El Texto Refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante prevé en su artículo 52 la figura del Marco Estratégico del sistema portuario de interés general, documento que debe contener el modelo de desarrollo estratégico, los criterios de actuación, así como los objetivos generales de gestión técnicos, económicos, financieros y de recursos humanos del conjunto del sistema, todo ello de acuerdo con la política económica y de transportes que emane del Gobierno de España. Este documento ha de ser elaborado por Puertos del Estado en colaboración con las Autoridades Portuarias, para, una vez ratificado por el Consejo Rector de Puertos del Estado, se eleve al Ministro de Transportes, Movilidad y Agenda Urbana para su aprobación definitiva.

El Marco Estratégico que hemos tenido vigente hasta ahora en el sistema portuario fue redactado durante los años 1996-1997 y finalmente aprobado en 1998, y ha sido un elemento básico para el exitoso desarrollo experimentado por nuestros puertos a lo largo de los últimos casi 25 años. Tengamos en cuenta que este Marco Estratégico fue aprobado en un momento inmediatamente posterior a la ley de noviembre de 1992, que supuso un cambio de modelo radical en el sistema, pasando de las Juntas de Obras a las Autoridades Portuarias, y que se centró en la necesidad de avanzar en tres modelos: un modelo de negocio que propugnaba el paso del concepto “puerto instrumento” (“*tool port*”) a otro de “puerto propietario” (“*land lord*”) dirigido en última instancia a la generación de valor para el cliente; un modelo de gestión, que propugnaba la adopción de criterios empresariales flexibles y cercanos a la prestación de servicios en régimen de mercado; y un modelo de relación basado en la autonomía de gestión de las Autoridades Portuarias bajo la coordinación general de Puertos del Estado centrada en los principios de participación y consenso. Se puede afirmar que estos tres modelos se han desarrollado satisfactoriamente, y en cierto modo se han culminado, permitiendo, con carácter general, un desarrollo adecuado y armónico del sistema portuario.

Pasados más de 20 años desde la aprobación de este Marco Estratégico, se puede decir que sus objetivos generales ya se han culminado y se ha hecho de forma positiva. Para ello, y mirado en términos cuantitativos, podemos hacer una breve mención a la evolución de la actividad portuaria medida en términos de tráficos Así, en 1997 el tráfico anual total en los puertos españoles era de 290 millones de toneladas y en 2019 se superaron los 560 millones de toneladas, es decir,

prácticamente el doble. En aquel año se atendían unos 18 millones de pasajeros y en 2019 han sido más de 35 millones. Ello pese al agudo retroceso sufrido durante la crisis financiera y económica de los años 2008 y 2009, en que, en tan solo en un año, las mercancías movidas en los puertos retrocedieron más del 12%. Es esperable que fruto de la actual pandemia de la Covid-19 que padecemos, probablemente este ejercicio 2020 se produzca una contracción de similar orden de magnitud, si bien también esperamos que, una vez superada la presente crisis, la demanda vuelva a recuperarse fruto del empuje del tejido productivo español, plenamente incorporado a los mercados internacionales.

A lo largo de las dos últimas décadas la demanda ha registrado también cambios muy relevantes de corte estructural. Del lado de las mercancías, se ha terminado por dar un vuelco espectacular en la composición de tráficos según su forma de presentación. En 1997, la mercancía general representaba un 28% del total; hoy alcanza un 46%. Dicho de otra manera, hace 20 años todavía predominaba el tráfico de materia prima llevada a granel, mientras que hoy es el producto semielaborado y elaborado, mayoritariamente en contenedor, el que toma la delantera. En el segmento de los viajeros, el vuelco registrado no es menor. Así, los 3 millones de cruceristas de entonces han pasado a ser ahora más 9 millones.

El valor añadido bruto del sector portuario español ronda en la actualidad los 12.000 millones de euros, el cual prácticamente se duplicaría si se le suman los efectos indirectos e inducidos. Detrás de ello hay un total de unos 95.000 empleos directos y alrededor de 175.000 empleos indirectos e inducidos.

