

## Resumen

La Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante establece la posibilidad de bonificaciones a las tasas portuarias bajo determinados supuestos, a fin de promover la competitividad y la sostenibilidad económica, ambiental y social de la actividad portuaria y del sistema de transporte.

Este artículo expone la forma en que las autoridades portuarias del Sistema Portuario de Interés General en España articulan dichas bonificaciones para colaborar con el sector privado en el establecimiento y consolidación de cadenas logísticas multimodales competitivas. Se han seleccionado dos sectores económicos muy distintos, pero igualmente relevantes en el tejido productivo: el sector siderúrgico (con 165 centros productivos y 25.000 empleados, incluyendo compañías de primera transformación), y el sector de producción de papel y pasta (con unas 90 empresas manufactureras que generan alrededor de 15.000 empleos directos).

*Palabras clave: tasas portuarias, bonificaciones, economía portuaria.*

## Abstract

The Spanish legislation on ports and shipping allows the implementation of port dues deductions within a series of limits and assumptions in order to promote competitiveness and economic, social, and ecological sustainability in ports and logistic chains.

The present article aims to explain the way Port Authorities use port dues deductions to collaborate with port agents and logistic operators in building and consolidating competitive multimodal transport chains. We are focusing on two different industries which are equally relevant to Spanish economy; namely, crude steel and steel products, and pulp and paper production.

*Key words: port dues, deductions, port economics.*

*JEL classification: H20, L38, L98, R48.*

# LA TASA DE LA MERCANCÍA EN LA LEY DE PUERTOS. APLICACIÓN A SECTORES ECONÓMICOS ESTRATÉGICOS

Ana María GARCÍA LÓPEZ

*Puertos del Estado*

Albino PARDO RODRÍGUEZ

*Autoridad Portuaria de Bahía de Cádiz*

## I. INTRODUCCIÓN

La Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante establece la posibilidad de bonificaciones a las tasas portuarias en un abanico de supuestos y con unos límites, a fin de promover la competitividad y la sostenibilidad económica, ambiental y social de la actividad portuaria y del sistema de transporte. El presente artículo persigue exponer la forma en que las autoridades portuarias del Sistema Portuario de Interés General en España articulan dichas bonificaciones para colaborar con el sector privado en el establecimiento y consolidación de cadenas logísticas multimodales competitivas.

Se han seleccionado dos sectores económicos muy distintos, pero igualmente relevantes en el tejido productivo de nuestro país. Éstos son: el sector siderúrgico, que se compone de 165 centros productivos que emplean a 25.000 personas, incluyendo compañías de primera transformación, y el sector de producción de papel y pasta, el cual cuenta con unas 90 empresas manufactureras que generan alrededor de 15.000 empleos directos.

Por último, y para enfatizar la relevancia de los sectores seleccionados, conviene recordar que el Ministerio de Industria, Turismo y Comercio (MITyC), a través de la

Dirección General de Industria y en el marco de la Declaración para el Diálogo Social 2004, ha puesto en marcha ocho observatorios industriales para sectores clave del tejido productivo español y/o que se encuentran especialmente afectados por la situación actual de competencia creciente y agresiva de nuevos países. El objetivo de estos observatorios industriales es aunar esfuerzos para fomentar el desarrollo y modernización de los sectores industriales, en aspectos tales como la potenciación de la capacidad productiva y exportadora de las empresas, la consolidación de inversiones y empleo, modernización tecnológica y adaptación a las nuevas condiciones internacionales de competencia. En este grupo de observatorios se encuentran los de la madera (2005), el metal (2006) y el papel (2009), así como el de fabricación de automóviles y camiones (2005), para el que el sector siderúrgico es de especial relevancia.

## II. TASAS PORTUARIAS RELEVANTES PARA EL MOVIMIENTO DE LOS PRODUCTOS SIDERÚRGICOS Y DEL SECTOR DEL PAPEL: TASA DE ACTIVIDAD Y TASA DE LA MERCANCÍA

El régimen tarifario de las autoridades portuarias en España

no solamente reviste naturaleza pública, sino que, además, tiene un carácter eminentemente fiscal. Es decir, lo que recaudan dichos organismos públicos por poner a disposición de los usuarios el dominio público portuario tiene el carácter de tributos, y, más concretamente, de tasas. Según lo dispuesto en la Ley de Tasas y Precios Públicos, en la Ley General Presupuestaria y en las normas reglamentarias que las desarrollan, así como en la normativa comunitaria, las tasas deben ser transparentes, objetivas, no discriminatorias y proporcionadas.

Los ingresos por las tasas portuarias han de responder al principio de equivalencia con los costes de puesta a disposición de suelo e infraestructuras y con los costes de los servicios prestados directamente por la autoridad portuaria, los cuales deberán cu-

brir los gastos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, las cargas fiscales, la depreciación de sus bienes e instalaciones, sus obligaciones financieras y un rendimiento razonable sobre el activo no corriente neto medio del ejercicio. Todo lo anterior significa que la autoridad portuaria ha de cumplir, además del principio de equivalencia al coste de las tasas, el principio de autosuficiencia económica del propio organismo público.

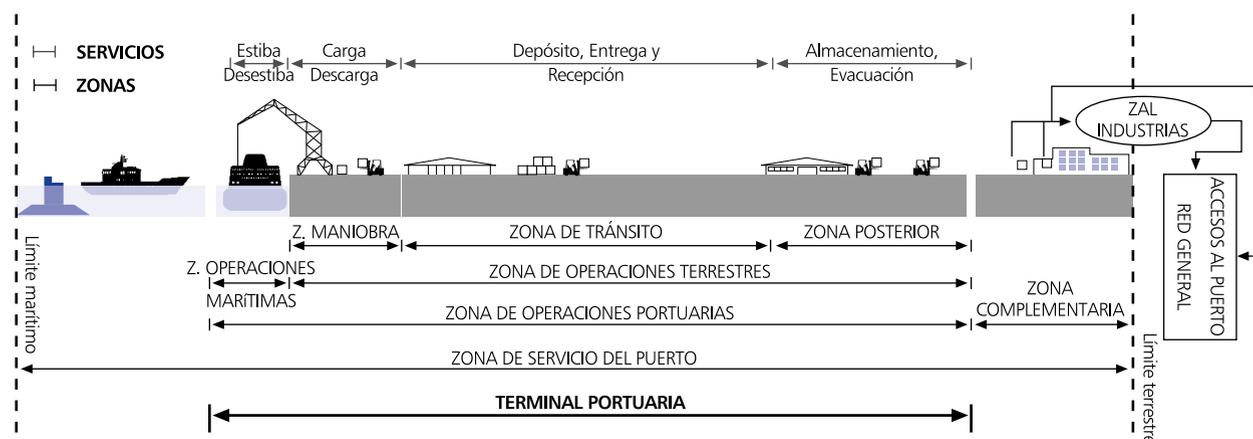
El ordenamiento jurídico español determina que la gestión del dominio público portuario estatal estará orientada a promover e incrementar la participación de la iniciativa privada en la financiación, construcción y explotación de las instalaciones portuarias y en la prestación de servicios, a través del otorgamiento de las correspondientes autorizaciones y concesiones. En dicho dominio

público portuario sólo pueden llevarse a cabo actividades acordes con usos como el comercial portuario, el pesquero, el náutico-deportivo y el auxiliar de los anteriores, incluidos los relativos a actividades logísticas y de almacenaje, y los que correspondan a empresas industriales o comerciales cuya localización en el puerto esté justificada por su relación con el tráfico portuario.

Así, una empresa que desee establecerse en suelo portuario con el fin de mover, a través de transporte marítimo, tanto materia prima como productos terminados relacionados con los sectores que nos ocupan, ha de abonar a la administración portuaria las correspondientes tasas.

En caso de ocupar una parcela en dominio público portuario mediante título concesional, deberá satisfacer la denominada

#### ESQUEMA 1 ZONAS DE APLICACIÓN DE LAS TASAS PORTUARIAS



**Tasa de actividad:** ejercicio de actividades comerciales, industriales y de servicios en el dominio público portuario, sujetas a autorización por parte de la autoridad portuaria. Cuando estas actividades impliquen ocupación del dominio público portuario, la autorización de la actividad se entenderá incorporada en la correspondiente concesión de ocupación de dominio público, sin perjuicio de la exigencia de las tasas que procedan por ambos conceptos.

