

Mi visión sobre el ayer, hoy y mañana de ANAVE y de la marina mercante española

MANUEL CARLIER – DIRECTOR GENERAL DE LA ASOCIACIÓN DE NAVIEROS ESPAÑOLES (ANAVE) ENTRE NOVIEMBRE DE 1996 Y JULIO DE 2020

El pasado 31 de julio me he jubilado, después de haber trabajado en la Asociación de Navieros Españoles durante 35 años, de ellos, los últimos 24 en el puesto de director general de la misma. Con esta perspectiva me he animado a escribir esta reflexión sobre “Mi visión sobre el ayer, hoy y mañana de ANAVE y de la marina mercante española”.

Cuando empecé a trabajar en ANAVE, en 1985, con 30 años recién cumplidos, no sólo yo era diferente, también el mundo, España y la marina mercante eran muy distintos de lo que son ahora.

En aquellas fechas, a pesar de que habían pasado ya 10 años desde el final de la dictadura, la política marítima española seguía estando sobrerregulada e intervenida en multitud de aspectos. Baste citar algunos ejemplos que a algunos lectores más jóvenes puede que les resulten desconocidos:

- Las importaciones marítimas de crudo y productos del petróleo, carbón, cereales, café, tabaco, algodón, y algunos productos más, estaban reservadas a los buques de pabellón español.
- En el caso de las importaciones de crudo, estaban incluso sujetas a unos

fletes oficiales, cuyas revisiones aprobaba el gobierno tomando como base un estudio que hacíamos en ANAVE cada año, sobre los costes de los petroleros españoles. Para que las refinerías pudieran tener más flexibilidad, se les permitía fletar buques extranjeros en los tráficos de importación, a cambio de emplear petroleros españoles, a los fletes oficiales, en otros tráficos. Ello daba lugar a un prolijo mecanismo que se llamaba de «intercambio de toneladas x milla» que se gestionaba entre ANAVE y la asociación de las refinerías, que entonces se llamaba ASERPETROL.

- Los tráficos marítimos regulares con bastantes países, sobre todo africanos, estaban sujetos a convenios bilaterales de reparto de cargas bajo la conocida fórmula 40/40/20. ANAVE participaba en reuniones anuales de

seguimiento de estos acuerdos y mantenía estadísticas del reparto de las cargas transportadas en estos tráficos.

- El acceso a la prestación de servicios de línea regular en tráficos de cabotaje nacional estaba sujeto a autorización administrativa previa. ANAVE era consultada sobre cada solicitud y normalmente sus informes eran tenidos en cuenta.
- Como contrapartida a estas reservas, no se podían importar buques construidos en el extranjero y las dotaciones de los buques de bandera española debían estar integradas solo por marinos españoles, lo que hacía que los buques españoles no fuesen competitivos en los mercados internacionales.

Es patente que, en aquella época, ANAVE era, en buena parte, un instrumento que velaba por la aplicación equilibrada a todas las navieras de este marco tan restrictivo e intervencionista.

Por entonces, en las oficinas de ANAVE trabajaban 18 personas, de las cuales 10 eran secretarías o subalternos y había un único ordenador, un PC IBM con dos disquetes y sin disco duro. Teníamos 137 empresas asociadas que operaban 421

DNV·GL

buques mercantes con 4,2 millones de TRB. Las circulares se elaboraban a *ciclostil* (quienes no sepan lo que era eso, pueden preguntarle a Google) y para las convocatorias y comunicaciones se utilizaba el télex. Ambas eran unas máquinas bastante engorrosas y complicadas de manejar.

Una de las primeras cosas que hice al entrar en ANAVE fue organizar e impartir unos cursos de introducción a la informática y ofimática para el personal de las empresas asociadas, que tuvieron mucho éxito. Incluso llegamos a impartir dos en Canarias (uno en Las Palmas y otro en Tenerife, por supuesto).

Entrada de España en la CEE

El 1 de enero de 1986, pocos meses después de mi llegada a ANAVE, España entró en la que entonces llamábamos Comunidad Económica Europea (CEE) y quedó claro que se iba a desmontar el complejo entramado de normas intervencionistas que nos regulaba. La prioridad para el sector naviero en aquel momento pasó a ser intentar que se desmontase de una forma más o menos ordenada.