Estas cifras no hacen más que poner de manifiesto la intensa transformación social y económica vivida tanto en España en estos últimos años, a la que los puertos han contribuido de forma relevante como parte fundamental de las redes y cadenas logísticas nacionales.

Dicho todo lo anterior, es evidente que el escenario económico general y los retos a los que nos enfrentamos en los próximos años son muy diferentes de los que existían a finales del siglo XX cuando se abordó el anterior Marco Estratégico, razón por la cual resulta imprescindible abordar una actualización de este documento que

siente las bases para afrontar el futuro con garantías. Y en esa labor estamos inmersos en Puertos del Estado, donde disponemos ya de un documento prácticamente finalizado de nuevo Marco Estratégico, en el que se han incorporado las aportaciones procedentes de las Autoridades Portuarias surgidas de la última reunión mantenida sobre el particular en Santander en julio de 2020, así como otras sugerencias procedentes del sector privado durante el proceso de diagnóstico y de las jornadas de presentación llevadas a cabo durante la elaboración del documento. Con todo ello, esperamos que pueda estar aprobado antes de final del presente ejercicio 2020 y comience su aplicación práctica desde principios de 2021. Un texto que creo que tiene entre sus fortalezas el amplísimo grado de consenso que se ha alcanzado en cuanto a su contenido entre todas las Autoridades Portuarias, prácticamente unanimidad en la mayoría de sus aspectos, acerca de la visión de los puertos que queremos para la próxima década, qué objetivos debemos tener en el horizonte, hacia dónde debemos enforcar nuestros esfuerzos y, finalmente, cómo vamos a conseguirlo y medir todo ello.

Para ello el documento se ha enfocado bajo tres perspectivas o **dimensiones** que afectan de manera directa a los puertos, y que son la económica, la ambiental y la social o institucional y siete **criterios de actuación** básicos, como son: eficiencia, conectividad, digitalización, innovación, sostenibilidad, seguridad y transparencia. Con este modelo pretendemos conseguir que nuestro sistema portuario, no ya solo de futuro, sino casi de presente inmediato, esté formado por puertos que sean sostenibles, integrados, eficientes, contributivos, socialmente comprometidos, seguros e inteligentes. Y también puertos flexibles. El entorno en el que nos desenvolvemos hoy poco tiene que ver con el de la generación anterior, y, muy probablemente, sea muy diferente al de las generaciones futuras, por lo que debemos estar preparados para adaptarnos a los cambios que seguro van a venir. Pero, en cualquier caso, y es algo que posiblemente no solo no tenga vuelta atrás, sino que sufrirá un proceso de profundización, cada vez tiene y tendrá un mayor interés el desarrollo der un entorno sostenible, seguro e integrador, donde se respete la pluralidad y la igualdad de oportunidades. Esa es la tendencia y hacia allí tenemos que marcar el rumbo.

