamos que en el año 1994 el movimiento en el Sistema Portuario Español alcanzó los 262 millones de toneladas, lo que supone que en estas últimas dos décadas los tráficos se han duplicado.

La experiencia en la generación de infraestructuras portuarias

Si hablamos de generación de oferta, la misma debe entenderse desde un punto de vista integral, esto es, incluyendo infraestructuras y servicios, pues es la suma de estos dos componentes la que en definitiva van a percibir los usuarios y clientes del puerto, y, por tanto, la que va a definir nuestro nivel de calidad. Dicho de otro modo, no tiene sentido disponer de unas infraestructuras de primera categoría si los servicios asociados no son capaces de alcanzar un nivel equivalente, y viceversa, ya que el nivel de la oferta portuaria global vendrá dado, con carácter general, por el elemento que presente una menor calidad dentro del sistema.

Es evidente el papel preponderante que juegan las Autoridades Portuarias en la configuración de esa oferta global, como Organismos a cuyo cargo se encuentra la planificación y ordenación de actividades en el puerto, si bien también hay otros agentes que participan de manera muy relevante en la misma. Así, en el caso del Sistema Portuario Español de Titularidad Estatal, el modelo estratégico vigente plantea una cierta disociación de tareas en este campo, de tal manera que bajo la responsabilidad de la Autoridad Portuaria queda la generación de infraestructura, mientras que los servicios son prestados por empresas privadas que operan en régimen de competencia. Este modelo no sólo supone un reparto de tareas o responsabilidades en lo que a la configuración de la oferta se refiere, sino que también conlleva, automáticamente, un reparto en las cargas de inversión, asumiendo la Autoridad Portuaria la parte correspondiente a infraestructura y los operadores privados la parte de superestructura y equipamiento. En este último bloque podríamos citar, a modo de ejemplos, las grúas, equipos de manipulación de mercancías, pavimentaciones de terminales, almacenes, etc., activos donde, en el caso portuario español, los poderes públicos ya no invierten. Este modelo de reparto de cargas de inversión supone que actualmente por cada euro que invierten en infraestructura las Autoridades Portuarias, se genera otro euro adicional de inversión privada.

Como titulares del dominio público portuario, una de las competencias más relevantes que se deben ejercer desde los poderes públicos, en este caso desde las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado, son las relativas a la planificación de usos y actividades, así como la definición de modelos de crecimiento a futuro de nuestros puertos. Y como cualquier proceso de planificación, es evidente que esta actividad debe desarrollarse con la suficiente anticipación, tratando de prever necesidades futuras, estando preparados para dar servicio a las mismas en el momento que aparezcan. Si de lo que hablamos es de puertos, el objetivo fundamental de este proceso debe ser el de permitir el mantenimiento y mejora de nuestra oferta, desde un punto de vista global, de tal manera que se consiga su adecuación al desarrollo previsible de la demanda, así como su adaptación a los cambios tecnológicos, todo ello en un marco de máximo respeto con nuestro medio ambiente.

Si de lo que hablamos es de infraestructura, los largos procesos de maduración que habitualmente conllevan estos proyectos, unidos a la rigidez y longevidad de los mismos una vez construidos, imponen a las Autoridades Portuarias un profundo proceso de análisis y reflexión previos a su desarrollo. Así, desde el Sistema Portuario Español ha desarrollado recientemente un proceso inversor que podríamos calificar de histórico, el cual ha servido, en primer lugar, para atender los significativos crecimientos de la demanda

que hemos experimentado en estos últimos años, a los que antes se ha hecho referencia, pero que también ha permitido sentar las bases de una oferta infraestructural de primer nivel que permite a nuestros puertos garantizar una posición competitiva y ofrecer una calidad del servicio más que notable para las próximas décadas.

En efecto, la configuración de la costa española hace que nuestros modelos de crecimiento portuario se hayan basado, tradicionalmente, y especialmente en el área mediterránea, en configuraciones exteriores basadas en la generación de dique y contradique, al abrigo de los cuales se desarrollaban posteriormente los muelles. Este modelo prácticamente se ha generalizado en nuestro Sistema Portuario, toda vez que, adicionalmente, la necesidad de generación de nuevas superficies, cada vez más amplias, y de nuevos muelles, cada vez con mayores calados, unido a la presión que las ciudades y núcleos urbanos en ocasiones ejercen sobre la actividad portuaria, han hecho que en muchas ocasiones se haya tenido que recurrir a la generación de nuevas infraestructuras exteriores en la costa, incluso en ubicaciones donde los crecimientos tradicionales portuarios se habían desarrollado, hasta la fecha, en zonas interiores o relativamente protegidas de los temporales. Este modelo ha implicado la necesidad de proceder, como primer paso del crecimiento portuario, a la generación de nuevos diques, siendo éstas unas obras que participan de cuatro características que resultan fundamentales para comprender nuestro proceso de planificación. A saber; son las que hay que ejecutar como primer paso de un desarrollo portuario, son las obras habitualmente más complejas desde un punto de vista técnico, son las más costosas desde un punto de vista económico, y son las que proporcionan, por sí mismas, un menor nivel de retorno financiero.