Pero la realidad fue que, con nuestra entrada en la CEE, se abrió una ventana que dejó entrar, no ya un chorro de aire fresco, sino más bien una tromba que barrería gran parte de la regulación a que nos hemos referido. De hecho, ya en diciembre de 1986, se aprobó el reglamento CEE 4055/1986 que eliminó las reservas de cargas en los tráficos internacionales y los convenios bilaterales con países terceros, con arreglo a un calendario gradual que empezó en 1989 y terminó el 1 de enero de 1992. Desde esa fecha, en todos los tráficos de importación y exportación entre España y todos los países, sean comunitarios o no, pueden participar buques de cualquier bandera, incluyendo los inscritos en registros abiertos como Panamá o Liberia.

Los inicios del REC

Para competir con estos registros, todos los países europeos comenzaron con urgencia a buscar formas de reducir el diferencial de competitividad entre los mismos y sus pabellones nacionales. Reino Unido fue pionero al crear el registro *offshore* de la Isla de Man, con normas fiscales y laborales más flexibles, y Francia le siguió poco después con el de las islas Kerguelen. Todos los países europeos empezaron a buscar islas donde establecer registros *offshore* similares.

En otoño de 1986, con 31 años, participé en un equipo de trabajo que estudió la viabilidad jurídica y económica de crear nuestro propio registro *offshore* en las Islas Canarias. A mí se me encargó la parte económica. Las conclusiones fueron que



El granelero *Castillo de Butrón* de la Naviera Elcano entró en funcionamiento en el año 1988 / ELCANO.

las Canarias no son un territorio *offshore*, sino parte integral del territorio español y de la CEE, con sólo algunas peculiaridades fiscales. Pero no se apreció inconveniente constitucional ni de ningún otro tipo para crear allí (o en la Isla de la Cartuja, o en el Parque del Retiro) un nuevo registro de buques y atribuirle por ley unas normas fiscales y laborales diferentes de las del registro tradicional. El gobierno, al leer estas propuestas, que no tenían precedente alguno en el mundo, debió pensar que estábamos locos y archivó el informe. Pero, menos de un año después, en el verano de 1987, Noruega creó en Bergen su registro internacional, el NIS, demostrando que la nuestra era una buena idea. Al año siguiente, Dinamarca creó el DIS en Copenhague. A partir de ese momento, el principal objetivo de ANAVE fue hacer realidad ese proyecto pionero, lo que no se logró hasta 6 años más tarde, en diciembre de 1992, con la creación del Registro Especial de Canarias (REC) en la Ley 27/1992, de Puertos del Estado y de la Marina Mercante.

En paralelo, tras la aprobación, en diciembre de 1986, del calendario de liberalización de los tráficos internacionales, em-

pezaron en Europa unas duras negociaciones sobre el siguiente paso: la apertura de las reservas de bandera en los tráficos de cabotaje. Fue un proceso muy largo y complejo, en el que fueron aproximando sus posiciones, por una parte, los gobiernos, y por otra, las asociaciones nacionales de navieros, como ANAVE, en el marco de nuestra asociación europea, ECSA.

Cabotaje: la victoria del Medgroup

En aquella época, las ANAVES del sur de Europa constituimos una organización informal, que llamamos Medgroup y que celebraba reuniones dos o tres veces al año para coordinar nuestras posiciones y preparar las reuniones que posteriormente manteníamos en ECSA con los países del norte. ANAVE fue el promotor del Medgroup, cuya primera reunión tuvo lugar en Madrid. Para mí fue un periodo de muchos viajes, casi todos los meses tenía que ir a Bruselas, Roma, Marsella o Atenas. Pero yo era joven, los aeropuertos no eran algo tan incómodo como ahora y en aquella época me gustaba viajar, incluso por trabajo.