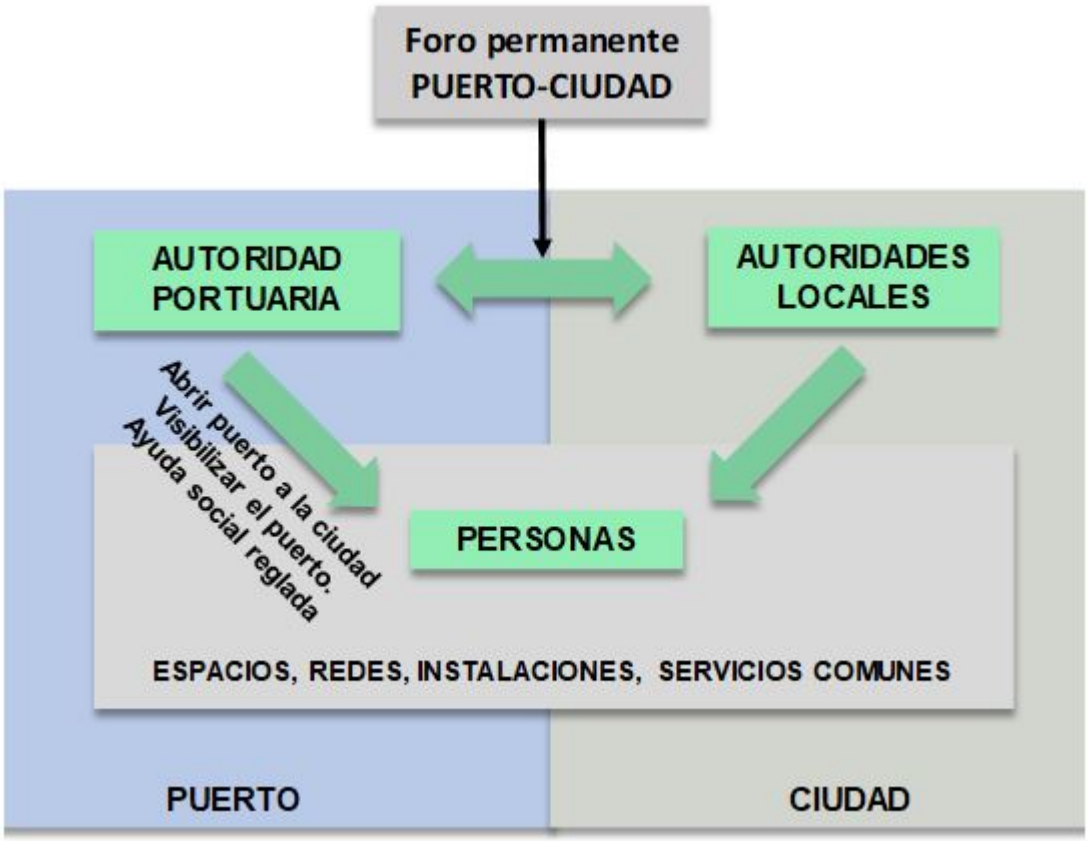


Definición de dimensiones, criterios y líneas estratégicas. (Fuente: Nuevo Marco Estratégico del Sistema Portuario; julio 2020, pendiente aprobación).

Ya entrando en un punto de vista más operativo del documento, el nuevo Marco Estratégico se desarrolla a través de 16 líneas estratégicas, cada una de ellas con sus correspondientes objetivos e indicadores de seguimiento. Por lo que respecta a la temática de actuación de RETE, es necesario subrayar la línea estratégica nº 12 denominada "**puertos comprometidos con su ciudad**", título con el que pretende visibilizar la necesidad de superar el tradicional y original concepto de interacción puerto-ciudad basado en desarrollos urbanos sobre terrenos portuarios, para abrir el campo de colaboración a otros muchos aspectos en los que la ciudad y el puerto también se interrelacionan en su día a día. Y si bien este documento ha sido redactado desde la perspectiva del puerto, que es lo que está dentro de la competencia de gestión de las Autoridades Portuarias a las que representamos, es obvia la necesidad de poner sobre la mesa que esta relación debe ser simétrica, y que también las ciudades y territorios se deben comprometer con sus puertos como única forma de garantizar el éxito de las iniciativas y los proyectos conjuntos en los que nos encontramos inmersos, así como de los que tenemos en cartera para los

próximos años.

Partiendo de un diagnóstico de situación derivado del análisis de la experiencia acumulada en estas últimas décadas, podemos decir que en España se han lanzado numerosas operaciones urbanísticas de gran interés para promover la integración puerto-ciudad. Con carácter general, basadas en la idea de abrir al ciudadano espacios con fuerte centralidad urbana que, con el paso de los años, han quedado en desuso o técnicamente obsoletos para la actividad portuaria. Prácticamente todos los puertos que forman parte del sistema portuario de titularidad estatal han acometido algún tipo de actuación en este sentido, cada uno en la medida de sus posibilidades y necesidades, que pueden haber sido muy diferentes de un puerto a otro en cuanto a alcance, diseño y dimensiones, derivado de la situación singular que presentaba cada uno. Fruto de ello, es innegable la experiencia y el conocimiento que hemos adquirido en los últimos años en España en este campo, donde precisamente esta heterogeneidad de diseños y soluciones nos ayuda a enriquecer nuestro conocimiento en un campo, el de las relaciones puerto-ciudad, por el que seguiremos apostando de manera incuestionable en los próximos años, como demuestra el hecho de haber recogido una línea estratégica específicamente sobre este particular dentro del nuevo Marco Estratégico.

