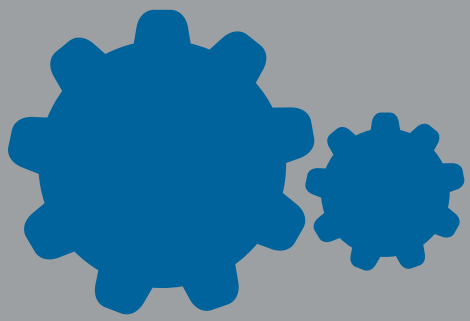
Diseñando los puertos del futuro (Parte 2)

• Texto: Puertos del Estado

Con base en los criterios de actuación preferentes, el Marco Estratégico se plantea un desarrollo en forma de 16 líneas estratégicas, conforme a una secuencia enlazada con el modelo de desarrollo estratégico que entronca directamente con una nutrida colección de los objetivos de desarrollo sostenible acordados en el seno de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015.

Son 16 Líneas Estratégicas que se desgajan en 56 objetivos generales de gestión, cuyos resultados se materializan a través de metas cuantitativas concretas construidas sobre indicadores medibles. Se describen a continuación brevemente las bases que nutren cada una de las líneas estratégicas y sus objetivos generales de gestión.



Criterios de actuación, líneas estratégicas

El desarrollo de las dimensiones económica, ambiental y social de los puertos, descritas en el el artículo publicado en la revista Mitma 732 de enero 2023, Diseñando los puertos del futuro, parte 1, se despliega a través de siete criterios de actuación considerados preferentes: eficiencia, conectividad, digitalización, innovación, sostenibilidad, seguridad y transparencia.

- **Eficiencia,** asociada al logro al menor coste posible, de objetivos de excelencia en el desempeño de las funciones del puerto en el mercado del transporte y la logística, combinando eficacia y productividad.
- **Conectividad,** relacionada con la accesibilidad y la interoperabilidad, pero también ligada a la intermodalidad, la comodalidad y la sincromodalidad, y aplicada por igual en los planos infraestructural, de servicios e infoestructural.
- **Digitalización,** imprescindible para culminar la implantación de la administración electrónica en todo el sistema portuario, para conseguir puertos inteligentes capaces de irradiar opciones de optimización al resto de nodos y arcos de las cadenas en las que se apoya.
- **Innovación,** necesaria en todos los campos de actividad en los que se desenvuelve el puerto, desde la investigación básica hasta la aportación creativa más avanzada o regenerativa, pasando por el tradicional desarrollo tecnológico de corte más industrial (I+D+i).
- **Sostenibilidad,** entendida como la capacidad para lograr un funcionamiento o un desarrollo tal que asegure las necesidades del presente sin comprometer las necesidades de futuras generaciones, y formando parte consustancial de toda la actividad portuaria.
- **Seguridad,** encaminada a prevenir o hacer frente a escenarios adversos fortuitos ('safety' en versión inglesa), y también de protección frente a amenazas antisociales ('security', en versión inglesa). Un puerto seguro es condición indispensable para poder funcionar adecuadamente. Como otros criterios de actuación, la seguridad atañe tanto a las infraestructuras, como a los servicios y la infoestructura.
- **Transparencia,** en tanto en cuanto el sistema portuario está integrado en el sector público, debe satisfacer los derechos de acceso a la información por parte del ciudadano. Una actitud de esta índole, abierta a la sociedad, coadyuva a un buen gobierno, fortalece las propias instituciones, y puede hacerse extensiva al conjunto de agentes de la Comunidad Portuaria.

Con base en estos criterios de actuación preferentes, se plantea un desarrollo en forma de 16 líneas estratégicas, conforme a una secuencia enlazada con el modelo de desarrollo estratégico descrito anteriormente.

El Marco Estratégico del sistema portuario se entronca directamente con una nutrida colección de los objetivos de desarrollo sostenible acordados en el seno de Naciones Unidas el 25 de septiembre de 2015. De las 16 líneas estratégicas se desgajan 56 objetivos generales de gestión, cuyos resultados se materializan a través de metas cuantitativas concretas construidas sobre indicadores medibles.

Se describen a continuación brevemente las bases que nutren cada una de las líneas estratégicas y sus objetivos generales de gestión.

Autoridades Portuarias económicamente sostenibles

01

La línea de producción directa más intensiva en capital de una Autoridad Portuaria es la inversión en infraestructuras. Pese a haberse reducido hasta un 60 % desde los tiempos de la precrisis del 2008/09, todavía continúa siendo relevante y coexiste con la inversión privada, con órdenes de magnitud similares. A fin de reducir los riesgos de las Autoridades Portuarias (AAPP) a la hora de afrontar grandes desarrollos, se hace preciso tomar decisiones de ejecución de tales desarrollos después de celebrar un proceso de concurrencia abierta, objetiva, proporcional y no discriminatoria, que asegure compromisos de financiación de los agentes que puedan mostrar interés en el negocio del puerto, desde futuros operadores hasta socios inversores de tipo 'equity' o similares (incluyendo la posible emisión de empréstitos). Con un mecanismo de aseguramiento de la financiación privada, puesto en marcha de común acuerdo, se ganaría en racionalidad técnico-económica a la hora de tomar decisiones en torno al binomio rentabilidad/riesgo asociado a grandes proyectos de inversión.

Por otra parte, y dado que las AAPP perciben unos ingresos por aplicación de tasas cuyos importes, junto con los posibles recursos adicionales, que les han de permitir cumplir con el principio de autosuficiencia económica de cada una, así como lograr un objetivo de rentabilidad anual que, para el conjunto del sistema, se fija en el 2,5 %, se hace preciso retomar una contabilidad analítica que permita ajustar mejor ciertas tasas a la realidad económica de cada puerto y de cada tipo de tráfico, reduciendo aquellas que sea posible, en función de la evolución de los tráficos.