Por tanto, durante los últimos años, el esfuerzo inversor del conjunto del Sistema Portuario Español ha ido encaminado, en gran medida, a la generación de estos activos, lo que ha supuesto una movilización muy importante de recursos, pero que permite decir que se han sentado las bases del desarrollo portuario en un horizonte que se puede medir en décadas. A modo de referencia de lo anteriormente mencionado, tomando como horizonte temporal de valoración los últimos quince años (2000-2015), podemos observar que el volumen total de inversión pública acumulado acometido por las Autoridades Portuarias en dicho periodo ha resultado cercano los 12.000 millones de euros corrientes, incluyendo inversión material, inmaterial y financiera, a lo que hay que añadir una cantidad del mismo orden de magnitud procedente de la iniciativa privada.

En cuanto a su evolución temporal, por lo que a la inversión pública se refiere, se ha pasado de los 266 millones de euros del año 1993 a los 1.322 millones de euros con que se cerró 2008, cifra que supuso el máximo histórico de inversión portuaria. Es decir, si en estos últimos años nuestros tráficos se han multiplicado por dos, nuestras inversiones lo han hecho prácticamente por cuatro, situación en gran medida, justo es decirlo, apoyada en la existencia de fondos comunitarios relativos a los marcos de apoyo FEDER y cohesión 2000-2006 y 2007-2013, de los cuales el Sistema Portuario ha sido beneficiario, y sin los cuales no hubiese sido posible llevar a cabo este salto cualitativo de nuestras infraestructuras portuarias. Se puede decir que prácticamente una tercera parte de la inversión total en estos últimos años ha ido destinada a la ejecución de diques de abrigo. Hay que tener en cuenta, a la hora de analizar estas cifras, las importantísimas ampliaciones exteriores que hemos ejecutado o estamos llevando a cabo en España en los últimos años, entre las que se pueden citar, sin ánimo de resultar exhaustivos, los casos de Barcelona, A Coruña, Gijón, Ferrol, Sevilla, Bahía de Algeciras, Cartagena, Valencia, Alicante, Castellón, Las Palmas o Granadilla. Con todo, en los últimos 15 años se ha conseguido generar un total aproximado de 50 km de nuevos muelles, 2.000 ha de superficie de agua abrigada y 1.500 ha de nuevas explanadas terrestres.

A fecha de hoy cabe decir que la mayor parte de estas inversiones ya se encuentran finalizadas o están próximas a concluirse, al menos en lo que se refiere a la generación de aguas abrigadas, aspecto que permite aventurar un doble efecto en lo que nuestras inversiones se refiere. Por una parte, una cierta contención en el volumen de inversión pública, que ya habrá cubierto su primer (y más significativo desde un punto de vista económico) objetivo de obtención de abrigo. Y por otro un desplazamiento de los objetivos funcionales de nuestras inversiones, que bascularán de las inversiones en agua, básicamente diques y muelles, a las obras en tierra, donde alcanza especial protagonismo la mejora de la conectividad terrestre.

Intermodalidad

Si hasta ahora se ha hablado, básicamente, de infraestructura marítima, es el momento hacer mención al reto que tenemos por delante en los próximos años, que es el de mejora de la infraestructura en tierra. Esto es, la mejora de la conectividad terrestre, variara pero, particularmente, ferroviaria a nuestros puertos.

Una apuesta por la que se decantan de manera decida el Ministerio de Fomento y Puertos del Estado, arbitrando estrategias que permitan avanzar en este sentido. En este escenario debe enmarcarse la reciente política de apuesta por la contribución de las Autoridades Portuarias en la ejecución y financiación, en la medida de sus posibilidades, de obras de accesibilidad a los puertos, incluso fuera de sus actuales zonas de servicio, de los cuales ya tenemos algunos ejemplos en marcha, o la reciente creación del Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre Portuaria recogido en el artículo 159 bis del Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, aprobado en la Ley 18/2014. Dicho texto legal también ha incluido como novedad la posibilidad de que los concesionarios, derivadas de las ampliaciones de plazo de sus títulos vigentes hasta un máximo de 50 años, efectúen contribuciones a la financiación de infraestructuras de conexión terrestre entre las redes generales de transporte de uso común y las zonas de servicio de los puertos, o para la adaptación de las infraestructuras en la red general de uso común para operar trenes de hasta 750 m de longitud.

Así, en la primera reunión del Comité de Distribución del Fondo Financiero de Accesibilidad Terrestre celebrada en julio de 2015 ya se identificaron proyectos por un importe total de 467 millones de euros a acometer en el periodo 2015-2020, algunos de los cuales se encuentran ya en ejecución o en licitación, entre los que se pueden citar el acceso ferroviario a la dársena de Escombreras en Cartagena, acceso ferroviario a la Cabezuela en Cádiz, variante de Camarillas (Murcia) o el nuevo acceso ferroviario al puerto exterior de Ferrol.