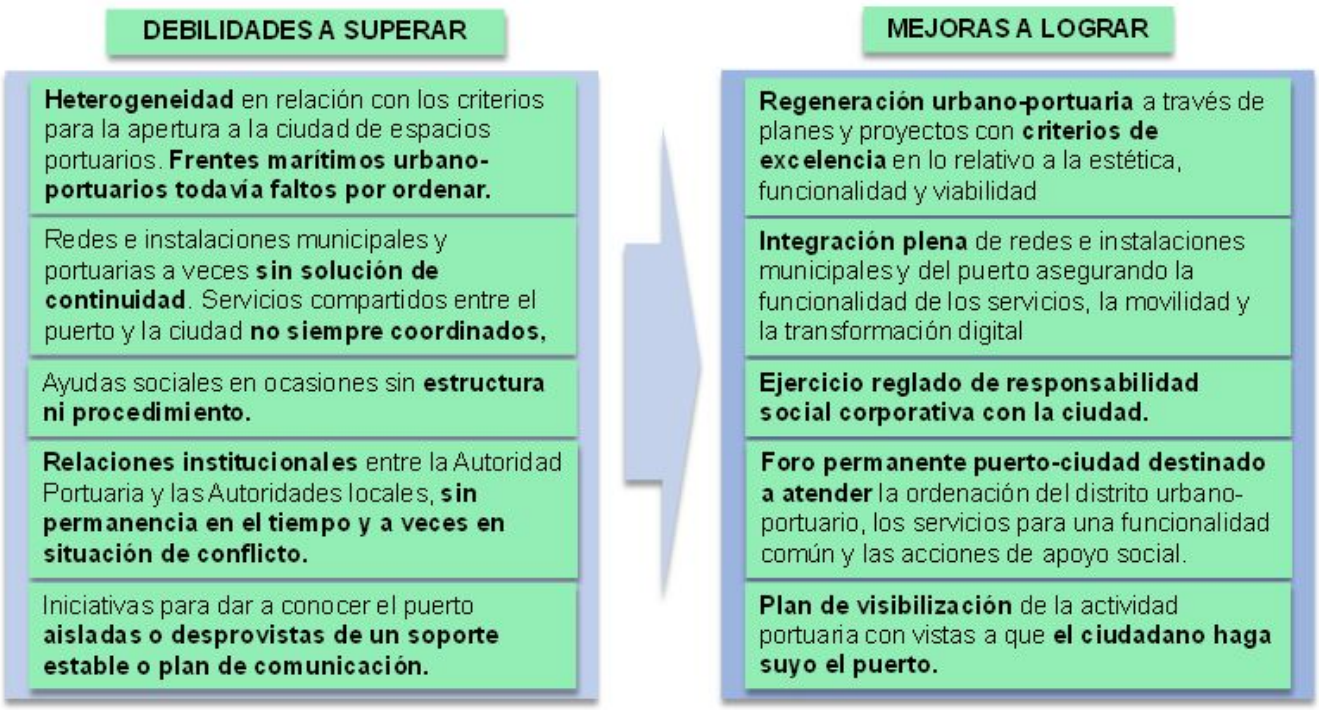


Modelo de relación. (Fuente: Nuevo Marco Estratégico del Sistema Portuario (julio 2020, pendiente aprobación).

A futuro, pretendemos seguir profundizando en proyectos de desarrollo urbano-portuario, como lo demuestra la cartera de iniciativas que tenemos en marcha o planificadas en este sentido y que se irán desarrollando durante los próximos años. En este sentido, la experiencia de las últimas décadas a la que antes hacía referencia será fundamental para el éxito de las operaciones a poner en marcha. Sabiendo que cada solución debe ser única y adaptada a las circunstancias de la ciudad y del puerto en el que se desarrolle, conocer y valorar lo realizado en otros sitios es una fuente de conocimiento fundamental a la hora de extraer ideas y conclusiones.