Además, hay que tener en cuenta que el sistema portuario de interés general está dotado de un instrumento de redistribución de recursos denominado Fondo de Compensación Interportuaria. Se conforma con una parte del flujo de caja ajustado de las AAPP que oscila entre el 4 % y el 12 % y lo que aporte Puertos del Estado. Para su control existe un Comité de Distribución que requiere contar con un mecanismo de control sobre criterios tasados y un baremo transparente, objetivo y proporcionado de redistribución de recursos. Ya está un 1 % destinado a la iniciativa 'Puertos 4.0' que habrá que reforzar si así lo considera su Comité a la vista de los resultados obtenidos con la primera convocatoria. También conviene prestar atención a la financiación con cargo a este Fondo de la mejora de la seguridad o del medio ambiente, en especial, en lo relativo a la transición energética, la descarbonización y la resiliencia frente a la emergencia climática. En este sentido, se persigue lograr que en 2030 el 50 % de las aportaciones al Fondo se destinen para este último capítulo.

Ordenación y gestión ágil y avanzada del dominio público

02

Al asentarse en un medio urbano-costero, el suelo portuario posee un gran valor, lo que obliga a extremar la atención sobre su aprovechamiento. La Autoridad Portuaria debe optimizar el uso de los terrenos y lámina de agua, hasta el punto de avanzar en una especialización espacial, con áreas funcionalmente integradas entre sí. Alcanzar el máximo rendimiento posible empieza por la primera línea

de terminales y culmina con la segunda o tercera línea logístico-industrial y las áreas destinadas a puerto-ciudad.

En relación con las dimensiones ambiental y social, son clave las condiciones de preserva de la sostenibilidad ambiental, cuya urgencia aconseja ser incorporadas a una próxima revisión del Pliego de condiciones generales para las concesiones y autorizaciones, o a unas recomendaciones que puedan emitirse al respecto para todo el sistema, de común acuerdo entre todos los Organismos Portuarios.

Entre los objetivos de esta Línea Estratégica se encuentran la consecución de espacios portuarios con alto rendimiento, monitorizados, y con criterios de valoración revisados; que dichos espacios portuarios estén al servicio del interés general, para lo que se tendrán que revisar los Pliegos de condiciones generales para concesiones y autorizaciones; y el traslado de toda la documentación a sistemas digitales que permitan su sometimiento a procedimientos administrativos digitales de ejecución rápida y eficaz.

02

Infraestructuras orientadas a demanda, fiables, conectadas y sostenibles

03

El sistema portuario debe dotarse de herramientas para asegurar una planificación efectiva de sus infraestructuras, orientada a objetivos medibles de vinculación demanda-oferta y de rentabilidad, y sujeta a compromisos privados de inversión y de aporte de actividad.

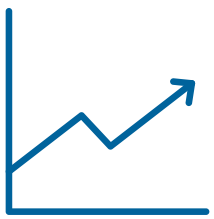
Por otro lado, culminada a lo largo de las últimas décadas la generación de diques de abrigo, toca ahora desarrollar infraestructuras centradas preferentemente en la ejecución de terminales en el interior de las dársenas con conexiones terrestres de elevado nivel de servicio y, sobre todo, conservar el legado infraestructural heredado, no solo el más reciente, sino especialmente el más antiguo, dedicado en su mayor parte, a dar soporte a los espacios hoy abiertos a la ciudad. Ello exige dejar atrás una tradicional conservación superficial y reactiva de las infraestructuras para abordar otro tipo de mantenimiento de las mismas con mayor alcance, de tipo preventivo, programado, sensorizado e inteligente, anticipativo a corto y largo plazo, al que hay que añadir las acciones necesarias para asegurar la resiliencia y adaptación al cambio climático. Este último aspecto implica alinearse con la Estrategia de adaptación de la costa a los efectos del cambio climático.

Se apunta, por último, la necesidad de reconvenir los largos y no siempre eficaces procesos de evaluación ambiental de planes y de proyectos portuarios, mediante la adopción de una metodología rigurosa, bien soportada técnicamente, y debidamente consensuada con el órgano ambiental, que resuelva con acierto, en tiempo y forma, la obligada minimización de las afecciones ambientales de las infraestructuras que vayan acometiéndose.

03

Servicios competitivos y operaciones eficientes

04



Interesa orientar la aplicación de la actual regulación de forma tal que se cuente con los prestadores de servicio que, en cada caso, ofrezcan una máxima relación calidad/precio a los clientes actuales y potenciales, bajo una obligada cobertura universal, y, a la vez, se comprometan con un buen desempeño socioambiental. Para ello, habrá que adoptar para cada servicio portuario un catálogo de indicadores cuantitativos de calidad que, junto a la estimación de los precios medios aplicados, permitan empujar a una mejora constatable de la relación calidad/precio ante los clientes. No obstante, esta pretensión será estéril si no se supera la lentitud y complejidad de los procedimientos administrativos al uso, para pasar a un flujo documental ágil, simplificado y eficaz. El objetivo es disponer de todos los nuevos Pliegos de prescripciones de los servicios portuarios de todos los puertos, ajustados a la normativa comunitaria, antes de 2025.

Pero no basta con asegurar cotas de excelencia en la prestación de cada uno de los servicios portuarios. La Autoridad Portuaria ha de velar por una apropiada sincronía de las operaciones que se realizan en todo su puerto, de forma que se favorezca el paso de flujos sin interrupciones de material móvil, mercancías y pasajeros. Tal necesidad conduce, de nuevo, a un estricto seguimiento, en este caso, de los rendimientos y productividades de cada operación, y de su conjunto, a través de los debidos indicadores de desempeño. Se trata de mejorar la eficiencia integral a la hora de poner a disposición la oferta portuaria a terceros, lo que atañe no solo a los tráficos actuales sino a los nuevos que puedan surgir. Frente a la captación de tráficos potenciales, debe prevalecer el aprovechamiento de las infraestructuras existentes sobre la generación de nueva capacidad infraestructural, siempre que ello sea posible.