**Tasa de la mercancía:** utilización por parte de las mercancías de entrada o salida marítima, o que se transborden o efectúen tránsito marítimo o terrestre, así como de sus elementos de transporte, de las instalaciones de atraque, zonas de manipulación asociadas a la carga y descarga del buque, accesos y vías de circulación terrestres viarios y ferroviarios, y otras instalaciones portuarias, incluyendo su estancia en las áreas de la zona de servicio habilitadas como zonas de tránsito por la autoridad portuaria.

tasa de ocupación y tasa de actividad, además de las tasas por utilización de los espacios portuarios que no se encuentran dentro de los límites de la concesión. Estos espacios portuarios incluyen las aguas portuarias, las obras e instalaciones que permiten el acceso a los puestos de atraque o fondeo, las propias instalaciones de atraque (si no se encuentran incluidas en la concesión), además de zonas de manipulación asociadas a la carga y descarga del buque, accesos y vías de circulación terrestres viarios y ferroviarios, y otras instalaciones portuarias, incluyendo las áreas de la zona de servicio habilitadas como zonas de tránsito por la autoridad portuaria (ver esquema 1).

Por simplificar, si la empresa únicamente utilizase las instalaciones comunes de la zona de servicio portuaria, sólo debería abonar las tasas de utilización. Éstas son: Tasa del buque (T-1), Tasa del pasaje (T-2), Tasa de la mercancía (T-3), Tasa de la pesca fresca (T-4), Tasa de las embarcaciones deportivas y de recreo (T-5) y Tasa por la utilización especial de la zona de tránsito (T-6).

Las tasas portuarias que se pueden calcular en función del volumen de mercancía que transita por el puerto y que son aplicables tanto al sector siderúrgico como de fabricación de papel y pasta son:

— *Tasa de actividad.* Es aplicable siempre que exista una concesión o autorización. La base imponible y el tipo de gravamen de la tasa de actividad se establecen de una vez en el momento de otorgamiento de la concesión (ver cuadro n.º 1).

— *Tasa de la mercancía.* Se aplica a todos los usuarios del

CUADRO N.º 1	
CONCESIONES DE DOMINIO PÚBLICO: TASA DE ACTIVIDAD	
<i>Incremento anual del 75 por 100 del IPC Nacional</i>	
<b>Límite superior: Mayor de los siguientes valores</b>	
1. 100 por 100	Cuota líquida anual de la tasa de ocupación
2. 0,60 €	× Tm de granel líquido en el período
0,90 €	× Tm de granel sólido en el período
1,20 €	× Tm de mercancía general
10,00 €	× unidad contenedor <= 20' + plataforma o vehículo rígido con caja 6,10 m
20,00 €	× unidad contenedor > 20' + plataforma o vehículo rígido con caja 12,30 m
1,50 €	× unidad de transporte vacío que no tenga condición de mercancía
2,00 €	× vehículo en régimen de mercancía <= 1.500 Kg
1,80 €	× pasajero
3. 6 por 100	Importe neto anual de la cifra de negocio (no aplicable inc. 75 por 100 IPC)
<b>Límite inferior</b>	
1. 20 por 100	Cuota líquida anual de la tasa de ocupación
2.	Tráfico mínimo anual comprometido en la concesión × tipo de gravamen
<i>BONIFICACIONES A LA TASA DE ACTIVIDAD: Carácter anual, no incluíbles en el contrato de la concesión, y en cumplimiento de requisitos establecidos por la autoridad portuaria</i>	
1. Mejores prácticas medioambientales	
General	1-0,15 de la cuota de la tasa de actividad
Graneles sólidos	1-0,20 de la cuota de la tasa de actividad correspondiente a este tráfico
2. Calidad y productividad	
General	1-0,15 de la cuota de la tasa de actividad
Productividad	1-0,30 a 1-0,50 de la cuota de la tasa de actividad cuando se supere del 30 al 50 por 100 del tráfico mínimo anual comprometido
<i>Fuente: Elaboración propia.</i>	

puerto por la utilización de las instalaciones portuarias. Para aplicar de forma sucesiva y multiplicativa las bonificaciones de la tasa de la mercancía es básico aclarar el concepto de «cuota», que se constituye como el valor de partida (ver cuadro n.º 2). Para el cálculo de la cuota se puede optar por el régimen de estimación simplificada o por el régimen por grupo de mercancías.

En el *régimen de estimación simplificada*, la cuota se calcula teniendo en cuenta únicamente el elemento de transporte, no la naturaleza de la mercancía que transporta. La cuantía básica, que por ley es de 3,10 euros, ha

de multiplicarse por el coeficiente corrector que le aplique la autoridad portuaria y que, para la mercancía, varía en estos momentos entre 1 y 1,3 en términos reales. Al resultado se le aplican los valores que aparecen en el cuadro n.º 3, punto 1 (régimen de estimación simplificada), y el cuadro n.º 4, en todo lo que se refiere al punto 1 del cuadro número 3.

El régimen simplificado se aplica a solicitud del sujeto pasivo y a la totalidad de la carga transportada en elementos de transporte correspondientes a una misma operación de embarque o desembarque en un mismo buque.

## CUADRO N.º 2

**TASAS POR UTILIZACIÓN DEL DOMINIO PÚBLICO: TASA DE LA MERCANCÍA (T-3)***Cuantía básica (M) 3,10 € por unidad de medida*

Este valor podrá ser revisado en la Ley de Presupuestos Generales del Estado o en otra que, en su caso, se apruebe a estos efectos en función de la evolución de los costes portuarios, logísticos y del transporte, así como de los productos transportados, tomando en consideración las necesidades asociadas a la competitividad del nodo portuario y de la economía.

*Cálculo de la Cuota de la Tasa de la Mercancía*

Cuota de la T-3 = Cuantía básica × Coeficiente corrector × Coeficientes aplicables de los arts. 214, 215 y 216.

*Cálculo de las bonificaciones aplicables a la Tasa de la Mercancía*

Cuota de la T-3 \* (1-Bonificación aprobada, expresada en tanto por uno, con un máximo de 0,4).

Estas bonificaciones se publican en la Ley de Presupuestos Generales del Estado previo acuerdo de Plan de Empresa.

Fuente: Elaboración propia.

En el *régimen por grupos de mercancías*, la cuota se calcula comenzando por la cuantía básica, que por ley es de 3,10 euros. Ésta ha de multiplicarse por el coeficiente corrector que le aplique la autoridad portuaria y que, para la mercancía, varía en estos momentos entre 1 y 1,3 en términos reales. Al valor resultante se le aplican los coeficientes que se detallan en el cuadro n.º 3, punto 2 (régimen por grupos de mercancía), y el cuadro n.º 4, en todo lo que se refiere al punto 2 del cuadro n.º 3.

En las concesiones cuya actividad es difícil de cuantificar es frecuente fijar el límite mínimo de la tasa de actividad en un 20 por 100 de la cuota líquida anual de la tasa de ocupación. No obstante, cuando se adopte como base imponible de la tasa de actividad el volumen de tráfico, no podrá ser inferior al valor resultante de aplicar el tipo de gravamen fijado al tráfico o actividad mínimo anual comprometido, en su caso, en el título habilitante de la ocupación del

dominio público. Es importante señalar que, tal y como se puede apreciar en el cuadro n.º 4, a pesar de que el sujeto pasivo de la concesión ha de abonar tanto la tasa de actividad como la tasa de la mercancía, esta última se encuentra muy reducida en estos casos. Así, si la concesión incluye el atraque, se satisfará la mitad de la tasa de la mercancía que en el caso de un usuario sin concesión.

### III. LAS BONIFICACIONES A LA TASA DE LA MERCANCÍA

En el apartado anterior se ha pretendido detallar cómo se llega al cálculo de la cuota de la tasa, ya que, en no pocas ocasiones, se tiende a identificar coeficientes (con efecto reductor sobre la cuantía básica) con bonificaciones. Hemos visto que los coeficientes se aplican sobre la cuantía básica de la tasa, modificada por el coeficiente corrector que esa autoridad portuaria determine en función de su propia autosufi-

ciencia económica, para llegar a la cuota de la tasa.

