Modifica diversos cuerpos legales, con el objeto de potenciar la actividad portuaria y estimular la relación entre los puertos y las ciudades que los albergan.

Boletín N° 9088-14

FUNDAMENTOS:

I. Introd

Valparaíso, debe su creación, desarrollo y características a su condición portuaria. La ciudad, su morfología urbana, su cultura, su patrimonio, entre muchos otros aspectos está ligado a tal condición, que ha dado como resultado la situación actual y su valoración como un activo de la ciudad.

La actividad portuaria ha sido, en distintos momentos de su historia, motor de desarrollo e impronta de la ciudad; en otros, las situaciones que han afectado o requerido la actividad portuaria han sido detonantes de agudas crisis.

Esta relación ambigua –como ha sido hasta este momento– requiere un cambio sustancial que apunte a generar un marco de relaciones que propicie las bases de una relación constructiva entre la ciudad y la actividad portuaria, puesto que ya no se pueden seguir proponiendo modelos de desarrollo que sólo apunten al fortalecimiento de una de las partes en desmedro de la otra.

Esta situación de conflicto no ha sido privativa de Valparaíso, sino que ha sido reconocida como una realidad que afecta en general a las ciudades portuarias y, en tal contexto, se han desarrollado distintas estrategias que buscan hacer frente y fortalecer esta relación.

La Asociación Internacional de Ciudades y Puertos (AIVP), en su congreso del año 2006, aprobó una Carta para el desarrollo sostenible de las ciudades portuarias, en donde plantean los principios básicos que deben atenderse a fin de alcanzar un desarrollo sostenible de las ciudades puerto.

Así, se definen los siguientes aspectos que permitirían abordar la problemáticas de las ciudades-puertos.

1. Asegurar la coherencia de los proyectos en los territorios de las ciudades y regiones portuarias.
2. Tratar las interfaces portuarias desde el punto de vista del carácter mixto.
3. Respetar los equilibrios entre ciudad portuaria y medio ambiente natural.
4. Reforzar la cohesión social y dinamizar el empleo.
5. Favorecer desarrollos económicos portuarios y urbanos innovadores.
6. Cooperar entre ciudades portuarias.

Estos principios, se formulan a partir de la propia experiencia de las distintas ciudades-puertos que forman la organización.

II. Exter

En el estudio “Análisis de la Competitividad entre el Transporte Caminero y Ferroviario respecto del Acceso a Puertos" realizado por INECON Ingenieros y Economistas Consultores S.A. el año 2011 (encargado por el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) a través de su Subsecretaría de Transportes), se plantea que la permanente

tensión que sufren las ciudades-puerto, no es sólo una realidad nacional, sino propia de esta actividad. Se señala que una de las principales causas de esta situación es la necesidad de relaciones de conectividad de los puertos, y la concordancia de estas con las demandas de la ciudadanía por mejores condiciones de vida para sus habitantes.

Se señala que “la ciudadanía considera que el acceso al borde costero y las facilidades de desplazamiento en lugares aledaños a las instalaciones portuarias, constituyen elementos de gran importancia en el contexto de presentar atractivos turísticos de la ciudad y del fortalecimiento de la identidad urbana. El puerto, por su parte, ve encarecer sus costos de operación al ser sujeto de regulaciones urbanas y ambientales cada vez más estrictas en materia de acopios en sus áreas de respaldo y presión por liberar espacio para la ciudad”.

Se plantea que la gradual disociación de intereses entre los puertos, que abogan por alcanzar mecanismos de mayor eficiencia para competir en un mundo globalizado, y las ciudades, que buscan atraer actividad económica, entre estas actividades turísticas y por otra calidad de vida a sus habitantes.

Se plantea que las principales desventajas de esta convivencia se señalan en:

1. En relación a la Ciudad:

- Obstrucción al borde costero
- Flujo de camiones y cargas pesadas.
- Ruido, contaminación, inseguridad.
- Marginalidad, delincuencia.
- Impactos visuales por infraestructura portuaria (grúas, contenedores)

2. En relación al Puerto:

- Limitación en sus áreas de expansión.
- Limitación a los frentes de atraque.
- Restricciones de horarios.

- Congestión vial.
- Falta de diálogo.

En esta misma línea se plantean las siguientes ventajas:

1. En relación a la Ciudad:
- Identidad histórica.
- Proyección nacional e internacional.
- Desarrollo del comercio y el turismo.
- Desarrollo económico y generación de empleo.
- Buena conectividad.
- Actividades complementarias relacionadas al borde costero: pesca artesanal, gastronomía.