No obstante, la dimensión económica, centrada en la competitividad del puerto en un contexto de mercado, ha de verse complementada por una especial atención a las dimensiones social y ambiental, apoyadas en los debidos compromisos con la seguridad y la calidad de vida de las personas del entorno y la contribución a la sostenibilidad del planeta.

Interesa remarcar la necesidad de implantar sistemas de minimización de tiempos de espera y estancia en los procesos asociados al buque, al igual que resulta oportuno trabajar con la comunidad portuaria en la optimización del resto de operaciones, con el fin de que, desde una visión integral, se logre una sincromodalidad que pueda irradiarse además al resto de la cadena de transporte. Desde esta perspectiva, las AAPP habrían de recurrir al empleo de indicadores de desempeño para a continuación fijar un catálogo de metas orientadas a su mejora.

04

Seguimiento y facilitación de la actividad portuaria

05

Casi todos los agentes oferentes y demandantes de los puertos aprecian el Observatorio Permanente del Mercado de los Servicios Portuarios, como un instrumento útil para sus intereses, incluso aunque encuentren todavía ciertas deficiencias a superar. Viene a visibilizar conocimiento acerca de la conformación de los costes de paso por el puerto de ciertos tipos de mercancías y está ya ahondando en aspectos no monetarios como son los representativos de la calidad de los servicios que se prestan. A futuro, sería oportuno conformar incluso un catálogo de mejores prácticas concretas que incentive a la mejora. Pero, incluso al margen de esto último, con la información manejada por el Observatorio, se está creando el caldo de cultivo para consolidar un espacio reconocible de mutuo entendimiento entre los agentes concernidos.

Aun así, el proceso de transformación digital al que están abocados los puertos exige ir más allá para generar un mecanismo de puesta en común de datos relativos a las operaciones portuarias, que corrija asimetrías entre los organismos portuarios y las empresas operadoras o prestadoras de servicios, así como entre éstas y el resto de agentes económicos y sociales. A nivel interno de comunidad

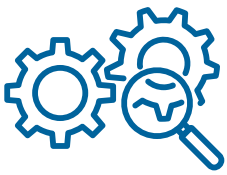
portuaria, lo anterior permite configurar plataformas digitales susceptibles de ser dotadas de inteligencia, de las que todos los agentes puedan beneficiarse. En la medida en que se puedan incorporar a esa plataforma datos de alta precisión con carácter predictivo, como los de origen océano-meteorológico proporcionados por Puertos del Estado, se ampliará su alcance y utilidad. A nivel externo, el hecho de poder compartir toda esa información a gran escala con los restantes agentes, además de hacer progresar criterios de sincromodalidad, abre la vía para elevar todavía más las prestaciones de los servicios estadísticos de los organismos portuarios. A mayores, se propone en este Marco Estratégico, diseñar a escala de sistema, una oficina de estudios avanzados con contenidos sectoriales, que sirva de apoyo a la toma de decisiones acerca del desarrollo y funcionamiento portuario.

La finalidad de esta línea estratégica no es otra que hacer del puerto un lugar abierto a la información, dotado de una combinación de inteligencia y de transparencia que alcance las más altas cotas de valoración a los ojos de clientes y de la propia sociedad. Ello implica una labor proactiva desde la Autoridad Portuaria de suministro de información avanzada a todos los agentes concernidos, públicos y privados, especialmente en entornos locales a fin de dar a conocer la realidad portuaria en las dimensiones económica, ambiental y social.

05

Inspecciones y tramitaciones administrativas ágiles y eficaces

06



Uno de los objetivos que se perseguían en el año 1992 con la conversión de las antiguas Juntas de Puertos y Puertos Autónomos a Autoridades Portuarias, era proporcionar a los puertos un modelo de gestión empresarial, alejado de una concepción administrativista. Pues bien, este objetivo no se ha logrado. El sistema portuario está hoy sometido a un cúmulo de controles y procedimientos burocratizados, complejos y lentos, a veces sin la eficacia deseada. Así, por ejemplo, los procesos de contratación suelen durar más que los trabajos objeto de esa contratación, por muy complejos que éstos sean. La necesidad de acompasarse al ritmo del 'mundo real' obliga a acudir a mecanismos simples, rápidos y eficaces. Ello atañe al ámbito interno del sistema y al que implica a terceros.

Se vuelve urgente adoptar un nuevo marco mejorado de control sobre la actividad portuaria, adoptado de común acuerdo con las administraciones implicadas, de forma tal que, asegurando en todo momento la eficacia de los controles conforme a la normativa vigente, no altere el funcionamiento ordinario del puerto en un contexto de mercado. Este marco mejorado deberá incorporar dispositivos de alerta ante cualquier incidencia, aprovechando la puesta en marcha de la Administración electrónica, y, sobre todo, urge recuperar una comunicación fluida interinstitucional, apoyada en la confianza y el mutuo entendimiento. Son muy recomendables acciones de comunicación con el resto del sector público, a fin de que se sienta concernido con los puertos, tales como la constitución de mesas y grupos interadministrativos de trabajo, de cara a la aplicación de la estrategia portuaria y consecución de objetivos compartidos.