Pero debemos dar un paso más allá en nuestro concepto de relación puerto-ciudad

y prestar también atención a otros aspectos que inciden en la relación mutua y que resultan de la máxima importancia. Los puertos y las ciudades estamos abiertos y convivimos 24 horas al día, 7 días a la semana. Nuestra interacción, por tanto, transciende los momentos puntuales ligados a los grandes desarrollos y obras y debe articularse también para la gestión del día a día. Y en este sentido, elementos como las mejores prácticas medioambientales, la gestión de los servicios o la movilidad del entorno urbano-portuario, por citar tan solo tres campos de interacción, son aspectos clave en los que tendremos que trabajar y encontrar puntos comunes de encuentro.



Diagnóstico y líneas de mejora. (Fuente: Nuevo Marco Estratégico del Sistema Portuario; julio 2020, pendiente aprobación).

En este entorno, el nuevo marco Marco Estratégico desarrolla la línea estratégica 12 de “puertos comprometidos con su ciudad” a través de cuatro objetivos de gestión, que resultan ser:

- *Objetivo 12.1.* ***Puertos abiertos al ciudadano,*** *por medio de ordenaciones del frente marítimo portuario y la recuperación de patrimonio histórico-artístico.*

Y es que las operaciones de apertura al ciudadano de espacios portuarios tienen vital importancia, no solo para el desarrollo fisonómico de las ciudades del litoral, sino para la propia calidad de vida de sus habitantes. Es preciso, pues, que cada Autoridad Portuaria articule una línea de acción específica para la puesta en valor de su distrito urbano-portuario, con las mejores prácticas compartidas a escala de sistema. El objetivo consiste en abrir un cauce de comunicación permanente con las autoridades locales para promover planes o proyectos de regeneración urbano-portuaria con criterios de excelencia, de modo que sean referentes de las propias ciudades, máxime si con ello se recupera además patrimonio de valor histórico-artístico o cultural, presente en el área portuaria.

- *Objetivo 12.2.* ***Servicios portuario-municipales coordinados****, de modo que se logre una imbricación funcional de las instalaciones y redes urbanas, así como se comparta una plataforma digital puerto-ciudad.*

Los puertos dan cabida a una buena colección de instalaciones y redes de titularidad municipal que tienen que ver con la dinámica de funcionamiento de una ciudad, como son las relacionadas con el abastecimiento de agua y energía, el saneamiento y canalización de aguas residuales, la gestión de residuos generados por la actividad portuaria así como el aprovechamiento para rellenos portuarios de residuos procedentes de la construcción, las instalaciones y servicios de aparcamiento, las de bomberos o de protección civil en zonas comunes, etc. También albergan los puertos tramos o incluso redes internas viarias y ferroviarias que, o bien contribuyen a dar soporte a la propia movilidad urbano-metropolitana, o han de compatibilizarse con ella. Son muy amplios y diversos los campos de actividad compartida con el entorno urbano, los cuáles exigen estrechar las líneas de colaboración directa entre las administraciones portuaria y local. Las Autoridades Portuarias han de apoyarse en un comité permanente de trabajo que se reúna con regularidad con la ciudad adyacente, sobre la base de una hoja de ruta concreta para la mejora continua de servicios comunes. El puerto y la ciudad han de ir de la mano en la dotación de equipamientos e instalaciones que requieren

continuidad a lo largo del frente costero, así como en la prestación eficaz de los correspondientes servicios portuario-municipales. Es más, tales dotaciones y servicios entendemos que deberían gestionarse a través de una infoestructura debidamente conectada de manera que la inexcusable transformación digital del puerto y la ciudad discurra a través de una senda común de gestión inteligente de datos.