Creemos que con este planteamiento que se ha puesto en marcha se abre la puerta a una vía para la obtención de recursos destinados a la mejora de las condiciones operativas de nuestro sistema de transporte, entendido como una red global de la cual los puertos forman parte indisoluble, y que serán los primeros en verse beneficiados por esta estrategia.

I+D+i

Partiendo de la base de que la ingeniería portuaria española gozaba históricamente de un elevado nivel técnico, se puede afirmar sin temor a equivocarse, que este proceso inversor al que recientemente hemos hecho frente ha permitido situarnos a la vanguardia de la técnica mundial en este campo, tanto en lo que se refiere al diseño como a la construcción de la obra marítima, lo que resulta

especialmente evidente en ciertos campos singulares, entre los que podemos citar la ejecución de diques en talud, o la técnica de construcción mediante cajones flotantes de hormigón armado, en los que nuestro país es líder mundial. Este hecho representa una oportunidad inmejorable para facilitar la internacionalización de nuestras empresas constructoras y de consultoría, así como que tenga lugar una demanda creciente de ingenieros españoles por parte de países terceros.

Y en relación con lo anterior, merece la pena destacar la iniciativa puesta en marcha por Puertos del Estado para proceder a la publicación de un nuevo “Atlas de Diques”, documento que nace con la vocación de recopilar y presentar de manera sistemática la información relativa a las características geométricas y resistentes de los diques ejecutados en los puertos españoles de interés general y que, en su caso, puede también servir como una guía que, partiendo del conocimiento de lo ya realizado, ayude a definir las nuevas obras a acometer comparando lo que se proyecta hacer con lo que otros ya hicieron, lo cual en última instancia servirá para tomar en consideración el valor de la experiencia acumulada en estos años por los ingenieros portuarios españoles.

Todo lo anterior ha sido posible apoyándose en un importante esfuerzo de desarrollo de políticas de I+D+i que ha llevado a cabo el conjunto del sector de la técnica portuaria, tanto desde el ámbito público como desde el privado, aplicando soluciones innovadoras a los ámbitos del diseño, construcción y explotación de nuestras instalaciones.

Por lo que se refiere al primero de estos aspectos, merece la pena destacar los avances experimentados en lo que al conocimiento del clima marítimo de nuestra costa se refiere, donde destaca el programa de redes de medida impulsado por Puertos del Estado desde los años 80, así como los recientes desarrollos nuevos sistemas capaces de transformar los datos generados por instrumentos y modelos numéricos en información útil para la toma de decisiones, como el proyecto SAMP (Sistema Autónomo de Motorización Predicción y Alerta) puesto en marcha en la Bahía de Algeciras.

En lo que se refiere a la aplicación de soluciones innovadoras en el aspecto constructivo, es necesario poner en valor los retos que ha supuesto la ejecución de obras absolutamente singulares que han sido posibles, en la mayoría de los casos, apoyándose en procesos de ensayos y experimentación en modelos físicos y matemáticos. Todos estos procesos han llevado incluso al diseño de elementos constructivos singulares, en algunos casos sujetos a patente, por parte de empresas o instituciones españolas, entre los que se pueden citar los bloques “CUBÍPODOS” o los “BETAS” para el diseño de los mantos exteriores de los diques en talud, o los bloques “BARA” para atenuación de energía en el interior de canales o dársenas.

Y finalmente, en lo que a las condiciones de explotación se refiere, es obligado hacer mención a los avances que, apoyados en la iniciativa privada, se han llevado a cabo en los puertos en lo que al diseño y manipulación de nuevas terminales se refiere, aspecto que tiene su exponente más relevante en las instalaciones semiautomatizadas de contenedores que se encuentran en servicio en el muelle de Isla Verde Exterior del puerto de Algeciras y en el muelle del Prat del puerto de Barcelona.

No se puede finalizar este análisis sin hacer mención a que este marco de planificación, diseño, construcción y explotación al que antes se ha hecho referencia se ha apoyado en un proceso normativo, el programa ROM (Recomendaciones de Obras Marítimas), impulsado inicialmente desde el Ministerio de Fomento y posteriormente desde Puertos del Estado, que resulta fundamental para garantizar la adecuada calidad y seguridad de nuestras infraestructuras marítimas, garantizando la optimización de sus diseños y objetivando los procedimientos de supervisión de las mismas. El programa ROM ha logrado alcanzar un gran prestigio internacional

como referente normativo en el ámbito de los puertos y de la ingeniería marítima, lo que ha hecho que incluso determinados países y organismos internacionales hayan adoptado este programa espa-

ñol como documentación de referencia, lo que, a buen seguro, facilitará el camino de avance en la internacionalización de la técnica portuaria española.