Administración portuaria digital. Puertos inteligentes y sincromodales

07

Es preciso avanzar hacia una provisión de servicios públicos personalizados de muy alto valor a empresas y ciudadanos, vía plataformas digitales intraadministrativas y de cara al exterior. Se ha de tender a plataformas digitales enfocadas a la gestión y reaprovechamiento del dato, sobre todo si éste es fiable, predictivo y de alta precisión, desde procesos internos de automatización y sensorización con vistas a virtualizar todo el puerto, y desde dispositivos externos, con el despliegue de la infoestructura necesaria (fibra óptica, 5G …) y la colaboración de todos los operadores internos y externos.

Para ello, hay que superar la actual fragmentación digital a partir del empleo de estándares que aseguren la interoperabilidad de las diferentes plataformas digitales. Esto atañe al sistema portuario, a la comunidad portuaria, y al resto de agentes implicados. Abierta la opción para la plena interconexión digital, el camino hacia el puerto inteligente se recorre incorporando habilitadores digitales, tales como motores de búsqueda y filtrado de datos de dispositivos conectados en red (‘Internet de las cosas’ o ‘IoT’ en versión inglesa), los que proporcionan fiabilidad a las transacciones, tipo blockchain (‘Registro de las cosas’ o ‘LoT’) y los sistemas expertos de modelización y reaprendizaje. La inteligencia portuaria al servicio de su cliente directo (‘puerto como servicio’ o ‘PaaS’) se apoya ahora una reformulación de la gobernanza en cuestión de automatización de material móvil (equipos de manipulación y acarreo de mercancías, vehículos de transporte terrestre, embarcaciones…) y gestión del dato. El último paso sería extender el sistema ciber-físico propio del puerto inteligente a las cadenas de transporte y logística, para adquirir la condición de sincromodal. Con ello se contribuye a la creación de redes inteligentes de sistemas ciber-físicos, con un gobierno federativo que busca atender la movilidad (‘movilidad como servicio’ o ‘MaaS’), de forma tal que no solo se satisfagan los deseos del cliente final, sino que se le ayude a tomar la mejor decisión en cada momento.

Puertos innovadores

08

No vale ya con las acciones reactivas de los últimos años ante necesidades coyunturales o convocatorias concretas de programas externos de cofinanciación. Toca ahora asumir una elevada proactividad hacia la innovación con base en una estrategia propia, sustentada en la capacidad de estímulo e irradiación del puerto. Ello implica para los Organismos Portuarios reforzar la colaboración con la comunidad portuaria y con los clientes finales, a los que hay que dar los espacios de co-creación necesarios para la incubación y aceleración de ideas y proyectos. El caldo de cultivo en estos espacios no tendrá capacidad germinadora sin la oportuna conectividad con redes sectoriales y tecnológicas y con los espacios de emergencia innovadora, lo que implica actuar como líderes o impulsores de programas compartidos en el sistema portuario con agentes empresariales, tecnológicos, universitarios y financieros.

Por tanto, el trabajo colaborativo aquí es esencial pues de él se desprende la sinergia necesaria para hacerse eco de los grandes avances de la economía 4.0. Ejemplo actual de ese tipo de trabajo es el Fondo 'Puertos 4.0', puesto en común a través del Fondo de Compensación Interportuario, que busca llevar el tejido emergente de emprendedores a todos los puertos para inocular en ellos sus avances.

La innovación en los puertos debe superar su encapsulamiento y convertirse en una cultura a todos los niveles, para así ponerse en valor no solo iniciativas disruptivas aisladas y llamativas, sino la innovación incremental de las personas en su día a día. Ello supone contar con una estructura ad hoc y una asignación estable de recursos, propios y captados del exterior, así como programas continuados de capacitación y comunicación al personal en materia de innovación con publicación regular de avances.

Puertos con proyección internacional

09

En el plano de las relaciones internacionales, si bien se ha logrado recientemente ocupar la Presidencia de las asociaciones más influyentes en materia portuaria (IAPH, PIANC, IALA, ESPO), el grado de intervención en los planos más técnicos es susceptible de ser reforzado. Se requiere una estrategia clara soportada por una estructura sólida, con la que ejercer con regularidad las tareas de cooperación bilateral con países vecinos e influencia real sobre las instituciones europeas. No hay que olvidar que el espacio europeo es el primer nivel sobre el que establecer un espacio de mutuo entendimiento y colaboración en materia portuaria, habida cuenta de la adhesión española a la Unión Europea y las intensas relaciones comerciales con los ´socios' europeos y la relevancia de Europa en el contexto del comercio y del transporte marítimo internacional

Por su parte, en el plano de la promoción exterior, la acción comercial individualizada de la Autoridad Portuaria debe apoyarse en un trabajo de campo reglado con misiones específicas en aquellos segmentos del mercado necesitados de consolidación o con potencialidad real de captación, completadas con una supervisión eficaz de resultados. Junto a ello, no conviene olvidar las ventajas de proyectarse al exterior de forma conjunta, ya sea desde una fachada o región marítima determinada, ya sea desde el sistema portuario. Justamente bajo una última perspectiva nacional, Puertos del Estado viene coordinando la participación de los puertos en ferias y congresos de alcance internacional, sobre la base de facilitar su visibilidad en los mercados, mediante la imagen de marca 'Puertos de España' ('Ports of Spain'). Aun así, reconociéndose las ventajas de acudir de esta manera al extranjero, conviene evaluar de forma cíclica el grado de reconocimiento de esta marca, de la misma forma que los resultados reales alcanzados con cada una de las actividades de proyección exterior.

Por último, se plantea en el Marco Estratégico la constitución de un Foro permanente de puertos iberoamericanos, a fin de poner en valor el puente transatlántico entre Latinoamérica y Europa apoyado en España. Dicho Foro requiere ser dotado con una estructura estable de recursos a efectos de asegurar una fructífera cooperación técnico-institucional en materia portuaria.