La cuota de la tasa correspondiente a un código arancelario concreto es, en esencia, un valor unitario, y puede ser distinto por puerto y mercancía, dependiendo del modo en que se articulen las operaciones. La cuota a aplicar a los productos siderúrgicos será distinta en función de si son movidos a través de una concesión o no, de si se trata de embarques/desembarques, tránsitos o transbordos, de si la mercancía entra o sale del recinto portuario en ferrocarril, etcétera.

Es, a partir de este valor de la cuota de la tasa, sobre el que empiezan a tener efecto las bonificaciones. Recordemos que el objetivo de las bonificaciones a las tasas en la legislación portuaria española no es otro que promover la competitividad y la sostenibilidad económica, ambiental y social de la actividad portuaria, así como del sistema de transporte.

Así, para incentivar la captación, la fidelización y el crecimiento de los tráficos y de los servicios marítimos que coadyuvan al desarrollo económico y social de la zona de influencia económica de los puertos o de España en su conjunto, podrán aplicarse bonificaciones, no superiores al 40 por 100, a la cuota de las tasas del buque, del pasaje y de la mercancía. Los tráficos y servicios marítimos susceptibles de esta bonificación serán los calificados como sensibles, prioritarios o estratégicos para cada autoridad portuaria.

Dichas bonificaciones podrán diferenciarse para cada uno de los tráficos y servicios marítimos calificados como sensibles, prioritarios o estratégicos, así como para cada una de las tasas, y po-

## CUADRO N.º 3

**CÁLCULO DE LA CUOTA DE LA TASA DE LA MERCANCÍA EN INSTALACIONES O TERMINALES MARÍTIMAS DE MERCANCÍA QUE NO SE ENCUENTREN EN RÉGIMEN DE CONCESIÓN O AUTORIZACIÓN (ART. 214). POR CADA MOVIMIENTO, YA SEA ENTRADA O SALIDA**

*Operaciones de entrada o salida marítima*

**1. Régimen de estimación simplificada**

Este régimen solo tiene en cuenta el elemento de transporte, distinguiendo entre lleno y vacío, pero sin atender al tipo de mercancía que transporta. Ejemplos más utilizados:

- Contenedor  $\leq 20'$  con plataforma de hasta 6,10 m: 10,00
- Contenedor  $> 20'$  con plataforma de hasta 12,30 m: 15,00
- Vehículo rígido con caja hasta 6,10 m: 10,00
- Semirremolque y remolque hasta 12,30 m: 15,00
- Vehículo articulado con varios remolques o semirremolques: 25,00

**2. Régimen por grupos de mercancía**

El cálculo de la cuota por este régimen resulta del sumatorio de A y B:

- A) Coeficiente por grupo de mercancía:
- Grupo Primero: 0,16
  - Grupo Segundo: 0,27
  - Grupo Tercero: 0,43
  - Grupo Cuarto: 0,72
  - Grupo Quinto: 1,00

*Para saber a qué grupo pertenece una mercancía, consultar Anexo III del texto refundido de la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, o la nomenclatura combinada (NC) de la Agencia Tributaria.*

- B) Elemento de transporte utilizado para transportar las mercancías de A. Ejemplos más utilizados:
- Contenedor  $\leq 20'$  con plataforma de hasta 6,10 m: 0,90
  - Contenedor  $> 20'$  con plataforma de hasta 12,30 m: 1,80
  - Plataforma hasta 6,10 m: 0,90
  - Plataforma hasta 12,30 m: 1,80
  - Cabeza tractora: 0,60

**A la cantidad calculada de acuerdo a los supuestos anteriores se le aplicará adicionalmente los siguientes coeficientes:**

- A las mercancías y sus elementos de transporte que salgan o entren de la zona de servicio del puerto por **transporte ferroviario** se les aplicará un coeficiente de 0,75 a la cuota de la tasa de la mercancía (art. 216.d).
- A las mercancías y sus elementos de transporte en buques pertenecientes a un servicio de **transporte marítimo de corta distancia (TMCD)** de carácter regular, se les aplicará un coeficiente de 0,80 a la cuota de la tasa de la mercancía (art. 216.b).
- Si el servicio de **transporte marítimo de corta distancia realiza operaciones de carga o descarga por rodadura** (*ro-ro, ro-pax, con-ro* y ferry), el coeficiente a aplicar a la cuota de la tasa de la mercancía será del 0,60.
- A las mercancías y sus elementos de transporte a bordo de **servicios marítimos interinsulares en un mismo archipiélago**, se les aplicará un coeficiente de 0,20 a la cuota de la tasa de la mercancía (art. 216.c). Incompatible con la aplicación del coeficiente para servicios de transporte marítimo de corta distancia (TMCD).

*Operaciones de tránsito o transbordo*

**3. Operaciones de tránsito marítimo**

Los mismos supuestos que en las operaciones de entrada o salida marítima haciendo equivalente la operación de tránsito a un desembarque. Adicionalmente, se le aplicará un coeficiente de 0,25 a la cuota de la tasa de la mercancía (art. 216.a).

Los movimientos de tránsito entre islas de un mismo archipiélago se encuentran exentos del pago de esta tasa.

**4. Operaciones de transbordo**

**Entre buques atracados:** los mismos supuestos que en las operaciones de entrada o salida marítima haciendo equivalente la operación de transbordo a un desembarque, reduciendo la cuota a un 50 por 100.

**Entre buque abarloado a otro atracado o abarloado:** los mismos supuestos que en las operaciones de entrada o salida marítima haciendo equivalente la operación de transbordo a un desembarque, reduciendo la cuota a un 30 por 100.

Fuente: Elaboración propia.

CUADRO N.º 4

**CÁLCULO DE LA CUOTA DE LA TASA DE LA MERCANCÍA EN INSTALACIONES O TERMINALES MARÍTIMAS DE MERCANCÍAS EN RÉGIMEN DE CONCESIÓN O AUTORIZACIÓN (ART.215). POR CADA MOVIMIENTO, YA SEA ENTRADA O SALIDA**

OPERACIONES DE TRANSBORDO	OPERACIONES DE TRÁNSITO MARÍTIMO	OPERACIONES DE ENTRADA O SALIDA MARÍTIMA	
Con atraque en concesión o autorización	Con atraque en concesión o autorización	Sin atraque en concesión	Con atraque en concesión o autorización
Se aplicará el 0,20 de la cuota obtenida en los cálculos correspondientes a las operaciones de transbordo en situaciones sin concesión (punto 4 del cuadro n.º 3) siempre y cuando uno de los buques ocupe el atraque concesionado o autorizado.	Se aplicará el 0,25 de la cuota obtenida en los cálculos correspondientes a las operaciones de tránsito en situaciones sin concesión (punto 3 del cuadro n.º 3).	Se aplicará el 0,80 de la cuota obtenida en los cálculos correspondientes a las operaciones de entrada o salida marítima en situaciones sin concesión (puntos 1 y 2 del cuadro n.º 3).	Se aplicará el 0,50 de la cuota obtenida en los cálculos correspondientes a las operaciones de entrada o salida marítima en situaciones sin concesión (puntos 1 y 2 del cuadro n.º 3).

**A la cantidad calculada de acuerdo a los supuestos anteriores en terminales marítimas de mercancías en régimen de concesión o autorización se le aplicará adicionalmente los siguientes coeficientes:**

- A las mercancías y sus elementos de transporte que salgan o entren de la zona de servicio del puerto por *transporte ferroviario* se les aplicará un coeficiente de 0,75 a la cuota de la tasa de la mercancía (art. 216.d).
- A las mercancías y sus elementos de transporte en buques pertenecientes a un servicio de *transporte marítimo de corta distancia (TMCD)* de carácter regular, se les aplicará un coeficiente de 0,80 a la cuota de la tasa de la mercancía (art. 216.b).
- Si el servicio de *transporte marítimo de corta distancia realiza operaciones de carga o descarga por rodadura (ro-ro, ro-pax, con-ro y ferry)*, el coeficiente a aplicar a la cuota de la Tasa de la Mercancía será del 0,60.
- A las mercancías y sus elementos de transporte a bordo de *servicios marítimos interinsulares en un mismo archipiélago*, se les aplicará un coeficiente de 0,20 a la cuota de la Tasa de la Mercancía (art. 216.c). Incompatible con la aplicación del coeficiente para servicios de transporte marítimo de corta distancia (TMCD).