- *Objetivo 12.3.* ***Fomento de la responsabilidad social corporativa en el entorno****, diseñada sobre un acuerdo reglado de asignación de recursos.*

Las ayudas o subvenciones que las Autoridades Portuarias otorgan a actividades o proyectos impulsados en los entornos urbanos o comarcales tienen, en ocasiones, mucho arraigo histórico. Responden a necesidades socio-culturales concretas de gran valor dentro de un ejercicio de responsabilidad social corporativa que las propias Autoridades Portuarias tienen también que asumir. No siendo de carácter estructural, sino discrecional y finalista, conviene someter el mecanismo de otorgamiento de ayudas o subvenciones 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. Para ello, es recomendable articular desde cada Autoridad Portuaria un comité que evalúe propuestas, proponga los otorgamientos de ayudas y supervise los resultados alcanzados. Conviene que dicho comité cuente con la debida representatividad no solo en relación con las administraciones locales y comarcales, sino con los principales grupos de interés del entorno portuario. También resulta aconsejable que dicho mecanismo pase a depender de un órgano de gobierno de la propia Autoridad Portuaria como es su Consejo de Administración, de forma que éste no solo adquiera el debido conocimiento, sino que sea quien apruebe el presupuesto y la selección de actividades o proyectos objeto de subvención.

- *Objetivo 12.4.* ***Dar a conocer el puerto****, con el objetivo de que el ciudadano lo haga suyo.*

Es recurrente encontrar entre personas residentes en ciudades del litoral un elevado grado de desconocimiento acerca del puerto que tienen próximo. Es como si ciudad y puerto evolucionaran en micromundos disjuntos. Y, sin embargo, la realidad es que el origen de muchas ciudades se sitúa en un núcleo portuario primigenio, y su actual desenvolvimiento económico se apoya, a su vez, en las oportunidades que le brinda el hecho de poder contar con un canal marítimo abierto al mundo. El puerto es motor de desarrollo y fuente de calidad de vida para los que viven en su área de influencia. Es preciso pues recuperar para la ciudad un estrecho vínculo de convivencia con el puerto, incluso afectivo si se quiere, de forma que el ciudadano lo haga suyo. Para ello, el puerto deberá darse a conocer permanentemente, mediante campañas de difusión apoyadas en todos los medios posibles. Han de intensificarse además acciones de interrelación, tales como visitas de escolares, o eventos (ciclos de conferencias, jornadas...) que vayan más allá de los ámbitos propios del transporte, la logística y el comercio, y se adentren en la inagotable riqueza histórico-cultural compartida entre el puerto y la ciudad. Los estudios de impacto económico también son muy útiles para constatar la relevancia del puerto para su entorno o la dependencia económica con respecto del mismo, hasta el punto de ir más allá de mero ejercicio de reafirmación portuaria, para provocar una toma de conciencia por parte de la ciudadanía acerca de la valía real y objetiva de su puerto.



INDICADOR	META	AÑO
AUTORIDADES PORTUARIAS CON FOROS PERMANENTES PUERTO-CIUDAD CONSTITUIDOS Y EN MARCHA	100%	2025
AUTORIDADES PORTUARIAS CON MECANISMO REGLADO Y EN MARCHA, DE APOYO AL ENTORNO	100%	2025
VALORACIÓN MEDIA GENERAL DE LOS PUERTOS POR PARTE DE LOS CIUDADANOS	Alta	2025
NUEVOS PROYECTOS SIGNIFICATIVOS DE REGENERACIÓN PUERTO-CIUDAD EN SERVICIO	5	2030
PUERTOS CON PLATAFORMAS DIGITALES COMPARTIDAS PUERTO-CIUDAD	10	2030

Metas e indicadores. (Fuente: Nuevo Marco Estratégico del Sistema Portuario; julio 2020, pendiente aprobación).

Es indudable que esta estrategia de fomento y profundización de las relaciones entre puerto y ciudades una apuesta estratégica por sí misma dentro de nuestro horizonte para los próximos años como gestores portuarios. Pero es una línea de trabajo que no es autónoma en sí misma, sino que interacciona de manera evidente con otros criterios básicos que recoge el propio Marco Estratégico que tienen un marcado componente horizontal dentro de nuestra actividad. En este sentido, me permito destacar tres aspectos que, aunque lógicamente no serán los único, sí considero claves para asegurar el éxito de esta estrategia. En primer lugar, el aspecto **medioambiental**, en el que nuestros puertos deben estar a la vanguardia, me atrevo a decir que mundial. No es posible garantizar una adecuada integración del puerto en el territorio sin ser particularmente exigente en el cuidado de nuestro entorno.