Puertos ambientalmente sostenibles

10

Hace tiempo que el respeto por el medioambiente dejó de ser una obligación añadida, para pasar a formar parte sustancial de la estrategia portuaria. Ser 'puerto verde' y 'puerto limpio' es equivalente a ser 'puerto eficiente' y también a ser 'puerto competitivo', pues se alinea con el código 'verde' de clientes portuarios y de la sociedad en general. La doble condición de urgencia e importancia de lo ambiental obliga a la Autoridad Portuaria a acreditar debida diligencia en la preserva ambiental de los elementos portuarios a su cargo y, además, a exhortar a la comunidad portuaria a que haga lo propio, conforme a un ejercicio de responsabilidad compartida sobre el conjunto del puerto y el medio costero. La Autoridad Portuaria debe, en este sentido, dejar a un lado una actitud laxa o reactiva, sustentada por la consideración de no ser órgano ambiental, para prestarse justamente a colaborar con este mismo órgano, y promover las oportunas certificaciones, emitir normas de buenas prácticas, regular, mantener el control y ser contributiva. En lugar de aflorar la preocupación ambiental con ocasión de

acciones aisladas y de remediación a posteriori, habrá de diseñar una estrategia preventiva con metas concretas de contribución a la mejora ambiental, permanente, medible y compartida.

Los focos de atención ambiental de la Autoridad Portuaria ya no son aquellos derivados de los aspectos más urgentes según exigencias coyunturales, normativas o sociales de cada momento. El objetivo general de ser 'puerto verde' atañe al ciclo completo de actividad portuaria, desde el diseño y ejecución de las infraestructuras portuarias, hasta la explotación de estas, pasando por la optimización de los consumos de agua y energía, la aplicación del principio de economía circular dirigido a la recogida y gestión de residuos (como la del servicio MARPOL para buques), y la adecuada integración física y funcional de los puertos en su entorno natural y urbano, mediante el control de los impactos sobre la calidad del aire, el agua, el suelo y paisaje sonoro (aéreo y submarino). Con todo, debe establecerse un requisito de máxima exigencia de calidad ambiental en todos los medios en los que se sitúa un puerto –marino, terrestre, aéreo y ecosistémico– así como también de máxima ecoeficiencia posible.

La relevancia de la cuestión ambiental obliga a los Organismos Portuarios a contar con una organización enfocada hacia la mejora ambiental con estructura ad hoc y recursos estables.

10

Puertos eco-proactivos

11

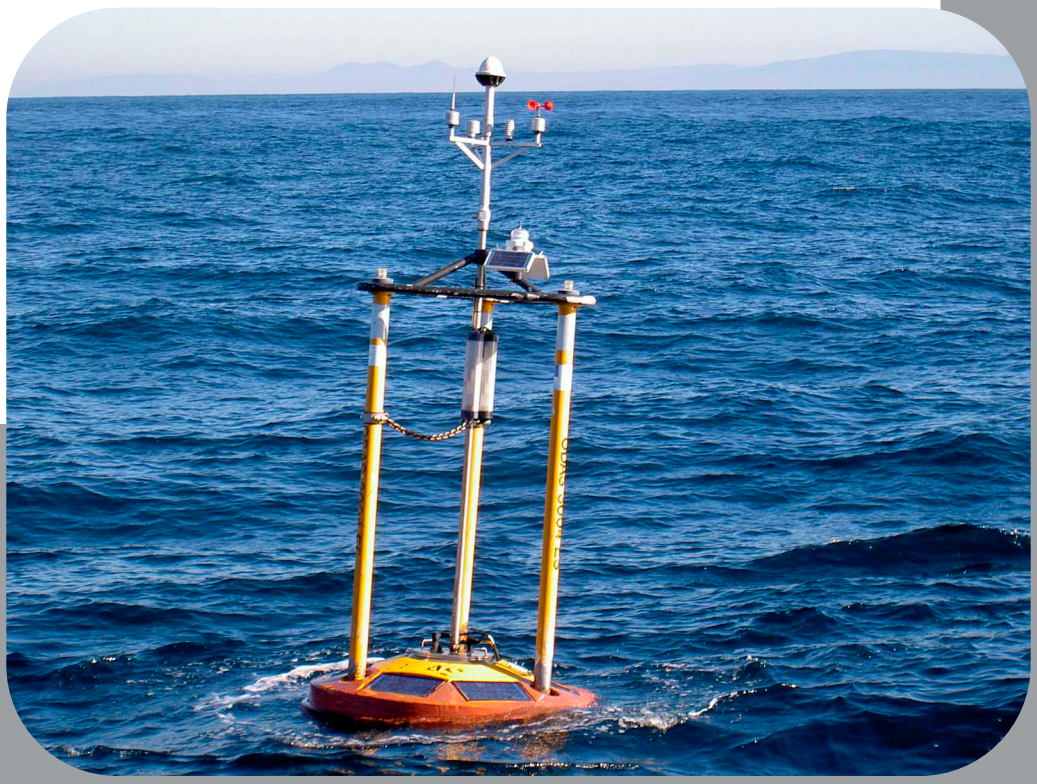
La dimensión ambiental en la que se desenvuelve un puerto no solo se circunscribe a su fuero interno. Un puerto debe contribuir a la consecución de las metas ambientales de los modos de transporte que en él concurren y también las relativas a todas las escalas geográficas, incluyendo la global. Hay que admitir que, en esta línea, como en otras muchas, el trabajo concertado a escala del sistema portuario resulta más eficaz. La estrategia ambiental del puerto habrá de incorporar esta perspectiva hacia el exterior, incardinándose en otras estrategias como la marítima o la del transporte, así como las relativas al cambio climático y transición energética.