2. En relación al Puerto:
- Mercado laboral.
- Centro urbano, servicios generales.
- Mercado habitacional.
- Servicios especializados (SAG, Aduanas).
- Plataformas logísticas.
- Seguridad.

III. Legisl

1. España: Puerto de Barcelona.

a) Régimen Legal

El Sistema Portuario español de titularidad estatal está integrado por 46 puertos de interés general, gestionados por 28 Autoridades Portuarias, cuya coordinación y control de eficiencia corresponde al Organismo Público Puertos del Estado. Los principales cuerpos normativos en esta materia son la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, cuyo texto refundido fue fijado por el Real Decreto Legislativo

2/2011 y la Ley 48/2003 sobre régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general.

Este último cuerpo legal se refiere principalmente a la forma en que la actividad portuaria se debe desarrollar, estableciendo, como regla general, la existencia de un régimen de competencia entre los puertos de interés general y entre las Autoridades Portuarias que los gestionan.

Por su parte, la Ley de Puertos del Estado y de la Marina Mercante, en lo que dice relación con los puertos, tiene como objeto (artículo 1):

- Determinar y clasificar los puertos que sean competencia de la Administración General del Estado.
- Regular la planificación, construcción, organización, gestión, régimen económico financiero y policía de los mismos.
- Regular la prestación de servicios en dichos puertos, así como su utilización.
- Determinar la organización portuaria estatal, dotando a los puertos de interés general de un régimen de autonomía funcional y de gestión para el ejercicio de las competencias atribuidas por esta ley, y regular la designación por las Comunidades Autónomas de los órganos de gobierno de las Autoridades Portuarias.

Asimismo, se definen los puertos marítimos “al conjunto de espacios terrestres, aguas marítimas e instalaciones que, situado en la ribera de la mar o de las rías, reúna condiciones físicas, naturales o artificiales y de organización que permitan la realización de operaciones de tráfico portuario, y sea autorizado para el desarrollo de estas actividades”.

En cuanto a su administración, esta se entrega a nivel estatal a la autoridad denominada Puertos del Estado. Además se establecen las denominadas Autoridades Portuarias, las que se encuentran encargadas de la administración de uno o más puertos de los que componen el sistema portuario español.

b) Normas relativas a la relación entre el puerto y la ciudad que lo alberga

La Ley de régimen económico y de prestación de servicios de los puertos de interés general dispone en el parágrafo 2 del artículo 4º Optimización de la gestión económica, lo siguiente: "La gestión económica se realizará en un marco de desarrollo sostenible que velará por la protección y conservación medioambiental, **por la adecuada integración de los puertos en las ciudades de su entorno** y por la conservación del Patrimonio Histórico Español afecto al servicio de los puertos."

Otra referencia que encontramos es el parágrafo 2 del artículo 38 Plan Director de Infraestructuras del Puerto: "Previa a su aprobación y una vez realizada la tramitación ambiental que corresponda por las Autoridades Portuarias, se elevará por Puertos del Estado al Ministerio de Medio Ambiente para la evaluación de impacto ambiental, cuando proceda. Asimismo, y previa su aprobación, se dará audiencia a la autoridad autonómica competente en materia de ordenación del territorio."

Este mismo cuerpo legal, en su Capítulo III, relativo a la utilización del dominio público portuario establece un procedimiento de aprobación de los "Planes de utilización de los espacios portuarios", instrumento mediante el cual se define los usos posibles en los recintos portuarios. Este instrumento es distinto de aquellos necesarios para la gestión administrativa del puerto.

Este procedimiento contempla la responsabilidad de la autoridad portuaria en su elaboración y justificación, como también la participación de otros organismos tales como la autoridad urbanística, pesqueras, deportivas, así como todos

aquellos ámbitos sectoriales sobre los que pueda incidir el plan de utilización de los espacios portuarios.

Paralelamente, este plan se somete a un mecanismo de información pública durante 30 días en los cuales los interesados pueden formular observaciones, las que deben ser respondidas e incluidas en el proceso.

Luego, el informe es remitido a la Autoridad Portuaria, quien reúne información en otros aspectos relevantes de carácter estratégico nacional, y lo remitirán al Ministerio de Fomento, entidad que en definitiva es quien aprueba el plan.

En el caso de las modificaciones, se distingue entre aquellas que implican una alteración significativa, del resto de las modificaciones. Alteración significativa se conceptualiza como aquella modificación que supone una alteración individual o acumulada superior al 15% de la superficie asignada a un determinado uso o aquellas vinculadas a usos no portuarios.