Fuente: Elaboración propia.

drán escalarse, respectivamente, en función del número de mercancías aportado por el sujeto pasivo en el ejercicio anterior en relación con los tráficos totales en dicho ejercicio correspondiente al tráfico o servicio marítimo considerado, o del crecimiento anual de dichos tráficos o servicios respecto a ese ejercicio, debiendo ser idénticas para todos los sujetos pasivos en las mismas condiciones.

Es interesante señalar que la mayoría de las bonificaciones publicadas desde la entrada en vigor de la Ley 33/2010 de modificación de la Ley 48/2003 de régimen económico y de servicios de los puertos de interés general, responden a un concepto de «tráfico» entendido como naturaleza de la mercancía. Sin embargo, la legislación portuaria no

limita la definición de este concepto e incluso añade también el de «servicio marítimo». Un servicio marítimo es el que se presta a un determinado tipo de tráfico en un puerto, cuando el buque o conjunto de buques de la misma compañía naviera o de cruceros unen dicho puerto con otros determinados, transportando un mismo tipo y naturaleza de mercancías o un determinado tipo de pasaje, elemento de transporte o unidad de carga.

En consecuencia, podemos atrevernos a decir que, a priori, no existen muchas limitaciones en la definición de lo que se puede considerar como sensible, prioritario o estratégico para una autoridad portuaria. Sin embargo, se han adoptado una serie de convenciones dentro del sistema portuario con el fin de permitir

análisis como los que vamos a realizar a continuación en los sectores siderúrgico y de papel y pasta. Estas convenciones son:

— Definir las bonificaciones preferentemente por naturaleza y código arancelario con el fin de poder proporcionar a los distintos sectores económicos, y a la administración tributaria, información sobre los esfuerzos que realiza la administración portuaria en la optimización de las cadenas del transporte en función de una nomenclatura de general aceptación. En el gráfico 1 se muestra el número de autoridades portuarias que bonifican ciertos tráficos. Los de cruceros, contenedores *lo-lo* y tráfico *ro-ro* entrarían dentro de la categoría de servicios marítimos. Se excluyen del cómputo los puertos insulares, Ceuta y Melilla.

**GRÁFICO 1**  
**BONIFICACIONES POR NATURALEZA Y CÓDIGO ARANCELARIO**



Fuente: Elaboración propia.

— Avanzar en la definición detallada de «servicio marítimo» a efectos de bonificaciones, intentando no perder la información que proporciona la definición por código arancelario. Se parte de aquellos que ya se incluyen en el texto refundido de la Ley de Puertos, y que son los servicios marítimos regulares, los de transporte marítimo de corta distancia, los de autopistas del mar y los interinsulares, estos últimos con un tratamiento diferencial en bonificaciones, el cual no es objeto de este artículo.

#### **IV. EL SECTOR SIDERÚRGICO: BONIFICACIONES A LA TASA DE LA MERCANCÍA**

Se han analizado las principales mercancías implicadas en

el ciclo productivo del acero que se mueven por los puertos españoles. Como materia prima, se ha analizado únicamente la chatarra, ya que en España el procedimiento de producción más utilizado (78 por 100) es el horno eléctrico. El mineral de hierro no se ha considerado, por tener un menor peso en la producción y por estar sus movimientos muy localizados en dos puertos de interés general. Como productos terminados se han tenido en cuenta, de forma agrupada, los códigos arancelarios de las mercancías bonificadas por las autoridades portuarias.

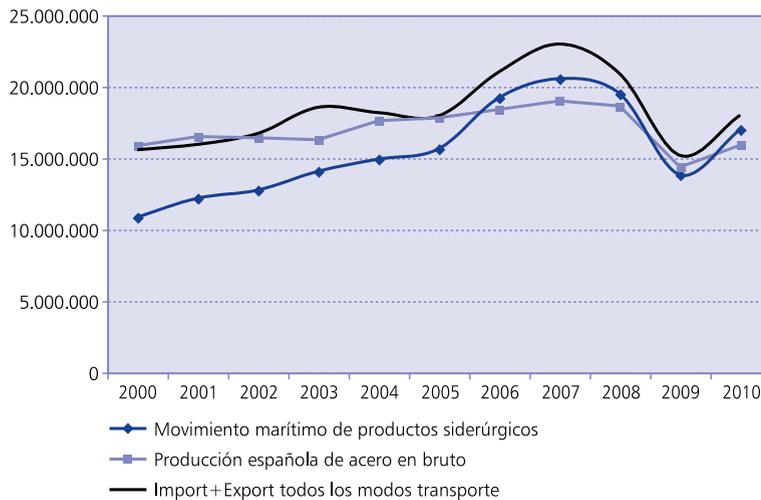
Como se puede apreciar en el gráfico 2, las empresas siderúrgicas han buscado una salida a sus stocks en la exportación a países no europeos, dada la caída del consumo en los sectores de cons-

trucción y automoción en España. El tráfico marítimo de los productos siderúrgicos se concentra en los puertos más próximos a los centros de producción, los cuales se sitúan fundamentalmente en el Cantábrico, Costa Catalana y Levante. Sin embargo, existen cadenas de transporte en competencia por los mercados de las zonas de Madrid, Aragón y Extremadura.

En cuanto a los movimientos de chatarra, el 96 por 100 de los mismos se destinan a los procesos productivos dentro de la península Ibérica, siendo importaciones aproximadamente el 41 por 100, y el 59 por 100 restante oferta del mercado interior (ver gráfico 3).

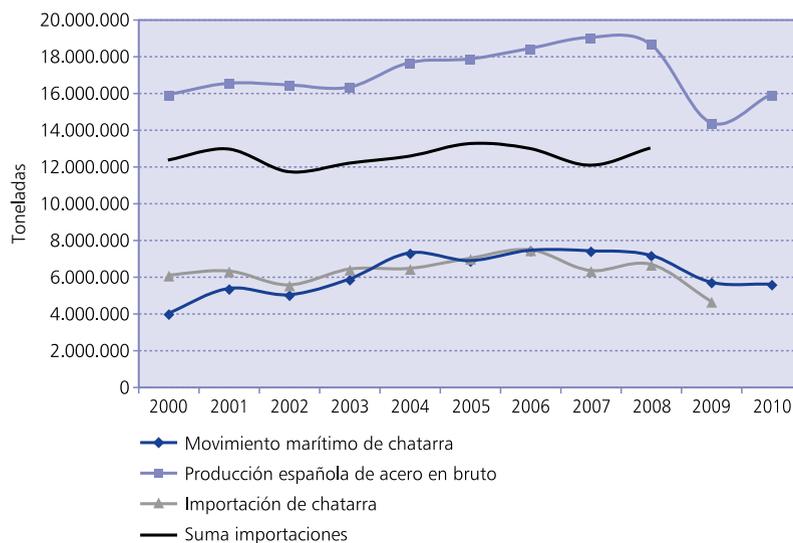
El estudio de bonificaciones que se presenta a continuación únicamente tiene en cuenta los

GRÁFICO 2  
MOVIMIENTO MARÍTIMO DE PRODUCTOS SIDERÚRGICOS



Fuente: UNESID (Unión de Empresas Siderúrgicas), Puertos del Estado y elaboración propia.

GRÁFICO 3  
MOVIMIENTO MARÍTIMO DE CHATARRA



Fuente: UNESID, Puertos del Estado y elaboración propia.

productos manejados como mercancía general no contenerizada en embarque o desembarque.

Las partidas en contenedor se bonifican por su elemento de transporte, y, en algunos puertos,

como tráfico *ro-ro*, si así se especifica por parte de la autoridad portuaria. Aquellos puertos con la mayoría de mercancía en tránsito no aplican bonificaciones por tráfico prioritario o estratégico, ya que la ley contempla una serie de coeficientes que reducen la cuota de la tasa de la mercancía de forma importante (ver cuadros n.ºs 3 y 4).