Durante décadas, la política europea de transporte ha apostado por un reequilibrio del sector a favor del ferrocarril, el transporte marítimo de corta distancia y las vías navegables, con menores costes unitarios externos, que la carretera. Pero la diferencia de costes externos entre modos se ha ido atenuando, hasta el punto de que hoy, el deber de reducir costes externos atañe en realidad a todos ellos. Dado que una componente sustancial de estos costes es imputable a afecciones ambientales, es preciso sumar todos los modos a la excelencia en su desempeño 'verde' o ecológico. Sin perjuicio de la imposición de restricciones por vía regulatoria, (por ejemplo, el límite del 0,5 % de SOx para los combustibles marinos a partir de enero del 2020), se plantea un programa de eco-incentivos que premien el mérito ambiental por parte de los operadores que acceden a los puertos, ya sea del lado mar como del lado tierra.

El programa de eco-incentivos conlleva una reducción de gases de efecto invernadero, con lo que se trata de una acción encuadrable en la lucha contra el calentamiento global. Pero no es la única a desplegar desde los puertos. En línea con el 'Pacto verde' (saldo neutro total de emisiones de gases de efecto invernadero en 2050) y el paquete 'fit for 55", impulsado por las instituciones europeas, las AAPP han de contribuir a paliar la emergencia climática, liderando proyectos ambiciosos o disruptivos, asegurando la complicidad de toda la comunidad

portuaria y fijando una meta medible de reducción de huella de carbono, basados en la electrificación y penetración de combustibles alternativos, como los de transición (GNL) o los emergentes (Hidrogeno, etc.) en el conjunto de la actividad portuaria, con una clara apuesta por proyectos de generación renovable y auto-consumo, apoyados por iniciativas de captación de carbono y de su fijación en ecosistemas litorales y costeros. Por otro lado, habida cuenta de que los efectos del cambio climático ya se están dejando notar, máxime en un medio tan vulnerable como el costero, cada Autoridad Portuaria debe contar su plan de adaptación al cambio climático, sobre la base de un observatorio creado ad hoc a escala de sistema portuario, aprovechando el sistema en servicio de análisis y predicción océano-meteorológico.

11



Puertos comprometidos con su ciudad

12

En muchos núcleos del litoral, no se sabe qué fue antes, si el puerto o la ciudad. El caso es que ambos han ido creciendo durante siglos a base de una retroalimentación socioeconómica, sin que, por el contrario, exista una compatibilidad plena a la hora de convivir en un mismo espacio. De cara a resolver los asuntos que vinculan al puerto con su ciudad, se aboga por la creación de un foro permanente puerto-ciudad, destinado a atender la ordenación espacial del distrito urbano-portuario, los servicios para una funcionalidad común y las acciones de apoyo social. Además, resulta muy recomendable acompañar al trabajo de ese foro, de acciones de comunicación y publicidad activa, impulsadas por la Autoridad Portuaria, que permitan visibilizar la contribución de la actividad portuaria sobre su entorno socioeconómico, con vistas a que el ciudadano termine haciendo suyo el puerto.

Desde un punto de vista físico, en España se han lanzado operaciones urbanísticas de gran interés para promover la integración puerto-ciudad. La idea es

abrir al ciudadano espacios con fuerte centralidad urbana capaces de permitir la coexistencia de distintos usos. Pero las soluciones encontradas para la ordenación espacial revelan una apreciable heterogeneidad. A este respecto, se echan de menos unas reglas de juego claras para una correcta regeneración urbano-portuaria, en función de las circunstancias particulares de cada ciudad y de cada puerto. Interesa materializar con éxito planes y proyectos de integración puerto-ciudad con criterios de excelencia sobre la estética, funcionalidad y viabilidad.

12

Se observan, por otro lado, situaciones de descoordinación en relación con el amplio abanico de redes e instalaciones municipales que atraviesan cada puerto, hasta el punto de no tener a veces solución de continuidad. Es precisa la integración plena de este tipo de infraestructura, a fin de asegurar la funcionalidad de los servicios, la movilidad y la transformación digital.

En el marco de la responsabilidad social corporativa, las AAPP suelen destinar ayudas para cubrir necesidades socio-culturales concretas de gran valor. Conviene someter al mecanismo de otorgamiento de ayudas en el ámbito urbano a un ordenamiento específico sobre la base de un acuerdo o convenio suscrito con las oportunas autoridades locales, de forma que funcione conforme a unas reglas de juego transparentes, objetivas y proporcionadas.

Puertos seguros y protegidos

13

La seguridad de un puerto es clave a la hora de diseñar su estrategia a futuro, tanto de cara a su desarrollo como a su funcionamiento. Incorpora dos vertientes indiscutibles: la seguridad industrial (safety) destinada a hacer frente a accidentes fortuitos, y la protección (security) orientada a minimizar riesgos ante amenazas antisociales, ilícitas o terroristas. Se aclara de antemano que, como en otras materias, en cuestión de seguridad, los puertos no son 'islas administrativas' sino que concurren en ellos las Administraciones competentes, con lo que el papel que desempeñan los Organismos Portuarios es el de una colaboración activa que contribuya a minimizar riesgos, colaboración que puede ser formalizada por medio de la suscripción de los oportunos protocolos.

La seguridad industrial viene siendo cubierta en los puertos por los Planes de autoprotección (antiguos Planes de Emergencia Interior) y de cara a la contaminación marina por los Planes interiores marítimos. Son Planes que acusan una

clara dispersión de contenidos y sufren además tramitaciones largas y dispersas. Ante ello, se recomienda consensuar con la Administración competente una estructura homogénea y un mecanismo eficaz y ágil para su aprobación. Con todo, el tratamiento de la seguridad no debe apoyarse solo en documentación formal. Es preciso contar medios propios y ajenos, debidamente inventariados, ante toda emergencia, un plan formativo y la realización regular de simulacros.