En el caso de las modificaciones que impliquen una alteración significativa, esta deberá someterse al mismo procedimiento de aprobación del plan, sin perjuicio del cumplimiento de otras exigencias legales como los de carácter ambiental.

2. Argentina

a) Régimen legal por el cual se realiza gestión de puertos

El marco normativo argentino de los puertos se conforma de regulaciones a nivel nacional y a nivel provincial. En el primero de ellos nos encontramos con la Ley 24.093 de Desregulación de la Actividad Portuaria, que en su artículo primero establece su ámbito de aplicación al disponer: “Todos

los aspectos vinculados a la habilitación, administración y operación de los puertos estatales y particulares existentes o a crearse en el territorio de la República, se rigen por la presente ley.”.

En el ámbito de la gestión de los puertos, podemos identificar dos sistemas: uno a través del cual es la autoridad de nivel nacional la que gestiona los puertos y otra en que las provincias asumen dicha función, en virtud de lo dispuesto en el artículo 11 de la ley antes citada que permite a solicitud de las provincias, que se les traspasen a ellas la administración de los puertos estatales. A su vez estas provincias pueden gestionar directamente los puertos o bien entregarla a particulares.

Cabe hacer presente que el artículo 12 de este cuerpo legal establece un requisito especial para el traspaso de los puertos estatales en el caso de las provincias de Buenos Aires, Rosario, Bahía Blanca, Neuquén y Santa Fe. Dicho requisito es que, de manera previa a la transferencia se deben haber constituido sociedades de derecho privado o entes públicos no estatales que tendrán a su cargo la administración de cada uno de esos puertos y, en uno y otro caso, se debe asegurar la participación de los sectores particulares interesados.

Para el caso de los puertos nacionales, es decir aquellos cuya administración no se ha traspasado a una provincia, la forma de gestión de los mismos se encuentra regulada en el artículo 13 de este mismo cuerpo legal. De acuerdo a dicha norma, la explotación puede ser efectuada por:

- La administración de los puertos nacionales;
- Ceder la operatoria y explotación a personas jurídicas estatales;
- Ceder la operatoria y explotación a personas jurídicas mixtas; o,
- Ceder la operatoria y explotación a personas jurídicas privadas.

En los tres últimos casos esto se debe hacer mediante un contrato de concesión de uso o locación total o parcial a través de un procedimiento de licitación pública. En cuanto a la duración de las concesiones, el artículo 16 no fija un plazo máximo, sino que utiliza como criterio para determinar la duración que el plazo de la concesión permita la amortización racional de las inversiones acordadas entre las partes.

En esta legislación no se consideran normas relativas a si se privilegia un sistema multioperador o bien uno monoperador, sino que deja abierta la posibilidad a que, dependiendo del caso se utilice uno y otro sistema, pues se permite el otorgamiento de concesiones totales o parciales de un puerto, con lo que, en un mismo recinto portuario es posible que existan más de dos entes operándolo.

b) Normas relativas a relación entre el puerto y la ciudad que lo alberga

En la ley Nº 24.093 no se contemplan normas que regulen la relación entre los puertos y la ciudad que los albergan. En todo caso, debe tenerse presente que al permitirse que la gestión de los puertos sea entregada a una provincia, esta puede obtener recursos de dicha explotación, lo que dependerá de cada caso.

Así, por ejemplo, en podemos señalar el artículo 5º de la Ley provincial 11.011 sobre Entes Administradores Puerto Santa Fe y Puerto Rosario, que exige como requisito para ejercer como Presidente del Ente Administrador el tener domicilio en la ciudad puerto y una residencia mínima de dos años en la misma.

IV. Propu
la actividad portuaria con la ciudad.

De la revisión de los aspectos que contempla la Carta para el desarrollo sostenible de las ciudades portuarias y tomando en

consideración aquellos aspectos que se señalan como las principales desventajas de la relación ciudad-puerto, es posible formular ciertas propuestas de modificaciones legales a fin de mejorar la relación puerto-ciudad.

Se proponen mecanismos que permitan, por una parte, mejorar las instancias de planificación existentes de manera de establecer obligaciones tanto de las autoridades locales o regionales como de las autoridades de las empresas portuarias en términos de realizar propiciar acciones que apunten al desarrollo conjunto de las ciudades-puertos y por otra, de manera complementaria, mecanismos que permitan dimensionar adecuadamente los impactos y las compensaciones requeridas por las ciudades producto de la actividad portuaria.