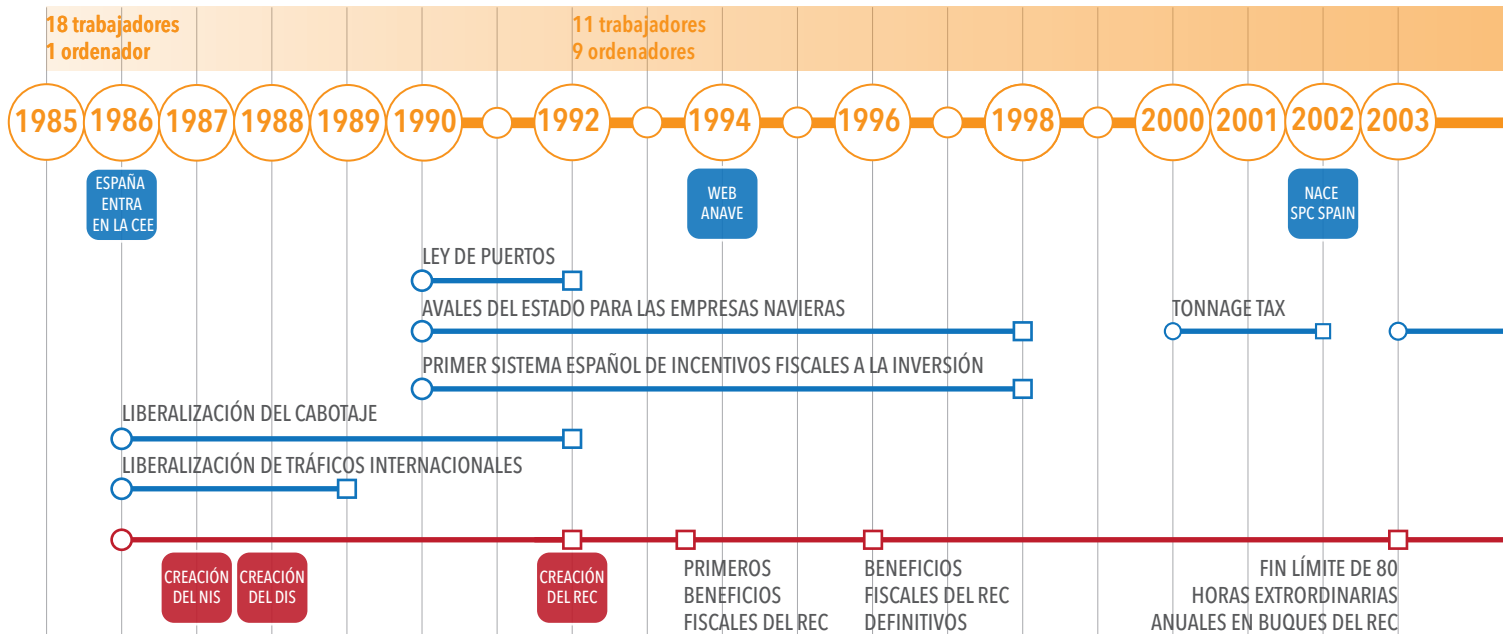
A partir de 1990, en las reuniones de ECSA percibimos que era posible conse-

35 AÑOS DE ANAVE Y DE MARINA MERCANTE EN ESPAÑA 1985-2020

DATOS DE LA FLOTA ASOCIADA A ANAVE

137 empresas
421 buques
4,2 millones TRB

80 empresas
257 buques
2,7 millones TRB



guir que bastantes países del norte apoyasen una apertura gradual y limitada del cabotaje, en lugar de una liberalización tan radical como la que se había acordado para los tráficos nacionales. Trasladamos ese mensaje a las Administraciones del sur, que también empezaron a cambiar su actitud en el Consejo mostrándose dispuestas a negociar un acuerdo.

Finalmente, en diciembre de 1992, solo unos días después de la aprobación del REC, el Consejo de Ministros de la UE adoptó el reglamento 3577/1992, estableciendo un proceso gradual de liberación del cabotaje, únicamente para los buques de pabellón europeo, con un tratamiento especial para los tráficos con las islas y con un calendario que terminaba el 1 de enero de 1999. Se adoptó con los votos en contra de Dinamarca, Países Bajos y Reino Unido, buena prueba de que, por así decirlo, «había ganado el sur». Desde el momento en que se acordó la apertura de los tráficos internacionales, en 1986 hasta 1999, habíamos ganado en total 13 años, que permitieron a las navieras españolas que

operaban en los tráficos regulares de cabotaje con las islas prepararse para la liberalización. La verdad es que aquél fue un auténtico éxito y que ANAVE jugó un papel de coordinación muy relevante en todo el proceso, tanto por medio del Medgroup como en contacto con la Administración española.