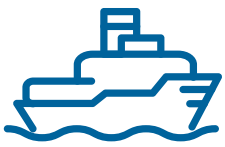
13

En cuanto a la protección, se disponen en el sistema portuario de 450 instalaciones portuarias sujetas al código PBIP ('ISPS', en versión inglesa) y 70 puertos, tanto estatales como de Comunidades Autónomas, con sus respectivos planes de protección aprobados y sujetos a revisión cíclica, algunos de los cuáles han de compatibilizarse con los correspondientes a las infraestructuras críticas. Se requiere una renovación de los contenidos de estos Planes a fin de ser dotados con una evaluación realista de riesgos y medidas de actuación claras y consensuadas. Además, han de ser enmarcados en un modelo de protección marítima, un programa nacional, una herramienta Secureport renovada y un sistema nacional de inspecciones implantado y en funcionamiento. Se insiste en la necesidad de procesos rápidos y de reaprendizaje en las fases de diseño, implantación e inspección.

Un aspecto de gran relevancia dentro del ámbito de la protección es la ciberseguridad. Su abordaje ha de resolverse a escala de sistema portuario mediante un plan nacional y una oficina de atención permanente, que monitorice nivel de ciberseguridad a través de indicadores que combinen vulnerabilidad, conformidad y fiabilidad de cada sistema informático.

Ayudas a la navegación (AtoN) avanzadas y de calidad

14



Aunque las ayudas a la navegación suelen recaer en la Administración marítima, civil o militar, en España se atribuyen, por razones históricas y económicas, a la Administración portuaria. De los más de 4000 dispositivos acústicos, visuales, electrónicos o radioeléctricos de que se compone el servicio, casi 2000 son directamente del sistema portuario y de éstos, alrededor de 200 son faros o luces destacadas. Es una competencia clara del sistema portuario, con lo que ha de dársele el mismo grado de relevancia que otras competencias, lo que supone prestarle la debida atención con una dotación proporcionada de recursos y tecnología, pese al elevado grado de automatización en su funcionamiento.

Las elevadas prestaciones del servicio pueden resentirse si no se renuevan aquellos dispositivos próximos a su obsolescencia, conforme a modernos estándares comunes y sujetos a un programa de control de calidad en remoto dotado de inteligencia, que permita optimizar su mantenimiento con economía de escala. El control de calidad debe ser abierto y transparente, y estar dotado de un mecanismo de medida de la percepción emanada desde el público objetivo de las ayudas a la navegación –prestadores y navegantes–. La meta es lograr de este público objetivo una valoración óptima acerca de la excelencia y transparencia en la prestación del servicio.

No hay duda del atractivo que ejercen los faros sobre una parte sustancial de la ciudadanía, ya sea por su legado histórico, el entorno natural que los rodea, o la imagen romántica que desprende. Ante lo cual, interesa desplegar en ellos usos complementarios de carácter cultural, social, científico o turístico en faros, de cara a acercarlos a las personas y colectivos interesados. Caben en ellos visitas abiertas, eventos, restauración, exposiciones, avistamiento de aves o de fauna

marina, interpretación técnico-histórica e incluso el alojamiento turístico. A estos efectos, se recuerda que ya existe una imagen de marca 'Faros de España', ubicada en el sitio web www.lighthousesofspain.es. Dados los largos procedimientos concesionales, con múltiples instancias implicadas, resulta precisa una simplificación administrativa que reduzca tiempos, sin perder la eficacia de los controles. Los usos complementarios, sean cuales sean, permiten viabilizar el mantenimiento de unas instalaciones que destacan por su singularidad, e incluso por su reconocido valor patrimonial de carácter histórico.

14

Cultura ética corporativa

15

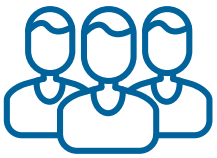
La ética no solo atañe a los individuos, sino a las organizaciones privadas y públicas, o, dicho de otra forma, concierne a personas físicas y jurídicas, por lo que tanto Puertos del Estado como las AAPP, han de tomarla en consideración en tanto organismos públicos que son. La necesidad aflora en España con la Ley Orgánica 5/2010 y la Sentencia 154/2016 del Tribunal Supremo, que, al incorporar a la normativa nacional la responsabilidad penal de las personas jurídicas e interpretar sus efectos, vienen a promover una cultura ética corporativa para todas las organizaciones españolas. De hecho, la mayoría de las empresas de más de 5000 empleados ya cuentan con algún mecanismo de control de la conducta ética de todos sus niveles jerárquicos, al menos en relación con el cumplimiento normativo, con el fin de dar cuenta a los accionistas.

Se plantea en el Marco Estratégico la aprobación de un Código Ético y un Código de Conducta, sobre la base de un contenido compartido en el sistema portuario, aunque adaptable a la realidad de cada puerto. En él tendrían cabida, entre otras materias, la preserva de los derechos humanos, el respeto a las personas, conductas no discriminatorias relativas a la contratación de personas, obras o servicios, gestión de recursos, prácticas anticorrupción, lealtad a la empresa, integridad, confidencialidad y la responsabilidad en las relaciones tanto con el resto de la Administración como con terceros. La adopción de una estructura común al sistema portuario exigiría una labor de consenso con todos los Organismos Portuarios. Por otro lado, la supervisión de su aplicación en cada Organismo Portuario correspondería a un Comité específico (Comité de ética), a lo cual habría que habilitar una plataforma digital al efecto.