En segundo lugar, el aspecto **innovador y de conexión digital** al que antes ya se ha hecho referencia. Toda actividad avanza inexorablemente hacia procesos en los que la digitalización será un elemento clave, y en este sentido la actividad portuaria

evidentemente no es una excepción. Los puertos de futuro serán digitales y conectados, o simplemente no serán. Por eso debemos prepararnos para la próxima etapa de la interacción puerto-ciudad; después de la interacción física y de gestión de la explotación, llegará el tiempo de la interacción digital "smart port-smart city". Para ello esperamos que la próxima puesta en marcha de la herramienta del Fondo Puertos 4.0, en la que desde Puertos del Estado tenemos puestas grandes esperanzas, sirva para canalizar ideas, esfuerzos y proyectos en este campo a lo largo de los próximos años.

Y, en tercer lugar, subrayo también e incido nuevamente en la importancia de profundizar en el camino de **la transparencia y comunicación** entre todos los actores involucrados en el proceso, que no solo incluyen a las Administraciones (Autoridad Portuaria, Ayuntamientos, etc.), sino que también deben poner el foco en el ciudadano como elemento nuclear y objetivo final al que debemos servir con nuestra gestión en tanto que Organismos Públicos que somos. Si no ponemos los problemas sobre la mesa, éstos no se solucionarán. Y si no se solucionan, se agravarán. Por eso, este aspecto resulta tan importante, y por eso apostamos por la creación de foros permanentes de colaboración que sirvan también para dar a conocer todo aquello que hacen las Autoridades Portuarias en términos de interacción puerto-ciudad, dentro de una política más general de Responsabilidad Social Corporativa, que es imprescindible que se transmita, que se conozca y que cale en el ciudadano, generando de este modo conocimiento de la actividad que realizan los puertos y aprecio social por el impacto que la misma tiene sobre el desarrollo económico y la calidad de vida del ciudadano.

Creo que la experiencia acumulada tanto en Puertos del Estado, como organismo coordinador del sistema portuario, como en la propia RETE, en cuanto que organización técnico-científica centrada en materia de relaciones entre puertos y ciudades, han generado un amplio conocimiento en la materia que es necesario poner en valor y compartir en los próximos años, puesto que será la base sobre la que apoyarse y avanzar en los retos que nos hemos planteado en este campo y que he descrito anteriormente. Todo ello, además, en un marco de cooperación, colaboración y posicionamiento internacional, otro aspecto específicamente recogido en el Marco Estratégico, campo en el que resulta muy enriquecedor el conocimiento e intercambio mutuo de iniciativas, y para lo que RETE estoy seguro

que jugará un papel fundamental en los próximos años como nexo de unión no solo entre los tres países fundadores (Italia, Portugal y España), sino con el continente americano con el que España tiene lazos históricos y culturales muy profundos que tenemos la obligación de preservar y fortalecer en la medida de nuestras posibilidades.



Sistema Portuario de Titularidad Estatal Español. (Fuente: Puertos del Estado).

Si ahora RETE cumple 20 años y es en cierto modo tiempo de mirar atrás, valorar lo conseguido y sentar las bases de la próxima década, estoy seguro de que cuando dentro de unos años valoremos lo realizado, con el esfuerzo de todos podremos

poner en valor muchas ideas e iniciativas nuevas en el campo de la interacción entre puertos y ciudades, que estoy seguro de que serán ejemplos de éxito.

Referencias

Marco Estratégico del Sistema Portuario de Interés General. Propuesta de contenidos básicos. Versión de julio de 2020.

Head image: Sistema Portuario de Titularidad Estatal Español. (Fuente: Puertos del Estado).