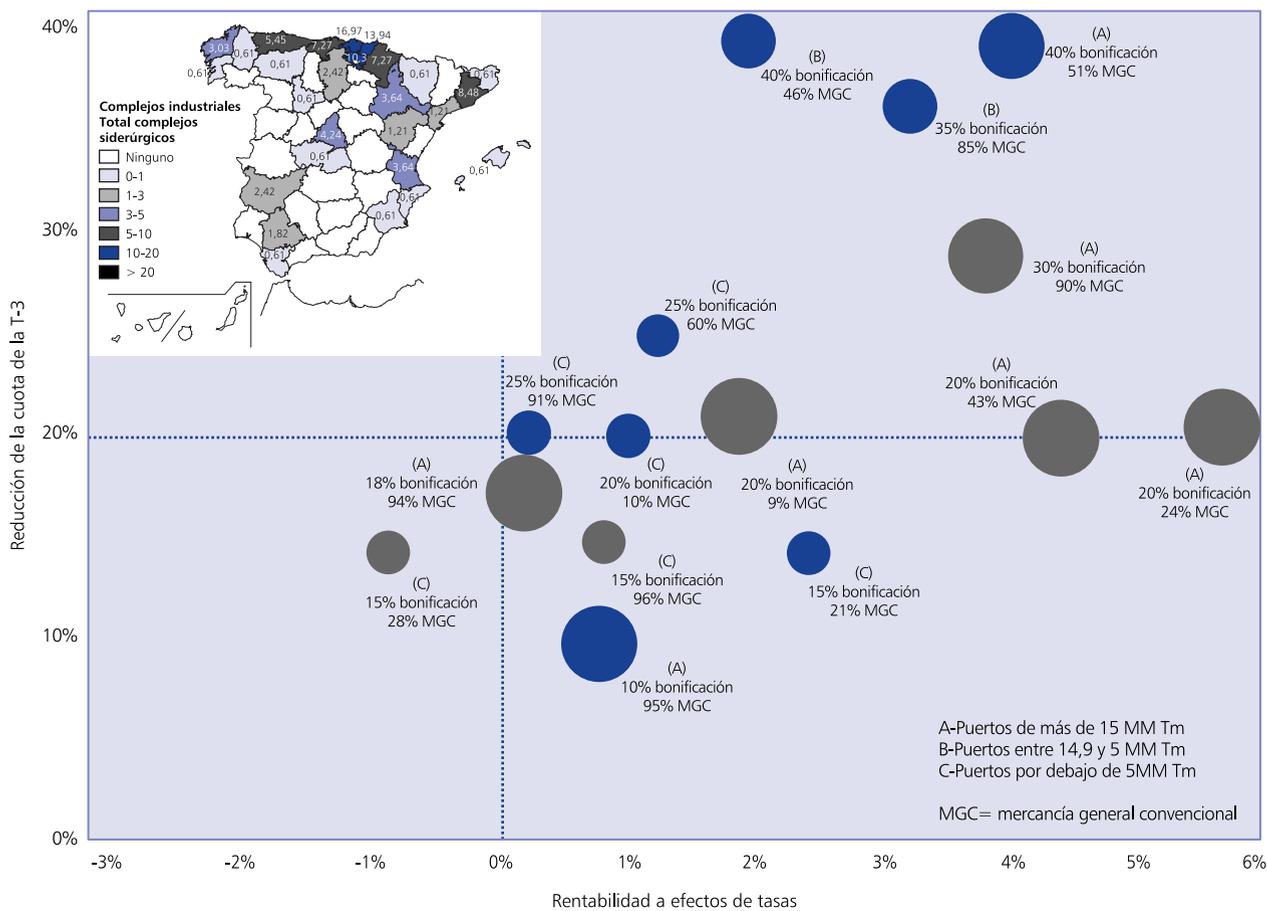
En los gráficos 4 a 6 se sitúan los puertos de la fachada atlántica (azul) y los puertos de la fachada mediterránea (gris) según las siguientes variables:

— *Tamaño del puerto*. El tamaño de los círculos obedece a tres tipologías de puertos. Los círculos grandes (A) son puertos que manejan más de 15 millones de toneladas al año. Los círculos medianos (B) son puertos que manejan de 14,9 a 5 millones de toneladas al año, y los círculos más pequeños (C) representan a puertos con menos de 5 millones de toneladas al año.

— *Reducción de la cuota de la tasa de la mercancía (T-3)* por efecto de las bonificaciones por tráfico sensible, prioritario o estratégico. Se posiciona a la autoridad portuaria por las bonificaciones efectivamente aplicadas en 2010 en función del tráfico de chatarra y productos siderúrgicos elaborados en operaciones de embarque y desembarque. Recordemos que la bonificación máxima es un 40 por 100.

— *Rentabilidad a efectos de tasas* de la autoridad portuaria según los datos de cierre contable de 2010. Esta variable es la que condiciona el establecimiento del «coeficiente corrector», por el que se multiplica la cuantía básica de la tasa, de forma previa a aplicarle los diferentes

GRÁFICO 4  
PRODUCTOS SIDERÚRGICOS TERMINADOS



Azul: Fachada Atlántica. Gris: Fachada Mediterránea.  
Fuente: Elaboración propia.

coeficientes que se reflejan en los cuadros n.ºs 3 y 4. En general, aquellas autoridades portuarias con rentabilidad negativa deberán tender a fijar coeficientes correctores por encima de 1. Los coeficientes correctores han de tener en cuenta la estructura de costes y garantizar el principio de autosuficiencia económico-financiera de la autoridad portuaria.

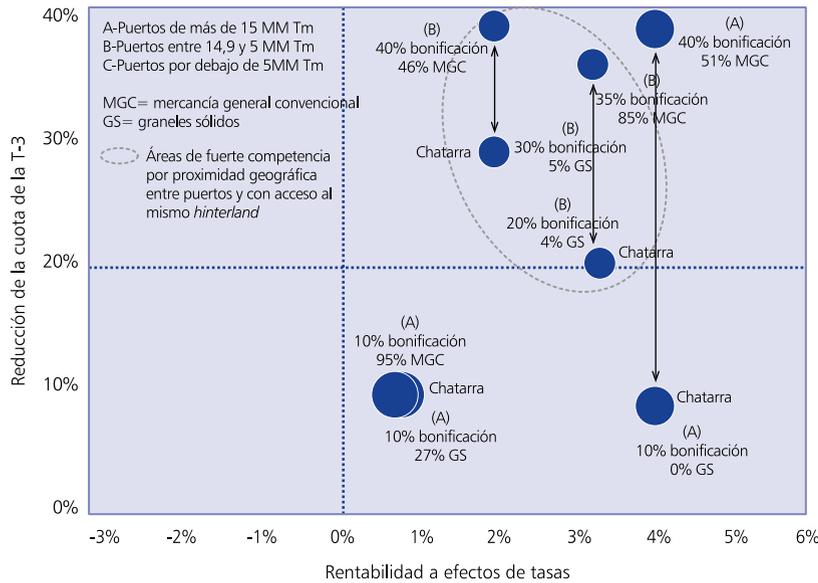
En el gráfico 4 se incluye el peso porcentual de los productos siderúrgicos en el total de

mercancía general convencional (porcentaje MGC) para cada autoridad portuaria en 2010. Como puede apreciarse, todas las autoridades portuarias con rentabilidad positiva bonifican los movimientos de productos siderúrgicos elaborados (grupos de mercancía 3, 4 y 5), con tendencia a aumentar la cuantía de la bonificación cuanto más rentable es el organismo público y mayor es el peso de la mercancía en la composición de los tráficó de mercancía general convencional.

También es necesario señalar que trece de los quince puertos que bonifican los productos siderúrgicos acceden a su *hinterland* por ferrocarril.