En aquel momento, en diciembre de 1992, ANAVE tenía ya solo 11 personas en plantilla y de ellas 9 utilizaban ordenadores. Teníamos 80 empresas asociadas, con 257 buques y 2,6 millones de TRB. La flota de pabellón español había caído por debajo del millón de TRB. Las circulares se enviaban en fotocopias por correo postal y la mayoría de las comunicaciones y convocatorias las hacíamos por fax, que había barrido al incomodísimo télex.

La mejora del REC y la llegada de Internet

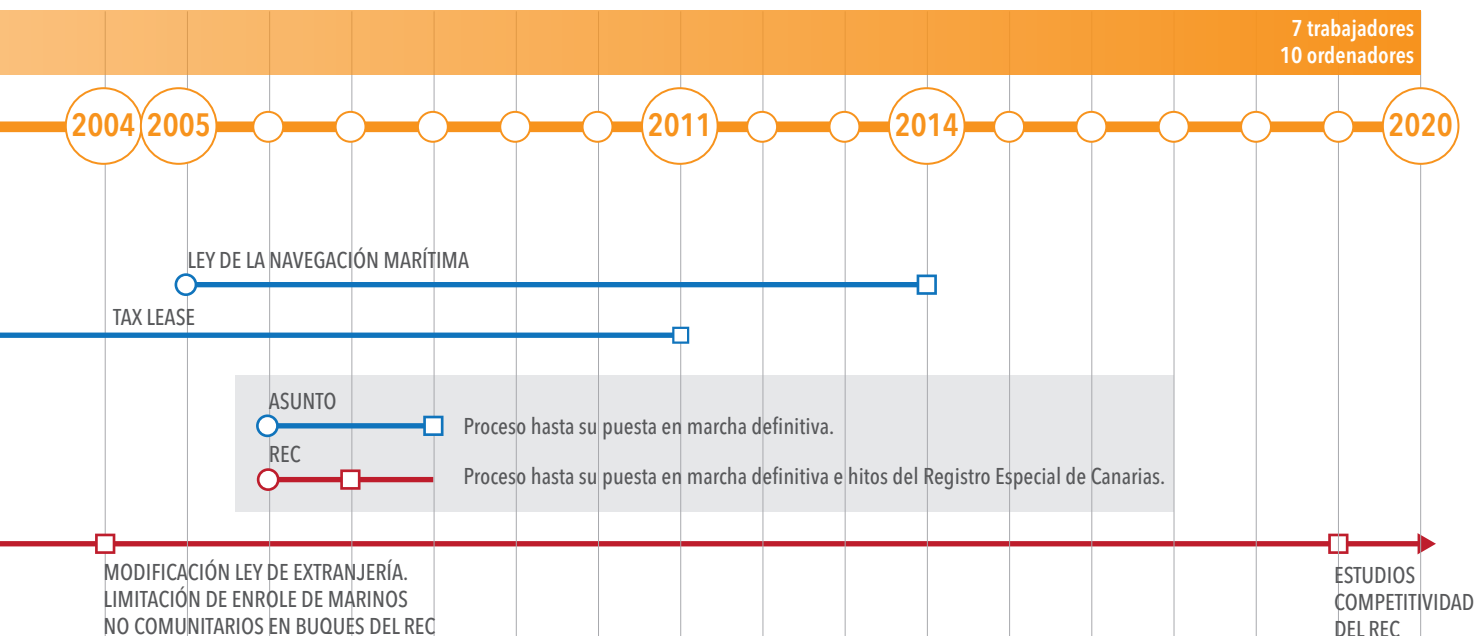
Para preparar la flota española para ser competitiva, la tarea prioritaria para ANAVE pasó a ser mejorar las condiciones del Registro Especial de Canarias (REC), que había nacido sin beneficios fiscales de ningún tipo. Gracias a las insistentes

gestiones de ANAVE, en julio de 1994 se introdujeron los primeros beneficios fiscales y, en diciembre de 1996, se aumentaron a los valores actuales, que no se han modificado desde entonces. Desde la primera propuesta de ANAVE, habíamos tardado 10 años en disponer de un registro de buques competitivo, al menos para los tráficos europeos de cabotaje. A partir de 1994, la flota de pabellón español empezó a crecer a una tasa anual superior al 10%.