1. **Mecanismo de planificación.**

Entre los mecanismos de planificación se proponen los siguientes:

a. Una modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcción, en relación a la planificación urbana intercomunal, a fin de entregar potestades a las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, para realizar estudios y liderar mesas de trabajo que sean pertinentes, con los municipios que contengan recintos portuarios, aéreos u otros similares, y las empresas responsables, ya sean públicas o privadas, a fin de establecer lineamientos conjuntos que promuevan un desarrollo integral y las líneas estratégicas que deben quedar plasmadas en el instrumento de planificación.

b. Modificación de la Ley N° 19.542, en los siguientes sentidos: primero, establecer que al menos uno de los directores sea una persona que represente los intereses de la ciudad que alberga el recinto portuario; segundo,

establecer dentro de las funciones del directorio de la empresa portuaria que éste no sólo vele porque no se limiten las posibilidades de desarrollo y expansión de los puertos, sino que además porque este desarrollo sea compatible con el desarrollo del resto de la ciudad; y, tercero, someter el Plan Maestro de cada empresa portuaria, y sus modificaciones significativas, a consultas ante el Consejo Regional, quienes velaran porque las propuestas que allí se contengan sean concordantes con los planes de desarrollo de la región y del Concejo Municipal, a fin de resguardar el impacto en el desarrollo comunal. En ambos casos, las observaciones deberán ser remitidas a la Empresa Portuaria para que sean consideradas dentro del respectivo plan; cuarto, a fin de categorizar las modificaciones al Plan Maestro, introducir el concepto de "alteración significativa" como aquellas que impliquen cambios en una superficie de hasta el 10% de la superficie del recinto portuario o impliquen una modificación del destino o desafectación de los recintos en los usos portuarios.

Asimismo, definimos que se entiende por actividad portuaria para zanjar una discusión que a nuestra opinión, se resolvió de manera errónea y perjudicial para los puertos nacionales.

Finalmente, incorporamos un mecanismo para que los concejos municipales puedan provocar la remoción de los Gerentes Generales, cuando estos realicen gestiones que vayan en contra del mejor interés de la comuna que sirve de asiento para el respectivo puerto.

2. Mecanismos de compensación

Establecer modificaciones en la Ley N° 19.300 tendiente a incorporar las acciones de la actividad portuaria en el Sistema de Evaluación Ambiental, entendiendo que uno de los

objetivos de esta regulación es promover el desarrollo sostenible. Desde esta perspectiva se propone:

a. Incorporación de los Planes Maestros de las empresas portuarias a la Evaluación Ambiental Estratégica, con el objetivo de que estos instrumentos consideren criterios de desarrollo sustentable y normas de coordinación con otras entidades públicas. Con este mismo objetivo, se debe estudiar la vigencia de los planes portuarios. Además, lo anterior incorporara la necesaria participación ciudadana en la definición de estos lineamientos.

b. Incorporar entre las actividades que deben someterse al Sistema de Evaluación Ambiental, a los recintos portuarios, sus modificaciones significativas, áreas de acopio y otras áreas en que se desarrollen faenas relacionadas con la actividad portuaria a fin de sistematizar los impactos y externalidades de esta actividad y las compensaciones que sean necesarias.

c. Sistema Tributario que entregue los recursos a los gobiernos locales acorde a las necesidades adicionales que la actividad portuaria impone a las ciudades. Sin embargo, en este punto en particular, carecemos de las competencias constitucionales para gestionar reformas legales, por lo que abogaremos en el trámite legislativo y ejercicio de nuestra función de representación, para que medidas en esta dirección se materialicen en el corto y mediano plazo.

En definitiva, la presente consiste en una propuesta de modificaciones legales, cuyo objetivo es promover cambios institucionales que permitan el desarrollo sustentable de las ciudades portuarias, tendiente a generar mecanismos que permitan tanto el desarrollo portuario como la calidad de vida

urbana. Se intentan abordar distintas perspectivas, que permitan avanzar en el sentido declarado y que sean compatibles con la institucionalidad vigente, a partir de la experiencia internacional relativa a ciudades portuarias.
Las modificaciones legales que se proponen, apuntan a la compatibilización de la planificación urbana y portuaria, a la gestión de la administración de las empresas portuarias y a los aspectos ambientales de los proyectos portuarios.

Por lo anterior, venimos en proponer el siguiente:

PROYECTO DE LEY

Artículo 1.- Modifícase el Decreto con Fuerza de Ley 458 de 1975, Ley General de Urbanismo y Construcción, en el siguiente sentido:

1) Reemplázase el inciso primero del artículo 36, por el siguiente:

“El Plan Regulador Intercomunal será confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las municipalidades correspondientes e

instituciones públicas o privadas cuya actividad genera impactos relevantes sobre el área en estudio, sin perjuicio de las normas especiales que se establezcan para el Área Metropolitana.”