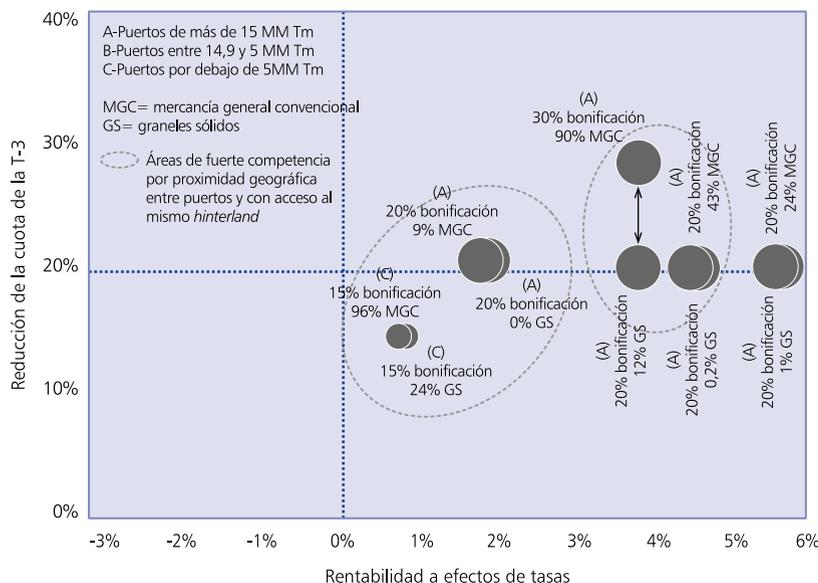
En cuanto al tráfico de chatarra (grupo de mercancía 1), se bonifica por el 60 por 100 en las quince autoridades portuarias consideradas. La no bonificación de la chatarra en algunos puertos se debe fundamentalmente a que a la cuota de la tasa de la mercancía se le aplica un coeficiente del 0,16 por ser grupo 1,

**GRÁFICO 5**  
**CHATARRA Y PRODUCTOS SIDERÚRGICOS TERMINADOS:**  
**FACHADA ATLÁNTICA**



Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 6**  
**CHATARRA Y PRODUCTOS SIDERÚRGICOS TERMINADOS:**  
**FACHADA MEDITERRÁNEA**



Fuente: Elaboración propia.

mientras que a los productos elaborados de los grupos 3 al 5 se les aplican coeficientes del 0,43 al 1.

En los gráficos 5 y 6 se expone el comportamiento de los puertos de las fachadas atlántica y mediterránea, en relación con la bonificación a la totalidad del ciclo productivo de los productos siderúrgicos en España. El primer hecho a destacar es que la materia prima se empieza a bonificar a partir del 1 por 100 de rentabilidad a efectos de tasas, es decir, que aquellos puertos con una alta dependencia de los productos siderúrgicos elaborados, pero con una rentabilidad por debajo del 1 por 100, no pueden asumir el riesgo de bonificar una mercancía del grupo 1, cuestión que ha de ser entendida y asumida por los demás modos de transporte y operadores que conformen esa cadena logística en particular. Por otra parte, los puertos de la fachada mediterránea son más agresivos, primero por su volumen de tráfico y su rentabilidad, y, segundo, porque participan en cadenas logísticas que acceden a un *hinterland* más lejano. Estas cadenas logísticas han de asegurar los flujos de ida de materia prima y de retorno de productos elaborados, por lo que en general bonifican el 20 por 100 mínimo en todo el ciclo productivo.

En ambas fachadas existen cadenas logísticas en competencia por proximidad de, al menos, dos puertos a complejos siderúrgicos concretos, e incluso existen puertos de la fachada atlántica que compiten con puertos de la mediterránea dentro de cadenas logísticas que acceden al mercado interior de la península.

## V. EL SECTOR DEL PAPEL Y LA PASTA: BONIFICACIONES A LA TASA DE LA MERCANCÍA

El sector de papel y la pasta se subdivide en, al menos, dos subsectores: el de la pasta de papel y el de los productos terminados del papel y cartón.

El mapa 1 muestra la distribución de las distintas empresas manufactureras, incluidas las de productos transformados de la madera. España representa el 4,8 por 100 de la producción de

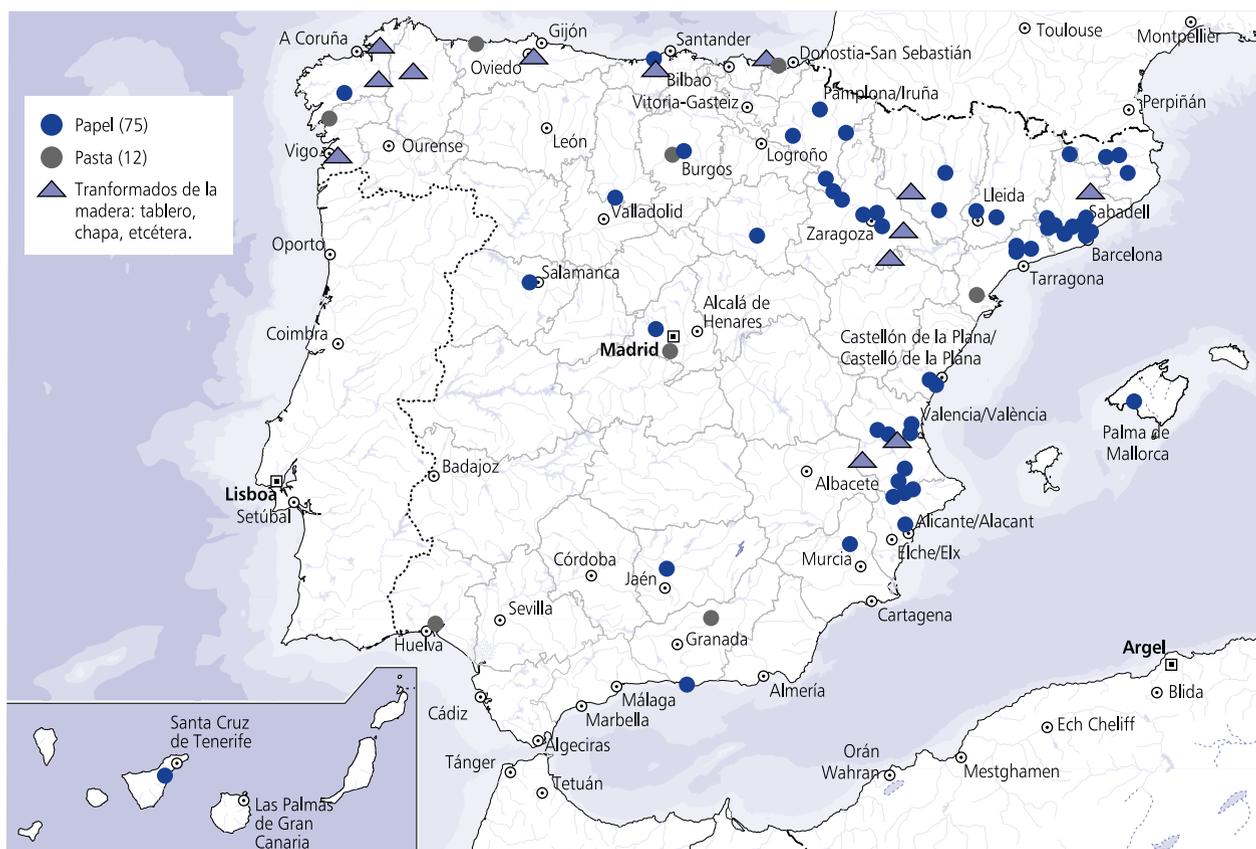
pasta de papel europea. Un 62 por 100 de esta producción se exporta a países del norte de Europa para la fabricación de papel y derivados. El 64 por 100 de la producción de pasta de papel se concentra en Galicia, Castilla y León, Asturias, País Vasco y Navarra.

En cuanto al papel y derivados, España concentra el 6,4 por 100 de la producción europea. Es importante reseñar que en todos los países europeos se emplea un 40,4 por 100 de pasta de papel y un 43,9 por 100 de papel reciclado en la fabricación

de dichos productos. El 75 por 100 de la producción nacional de papel y derivados se concentra en Aragón, Cataluña, País Vasco y Navarra. Los gráficos 7 y 8 muestran la evolución de las variables más relevantes en el sector, distinguiendo entre producto semielaborado y producto terminado.