A comienzos de 1994, la Universidad Politécnica de Madrid (UPM), en la que yo era profesor titular, organizó un curso sobre una cosa que casi nadie conocía bien, pero que todos aseguraban que tenía un gran futuro. Se llamaba Internet. En ese curso participaron unos 400 profesores, lo que demuestra que el interés de la comunidad universitaria fue enorme. Por aquel entonces, la *world wide web* (www) estaba empezando a desarrollarse y no había aún buscadores (el primero, Netscape, apareció en diciembre de ese año), pero, en cuanto conocí el correo electrónico me pareció que tenía un potencial enorme para las empresas navieras. Aprovechando lo que había aprendido en el curso de la UPM, organizamos enseguida en ANAVE unos cursos prácticos en los que, además de una introducción a Internet y sus aplicaciones, enseñamos a las empresas a instalar módems externos e internos en ordenadores personales. Ese

37 empresas
179 buques
3,9 millones GT

7 trabajadores
10 ordenadores



mismo año de 1994, ANAVE fue a primera asociación de navieros del mundo en disponer de una página web.

La misma ley 27/1992 que creó el Registro de Canarias, modificó drásticamente la Administración portuaria, desapareciendo la Dirección General de Puertos y constituyéndose las Autoridades Portuarias y Puertos del Estado. En ANAVE se creó un área de puertos que me fue encomendada. A medida que la regulación nacional iba siendo menos intervencionista para las navieras, nos fuimos introduciendo en aspectos más técnicos y económicos, más del día a día, como las tarifas de las Autoridades portuarias y de los servicios. Por ejemplo, ANAVE pidió la posibilidad de que se concediesen exenciones al servicio de practica para los usuarios frecuentes. Lo conseguimos, efectivamente, en el Reglamento de Practica que se aprobó en 1996. Sin embargo, al mismo tiempo se hizo obligatorio el practica en la operación de salida, que no lo era hasta entonces en muchos puertos, con lo que en realidad salimos perdiendo.

También, por aquellas fechas, negociamos un Convenio de Colaboración con Puertos del Estado, en virtud del cual, a cambio de asumir unos compromisos en materia de calidad y seguridad, las empresas de ANAVE obtenían un 7% de descuento en la tasa del buque. Este Convenio animó a muchas navieras a adherirse

En España las estructuras son muy rígidas y muy difíciles de modificar, requiriendo procesos de decisión que, con frecuencia duran 6, 8 o 10 años

a ANAVE y nuestra situación económica, que llevaba unos años bastante precaria, comenzó a mejorar.

En noviembre de 1996, cuando yo tenía 41 años y llevaba 11 en ANAVE, el entonces director general, Fernando Casas, fue nombrado director general de la Marina Mercante y yo fui ascendido, sin previo aviso ni preparación, a director general de ANAVE. Para mí fue un cambio muy notable en todos los aspectos. Hasta entonces me ocupaba fundamentalmente del gabinete de estudios, de la política europea y de los puertos, pero a partir de ese momento tuve que supervisar tam-

bién el área jurídica y laboral, la de seguridad y medio ambiente, la de comunicación y prensa y la administración. No me daban las horas del día para la cantidad de cosas que tenía que estudiar.

A finales de 1997, la Comisión Europea publicó un Libro Verde sobre Política Portuaria Europea. En ECSA se creó un Grupo de Trabajo para hacer el seguimiento de esa supuesta nueva área de la política europea y me propusieron asumir la presidencia. Eso me dio la oportunidad de ser el portavoz de ECSA sobre este asunto con la Comisión y muy especialmente con el gabinete de Loyola de Palacio, cuando asumí el cargo de Comisario de Transportes en 1999. Fueron años de grandes ilusiones y grandes frustraciones porque, como es bien sabido, las dos propuestas de Directiva que presentó Loyola, que recibieron pleno apoyo de los armadores, acabaron finalmente en la papelera por la oposición radical de los estibadores y de varios países del norte de Europa.

Antes incluso de la creación del registro especial, en 1990, había caído en mis manos un artículo que explicaba con bas-

DNV·GL

tante detalle cómo funcionaban los sistemas noruego y alemán de incentivos fiscales a la inversión en buques mediante sociedades comanditarias (KGs), lo que se solían llamar «*sociedades de dentistas*». Me convencí de que un mecanismo similar podría ser útil en España y propuse que ANAVE pidiese formalmente al gobierno algo parecido. Eso fue, como digo, en 1990. Hubo que tener mucha paciencia e insistir mucho, pero finalmente, en diciembre de 1998, se aprobó el primer sistema español de incentivos fiscales a la inversión, que sólo estuvo vigente 2 años, pero en virtud del cual se encargaron docenas de buques para el REC y que posteriormente daría lugar al llamado *Tax Lease*. Gracias a ese sistema y sus sucesores se construyeron en España más de 300 buques.