A mayores, se plantea la posibilidad de que aquellas AAPP interesadas se doten de un modelo de Cumplimiento Corporativo ('Corporate Compliance'), que controle el cumplimiento de la normativa vigente y en particular de las reglas incorporadas en el Código Ético. Con este tipo de modelo se contribuye a evitar o paliar los efectos de alguna infracción legal, así como a impulsar una conducta ética en el seno de todos los organismos portuarios. El núcleo básico del modelo se alimenta de un inventario de riesgos ante posibles incumplimientos, una colección de medidas para mitigar tales riesgos, el diseño de alertas y sanciones en su caso y un programa de comunicación, asesoramiento y formación al personal portuario.

Ampliación y mejora continua del capital humano

16



El capital humano es el elemento más importante de cualquier organización y en particular de los Organismos Portuarios. Sin su correcto dimensionamiento y cualificación no podrán alcanzarse las metas volcadas en el Marco Estratégico. Se recuerda a tal efecto que, según el marco legal, "la estructura de personal de los organismos públicos portuarios responderá a los criterios de actuación, a los objetivos generales de gestión, y a las necesidades de recursos humanos del conjunto del sistema portuario fijados en el Marco Estratégico¨ (art. 49.1, TRLPEMM).

Las necesidades más urgentes en materia de capital humano son ampliar y, a la vez, recualificar el personal de los Organismos Portuarios, a fin de recuperar el terreno perdido y prepararse para el futuro. Desde 1998, las plantillas se redujeron un 6 %, mientras que la actividad portuaria se duplicó y, a mayores, recayeron sobre los puertos nuevas competencias en materias de seguridad, ambiental o ferroviaria. Para superar esta situación de insuficiencia laboral, se plantea elevar durante un quinquenio un 21 % los efectivos con respecto a los del año 2019. Este aumento asegura el sostenimiento de una productividad por encima de los 200 000 € de ingresos totales del sistema por trabajador, prácticamente el doble de la registrada en 1998.

Por su parte, la revolución tecnológica que se está ya experimentando obliga a una permanente recualificación del personal, hecho debe ir precedido de una redefinición de las estructuras y niveles competenciales de los Organismos Portuarios. Esta medida afecta a todo el personal, excluido o no de convenio y vendría acompañada de la consolidación plena de un Aula o Universidad Corporativa, capaz de atender las necesidades formativas que vayan surgiendo en cada momento y de un mecanismo de contratación y promoción baremado a escala de sistema, de cara a facilitar la carrera profesional.

Por otro lado, han de articularse objetivos de renovación, inclusividad e igualdad en el ámbito laboral portuario. Ello implica promocionar el empleo de personas jóvenes –dado que la edad media es hoy superior a los 50 años– , la participación femenina –todavía por debajo del 30 % en niveles gerenciales o ciertos segmentos de actividad– y la de las personas con discapacidad, para lo cual es imprescindible reforzar la igualdad real y efectiva en el trabajo y consolidar una política de gestión de recursos humanos que valore adecuadamente el trabajo de todas las personas trabajadoras y que promueva la inclusión laboral. Por último, resulta vital implantar un Plan de comunicación interna y externa favorecedor de la integración y el trabajo en equipo en cada organismo y en el sistema.

Despliegue y seguimiento

Por su alcance y contenidos, el Marco Estratégico se configura a priori como una guía para la planificación de los puertos de interés general. En consecuencia, pasa a ser la referencia a tener en cuenta, de cara a la elaboración de las figuras de planificación hoy tipificadas en el sistema portuario (Planes Estratégicos, Planes Directores de Infraestructuras, y Planes de Empresa).

Pero hay que indicar que el Marco Estratégico no solo se queda en una figura de referencia para los instrumentos de planificación citados. Según se desprende de sus contenidos, se trata de una llamada a un cambio profundo en el propio sustrato de los puertos que implica también a su modus operandi, lo que le lleva a adentrarse también en los instrumentos que rigen el propio funcionamiento de los puertos. Por tanto, de la aplicación del Marco Estratégico se espera igualmente una revisión de instrumentos regulatorios y de gestión que afectan transversalmente a la dinámica portuaria, bajo un respeto absoluto a la autonomía de gestión de las AAPP, gestoras de realidades portuarias muy diversas.

Esa estrategia transformadora sobre un conjunto multi-puerto rico y heterogéneo, lleva aparejado un despliegue abierto en tres ejes de actuación a lanzar en paralelo, de los cuales se esperan logros en plazos distintos:

- A corto plazo, se constituirá un Foro de la Gobernanza cuyo objetivo es emitir una propuesta de reforma del modelo de organización, financiación y gestión de los puertos, a ser elevada para su tramitación regulatoria en el momento en que resulte oportuno.
- A medio plazo, deberá haberse finalizado una ampliación y renovación de las plantillas de las AAPP, sin la cual no será posible culminar con éxito las metas del Marco Estratégico
- A medio y largo plazo, en función de la meta correspondiente, se plantea culminar un proceso de transformación de calado en todos los órdenes portuarios, de forma tal que se eleven al nivel de excelencia los criterios de actuación previstos en el propio Marco Estratégico, es decir, la eficiencia, la conectividad, la digitalización, la innovación, la sostenibilidad ambiental, la seguridad y la transparencia de los puertos de interés general.

Dado que los Planes de Empresa han de contener los objetivos de gestión concretos de cada Autoridad Portuaria, y su aprobación se realiza con regularidad anual, se convierten en un instrumento útil para provocar un abordaje rápido del Marco Estratégico y medir durante su grado de implantación en los puertos de interés general. Corresponderá a Puertos del Estado el seguimiento del cumplimiento de objetivos generales de gestión y metas definidas en el Marco Estratégico, para lo cual activará el oportuno mecanismo, que conllevará la publicación anual de un informe de seguimiento de los objetivos generales de gestión. ■