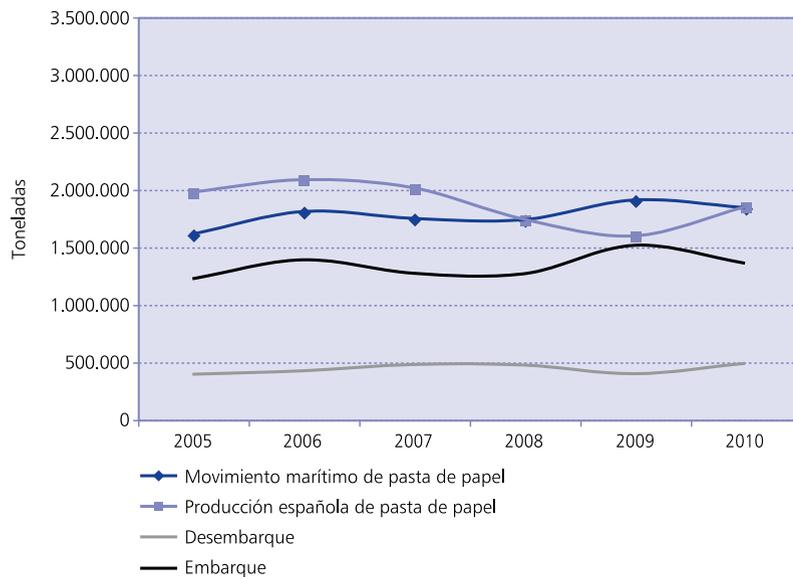
Los países europeos mueven entre sí un 35,5 por 100 de las exportaciones (6 de 16,9 millones de Tm), mientras que el resto tiene como destino otros continentes, destacando el asiático con 28,4 por 100 de las mismas

MAPA 1  
DISTRIBUCIÓN DE EMPRESAS MANUFACTURERAS DEL SECTOR DE PAPEL Y PASTA



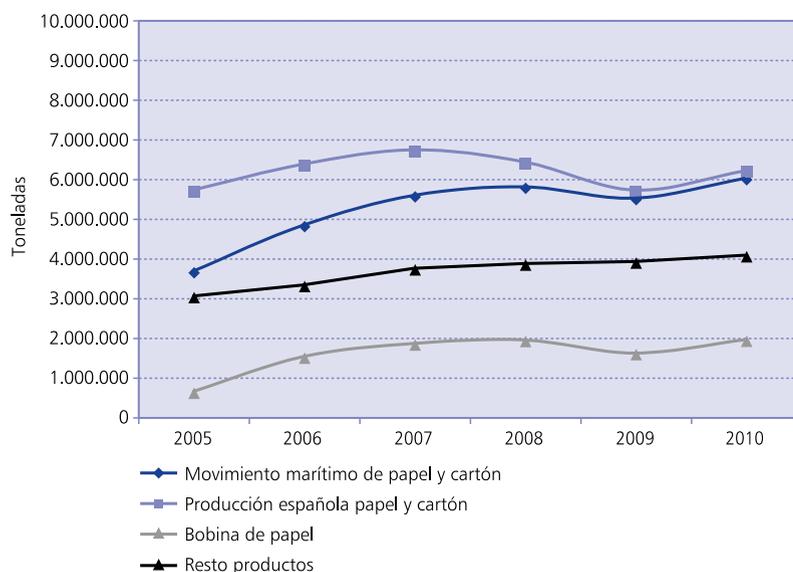
Fuente: ASPAPEL (Asociación Española de Fabricantes de Pasta, Papel y Cartón) y elaboración propia.

GRÁFICO 7  
PRODUCTO SEMIELABORADO: PASTA DE PAPEL



Fuente: CEPI (Confederation of European Paper Industries), ASPAPEL, Puertos del Estado y elaboración propia.

GRÁFICO 8  
PRODUCTOS TERMINADOS: PAPEL Y CARTÓN



Fuente: CEPI, ASPAPEL, Puertos del Estado y elaboración propia.

(4,8 millones de Tm). En cuanto a las importaciones, unos 4,5 millones de Tm en 2010, el 40,9 por 100 provino de Norteamérica (1,8 millones de Tm) y el 27,1 por 100 (1,2 millones de Tm) se movió entre países europeos. Es de destacar el alto grado de contenerización de estas mercancías, muy diferente del de los productos siderúrgicos terminados.

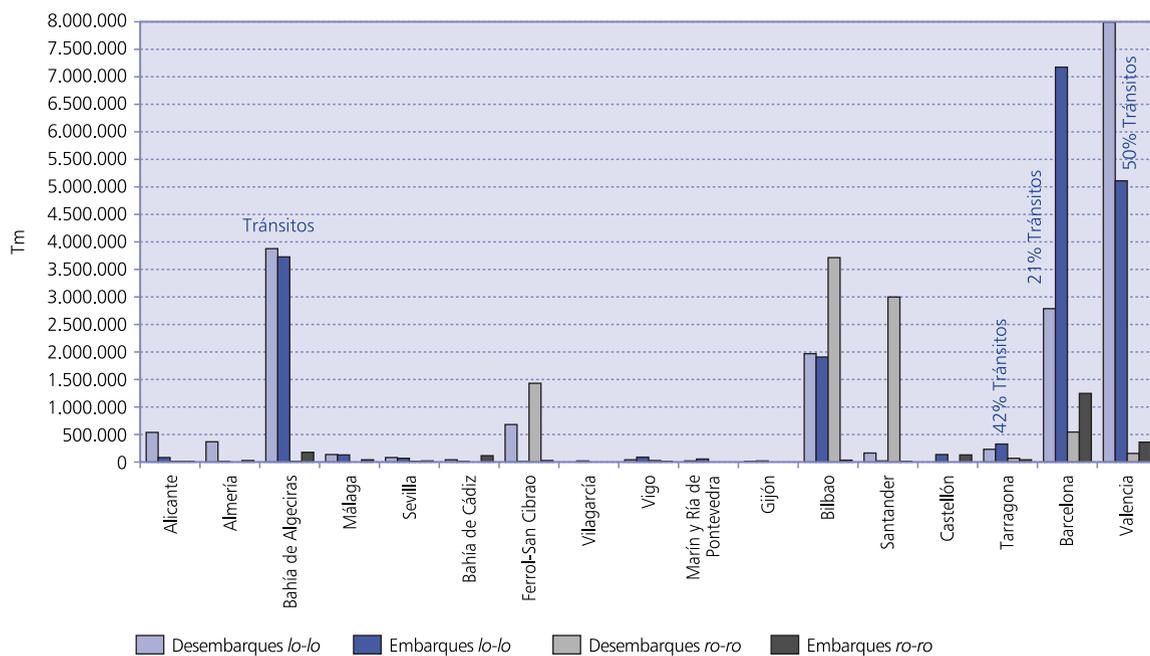
Dadas las características de este mercado, en el gráfico 9 se aprecia la diversidad de operaciones que se realizan en los puertos españoles en relación con los productos de papel y derivados, observándose que en los puertos de la fachada mediterránea que presentan líneas *deep-sea* existen operaciones de tránsito de estos productos. También se aprecia, en ciertos puertos de la fachada atlántica, un alto volumen de movimientos *ro-ro* en servicios de transporte marítimo de corta distancia (TMCD).

En cuanto a las bonificaciones por tráfico sensible, prioritario o estratégico en los puertos de interés general, cabe destacar que tanto las materias primas (pasta y papel reciclado), como los productos terminados pertenecen a grupos altos, en comparación con las materias primas para la producción del acero y derivados. Así, el papel reciclado es grupo 3; la pasta de papel, grupo 4, y los productos elaborados de papel y cartón, grupo 5.

Adicionalmente, ante la diversidad de operaciones descritas, la cuota íntegra de la tasa puede presentar una amplia variabilidad, siendo muy baja en los puertos con un alto porcentaje de operaciones de tránsito. Por otro lado, las bonificaciones analizadas se centran en mercancía manipulada por métodos convencionales (no contenerizada),

GRÁFICO 9

## MOVIMIENTOS MARÍTIMOS DE PRODUCTOS DE PAPEL Y CARTÓN, 2010



Fuente: CEPI, ASPAPEL, Puertos del Estado y elaboración propia.

por lo que pueden existir y existen bonificaciones a este tráfico por «servicio marítimo», no por naturaleza de la mercancía, las cuales no se contemplan en este artículo.

Al igual que en el apartado dedicado al sector siderúrgico, en los gráficos 10 y 11 se sitúan los puertos de la fachada atlántica (azul) y los puertos de la fachada mediterránea (gris) según las siguientes variables:

— *Tamaño del puerto.* El tamaño de los círculos obedece a tres tipologías de puertos. Los círculos grandes (A) son puertos que manejan más de 15 millones de toneladas al año. Los círculos medianos (B) son puertos que manejan de 14,9 a 5 millones de toneladas al año, y los círculos más pequeños (C) representan a

puertos con menos de 5 millones de toneladas al año.