Más o menos al mismo tiempo, se sintió la necesidad de contar con un mecanismo de garantías que complementase la hipoteca del buque. Tras varios años de propuestas de ANAVE al ministerio de Hacienda, por fin en 1998 se aprobó un sistema de aval del Estado para las empresas navieras españolas que recibió el visto bueno de la Comisión Europea como no constitutivo de Ayuda de Estado.

Poco después, en 2002, de nuevo a petición de ANAVE y también tras un largo proceso, se introdujo en España el sistema de cálculo de la base imponible del impuesto de sociedades en función del tonelaje (o *tonnage tax*), con lo que homologábamos nuestra fiscalidad a la de los principales países marítimos europeos. Holanda había adoptado este sistema, copiándolo de Grecia y de los registros libres, 16 años antes.

Ese mismo año 2002, también a propuesta de ANAVE, se creó la Asociación de Promoción del Transporte Marítimo de Corta Distancia, de la cual fui presidente entre 2002 y 2006 y desde 2010 hasta ahora, 14 años en total.

En 2003, a petición conjunta de ANAVE y UGT, el gobierno eliminó para los buques del REC el límite de 80 horas extraordinarias al año que establece con carácter general el Estatuto de los trabajadores, lo que confirma el carácter especial de las normas laborales del registro.

En 2005 dejé el grupo de trabajo de Puertos y pasé a presidir el Comité de Política Marítima de ECSA, puesto en el que me mantuve 6 años, hasta 2011. Presidir



El ferry *Volcán de Tamasite* formó parte de la renovación de la flota de Naviera Armas, hoy Grupo Armas Trasmediterránea, a mediados de la década de 2000 / ARMAS.

reuniones de unas 35 personas sobre asuntos muy especializados, fue una experiencia realmente exigente, que me obligó a estudiar mucho, pero también muy gratificante y formativa.

También en 2005, el ministro de Justicia presentó públicamente la primera propuesta de Ley de la Navegación Marítima, que no se aprobaría finalmente hasta julio de 2014, es decir, 9 años más tarde. Fueron incontables las horas de trabajo que tuvimos que dedicar a esta ley, entre estudio, reuniones, jornadas, etc. La verdad es que finalmente se tuvieron en cuenta muchísimas, casi todas las aportaciones que hicimos desde ANAVE, entre otras, la definición jurídica de «*armador*», que inicialmente fue recibida con recelo por muchos abogados maritimistas.

Los problemas con el *Tax Lease*

En junio de 2013, el entonces Comisario de la Competencia, Joaquín Almunia, anunció que los inversores y los armadores que habían encargado buques con el sistema español de *Tax Lease* que se aplicó entre 2003 y 2011 tendrían que devolver las ayudas que, supuestamente, habían recibido del Estado español. Cuando me llamó un periodista para preguntarme mi opinión sobre esas declaraciones, respondí: «*No puede ser, Almunia es un político muy experimentado y no puede haber dado su opinión sobre un*

asunto sobre el que aún no se ha pronunciado la Comisión». Pero era cierto, como pude comprobar pocos minutos después viendo sus declaraciones por youtube.

Esto era un problema gravísimo, no sólo para los armadores españoles, sino también para los europeos no españoles que habían encargado las dos terceras partes de los buques construidos con el *Tax Lease* español. Con la máxima urgencia, y con la ventaja de que el presidente de ECSA en ese momento era el armador español Juan Riva, pedimos a todas las asociaciones de navieros, miembros de ECSA, que enviasen a sus comisarios nacionales una carta de una sola página, explicando las razones por las que entendíamos que no habían existido ayudas de Estado para los armadores. El resultado, por increíble e insólito que pueda parecer, fue que, solo 6 días más tarde, Almunia se desdijo de sus declaraciones y afirmó que sólo los inversores, y no los armadores, tendrían que devolver las ayudas. El gobierno español no tuvo nada que ver con ese cambio de opinión, que fue resultado únicamente de las gestiones de ANAVE y de las demás asociaciones europeas de navieros.