2) Incorpórase al artículo 40, un inciso final nuevo, del siguiente tenor:

“En las comunas en que se emplacen recintos portuarios, aeródromos, aeropuertos u otros de similar naturaleza o impacto, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo respectiva podrá desarrollar los estudios y mesas de trabajo necesarias con participación de las municipalidades afectadas y las empresas y organismos responsables, públicos o privados, a fin de establecer lineamientos conjuntos que promuevan un desarrollo integral de dichos recintos y las comunas. Los lineamientos estratégicos que se definan deberán incorporarse en el instrumento de planificación.”

3) Introdúcense las siguientes modificaciones al artículo 41:

a. Para agregar en el inciso primero antes del punto final (.), la expresión “y ambiental”

b. Para agregar el siguiente inciso final nuevo:

“Cualquier otro instrumento con expresión territorial, tales como Planes de Desarrollo Turístico, Planes Costeros, Planes Maestros Portuarios, Zonas Protegidas, u otros que establezca la ley, deberán considerar al momento de su elaboración, lo establecido en el plan regulador comunal.”

Artículo 2.- Modifícase la Ley N° 19.542, Moderniza el Sector Portuario Estatal, en el siguiente sentido:

1) Incorpórase el siguiente inciso segundo nuevo al artículo 11, pasando los actuales segundo, tercero y cuarto a ser tercero y cuarto y quinto respectivamente:

"Se entenderá que una modificación tiene el carácter de "alteración significativa" cuando implique cambios en una superficie igual o superior al 10% de la superficie del recinto portuario o impliquen una modificación del destino o desafectación de los recintos en los usos portuarios.".

2) Incorpórase el siguiente inciso cuarto nuevo al artículo 13, pasando los actuales incisos cuarto y quinto a ser quinto y sexto respectivamente:

"El "Plan Maestro" o aquellas modificaciones calificadas como "alteraciones significativas", antes de su aprobación, deberán ser sometidas a consulta ante el Consejo Regional respectivo, a fin de velar porque las propuestas que allí se plantean sean concordantes con los planes de desarrollo de la región; y ante el Concejo Municipal de la comuna en que se encuentre ubicado el respectivo puerto, a fin de verificar su concordancia con el plan regulador comunal y verificar su impacto en el desarrollo comunal. Las observaciones formuladas por estas entidades deberán ser respondidas y consideradas en el Plan Maestro."

3) Agrégase al artículo 14, el siguiente inciso segundo nuevo:

"Se entenderá por actividad portuaria, la construcción, operación y administración de

puertos, terminales portuarios; los rellenos, dragados u obras de ingeniería oceánica; y, en general, todas aquellas que se efectúen en los puertos y terminales portuarios, con el fin de optimizar su capacidad para el transporte y tráfico de mercancías, desde y hacia ellos.”

4) Agrégase al artículo 24, el siguiente inciso tercero nuevo:

“Uno de los directores deberá corresponder a una persona que, reuniendo las condiciones antes señaladas, represente los intereses de la ciudad que alberga el recinto portuario. Dicha persona será propuesta por el Concejo Municipal respectivo.”

5) Agrégase en el número 3. del artículo 31, antes del punto y coma (;), la siguiente frase:

“ni del desarrollo y calidad de vida de las comunas que los albergan”

6) Agrégase el siguiente inciso segundo nuevo al artículo 37:

“Asimismo, los Concejos Municipales de las comunas que alberguen el respectivo puerto, podrán por dos tercios de sus miembros, solicitar al directorio que cite a una sesión especial para analizar la solicitud de remoción del Gerente General, cuando a juicio del organismo comunal, este no actúe en el mejor beneficio de la ciudad.”

Artículo 3.- Modifícase la Ley N° 19.300, Aprueba Ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente, en el siguiente sentido:

1) Intercálase en el inciso segundo del artículo 7º bis, entre la expresión “del territorio marítimo” y antes del ilativo “y”, la frase “, planes maestros de las empresas portuarias regidas por la Ley Nº 19.542”.

2) Reemplázase la letra f) del artículo 10 por la siguiente:

“f) Puertos, vías de navegación, astilleros, terminales marítimos y cualquier otra actividad complementaria que se desarrolle en las aéreas portuarias, incluso, aquellas modificaciones que signifiquen alteraciones significativas del recinto portuario;”