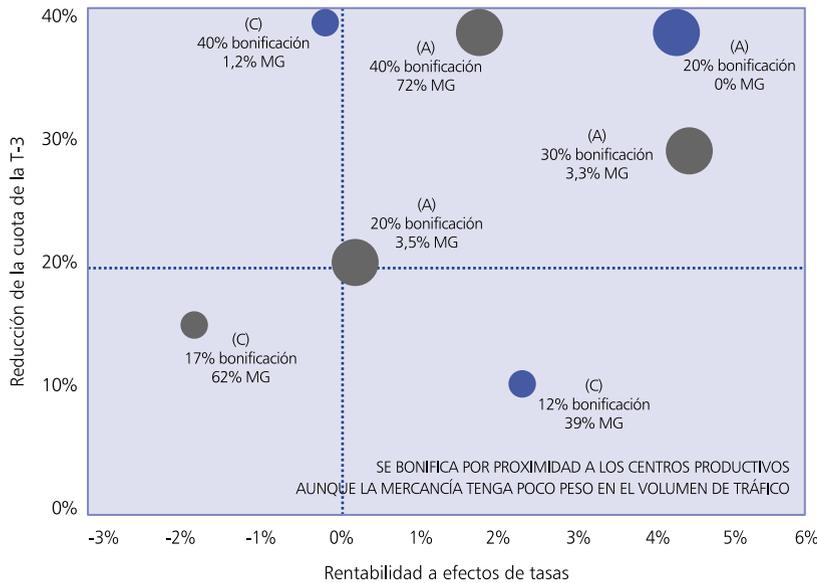
— *Reducción de la cuota de la tasa de la mercancía (T-3)* por efecto de las bonificaciones por tráfico sensible, prioritario o estratégico. Se posiciona a la autoridad portuaria por las bonificaciones efectivamente aplicadas en 2010 en función del tráfico de pasta de papel, y productos finales de papel y cartón en operaciones de embarque y desembarque por métodos convencionales (con la limitación que hemos señalado anteriormente). Recordemos que la bonificación máxima es un 40 por 100.

— *Rentabilidad a efectos de tasas de la autoridad portuaria* según los datos de cierre contable de 2010. Esta variable es la que condiciona el establecimiento

del «coeficiente corrector», por el que se multiplica la cuantía básica de la tasa, de forma previa a aplicarle los diferentes coeficientes que se reflejan en los cuadros n.ºs 3 y 4. En general, aquellas autoridades portuarias con rentabilidad negativa deberán tender a fijar coeficientes correctores por encima de 1. Los coeficientes correctores han de tener en cuenta la estructura de costes y garantizar el principio de autosuficiencia económico-financiera de la autoridad portuaria.

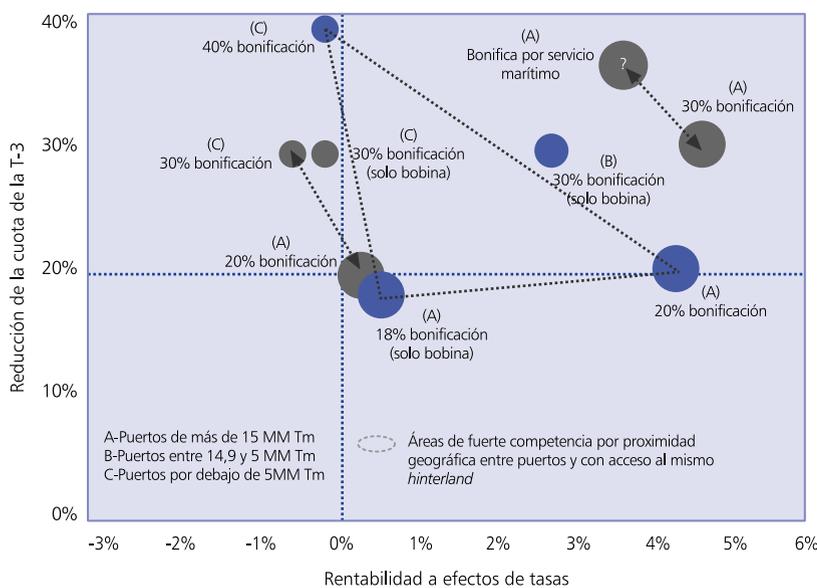
Como se aprecia en el gráfico 10, la pasta de papel movida por métodos convencionales es bonificada por las autoridades portuarias por el único criterio de proximidad al centro de producción, haciendo prevalecer el criterio de desarrollo económico y social de la zona de influencia

**GRÁFICO 10**  
**PASTA DE PAPEL**



Azul: Fachada Atlántica. Gris: Fachada Mediterránea.  
Fuente: Elaboración propia.

**GRÁFICO 11**  
**PRODUCTOS ELABORADOS DE PAPEL Y CARTÓN**



Azul: Fachada Atlántica. Gris: Fachada Mediterránea.  
Fuente: Elaboración propia.

sobre el resto de variables determinantes.

En cuanto a los productos de papel y derivados movidos por métodos convencionales (gráfico 11), es necesario resaltar la limitación del análisis, ya que se reflejan únicamente ocho de los diecisiete puertos que presentan un volumen significativo de movimiento de los códigos arancelarios 48. Estos puertos son los que han explicitado en sus cuadros de bonificaciones relativos a tráficos sensibles, prioritarios y estratégicos la bonificación por naturaleza de la mercancía, siendo conscientes de que los nueve puertos restantes bonifican igualmente este tráfico como «servicio marítimo», o no lo hacen porque la cuota íntegra de la tasa es ya lo suficientemente económica como para contribuir de forma eficaz al abaratamiento del coste de la cadena logística correspondiente.

## VI. CONCLUSIONES

— En los sistemas de transporte compiten cadenas logísticas completas en las que las administraciones portuarias contribuyen apoyando a los operadores privados en la mejora de la competitividad y la sostenibilidad económica, ambiental y social de la actividad portuaria, y del sistema de transporte.

— Para mantener el principio de autosuficiencia económica de las autoridades portuarias es necesario conocer la sensibilidad real que tiene el coste atribuible a las tasas portuarias como factor diferencial en el reencaminamiento de la cadena logística. Para ello, se ha de profundizar en la relación con los sectores económicos relevantes con el fin de prever los cambios estratégicos de negocio que puedan afectar al transporte y diseñar, en conse-

<p>cuencia, ofertas logísticas adaptadas a esas nuevas realidades.</p> <p>— La cuota íntegra de la tasa de la mercancía puede presentar una amplia variabilidad, y puede ser distinta por puerto y tráfico, dependiendo del modo en que se articule el movimiento de mercancías. La cuota a aplicar será distinta en función de si los productos se mueven por una concesión o no, de si se trata de embarques/desembarques, tránsitos o transbordos, de si la mercancía entra o sale del recinto portuario en ferrocarril, etcétera.</p> <p>— En no pocas ocasiones se tiende a identificar coeficientes</p>	<p>(con efecto reductor sobre la cuantía básica) con bonificaciones. Hemos visto que los coeficientes se aplican sobre la cuantía básica de la tasa, modificada por el coeficiente corrector que la autoridad portuaria determine en función de su propia autosuficiencia económica para llegar a la cuota de la tasa. Es, a partir de este valor de la cuota de la tasa, sobre el que empiezan a tener un papel las bonificaciones por tráficlos sensibles, prioritarios o estratégicos.</p> <p>— En muchos casos no tiene sentido aplicar bonificaciones adicionales a la cuota íntegra de la tasa de la mercancía, ya que</p>	<p>por el efecto de los coeficientes, o por el de otras bonificaciones como las aplicables a la tasa de ocupación, la administración portuaria apoya suficientemente la competitividad de la cadena de transporte.</p> <p>— Es probable que, con el progresivo proceso de contenerización de las mercancías, el peso de las bonificaciones por naturaleza se limite a tráficlos muy concretos y vaya extendiéndose, con el tiempo, el uso de la bonificación en función de los servicios marítimos, siempre dentro de los límites y con los condicionantes que la legislación portuaria y la general tributaria exigen.</p>
---	--	---