Pero este caso fue una rara excepción porque, como hemos visto, la mayor parte de los asuntos con los que nos ha tocado bregar en ANAVE, aunque en general, a la larga, han salido adelante, casi siempre han tenido un larguísimo desarrollo, con frecuencia entre 6 y 10 años, y han puesto a prueba nuestra paciencia y nuestra tenacidad.

Al mismo tiempo, y junto con éstos que podríamos llamar grandes proyectos de cambios normativos, en ANAVE hemos llevado una labor diaria, seguramente me-



El Marie Curie de Baleària, construido en 2019, es uno de los buques de dicha naviera construidos para utilizar gas natural licuado como combustible / BALEÀRIA.

nos conocida, pero que considero igualmente valiosa. Por una parte, en el terreno de la formación, además de impartir cursos sobre materias diversas, desde, como ya he dicho, en 1986 la ofimática, o en 1995 internet, ha apoyado a las empresas en la implantación de nuevas normas técnicas, como fueron en su momento los Códigos ISM e ISPS o, más recientemente, el Convenio de la OIT sobre el Trabajo Marítimo, el Convenio sobre Gestión de Aguas de Lastre o el Reglamento UE sobre reciclaje de buques.

Hacemos, además, un seguimiento permanente de las novedades normativas en materia de seguridad y medio ambiente en el ámbito de la OMI, la UE y nacional, que recogemos en un informe semestral que debatimos en una reunión con las navieras, la Administración, las sociedades de clasificación, etc.

En julio de 2020, trabajábamos en las oficinas de ANAVE solo 6 personas, todas titulados superiores, con el apoyo de una becaria, y teníamos vacante la asesoría jurídica. Contando los portátiles, usamos 10 ordenadores. Las circulares y todas las comunicaciones con las empresas asociadas las enviamos únicamente por email desde 2003.

La falta de competitividad del REC

Para terminar, quisiera reconocer mi frustración por la falta de avance en uno de los principales asuntos de largo recorrido en los que estamos aún inmersos actualmente.

En 2004 se modificó el Reglamento de la Ley de Extranjería de tal modo que prácticamente se bloqueó la posibilidad de enrolar marinos no comunitarios en los buques del REC. Tan graves fueron las

consecuencias que, dos años después, los propios sindicatos UGT y CCOO que habían pedido esa medida, firmaron con ANAVE un acuerdo solicitando al Gobierno que instrumentase un mecanismo especial para volver a abrir la puerta que el reglamento había cerrado. Sobre la base de este acuerdo, el Gobierno aprobó efectivamente un procedimiento que hizo posible enrolar extranjeros, pero condicionado a la presencia de las profesiones marítimas en el llamado Catálogo de Ocupaciones de Difícil Cobertura que es objeto de una revisión trimestral por una comisión tripartita entre Gobierno, CEOE y Sindicatos. El resultado es que el enrole de extranjeros volvió a ser posible, pero muy complicado administrativamente y, sobre todo, sujeto a una gran inseguridad jurídica.

Han pasado ya más de 15 años de esa modificación legal. Es importante tener en cuenta que, en un momento en que el registro español venía creciendo muy fuertemente, esta medida tuvo como resultado que primero se estancase y luego descendiese en tonelaje y, muy especialmente, en número de buques. En el mismo periodo, la flota de control español abanderada en otros registros europeos, sobre todo Malta, Chipre y Madeira, se ha multiplicado por 3.

A pesar de que las cifras son tan evidentes a nuestros ojos, no hemos sido

capaces de convencer a los gobiernos que se han sucedido, cualquiera que haya sido su color político. Hace unos años, se nos pidió que justificásemos por qué es conveniente para España que exista una flota mercante de pabellón español. Y la verdad es que hoy día no es tan fácil. El mayor argumento es que ello facilita la existencia de marinos españoles, con experiencia de navegación, que España necesita, además de para la propia marina mercante, para otras industrias marítimas, muy especialmente para la Administración, como inspectores en las capitánías, tripulantes para SASEMAR, etc.

Durante muchos años, aunque siempre mantuvimos una excelente relación con la Administración, especialmente con la Dirección General de la Marina Mercante y en las tareas del día a día la colaboración era siempre excelente, cuando tocamos los temas laborales la respuesta era siempre que esos asuntos dependen del ministerio de Empleo. Finalmente, en junio de 2019, el ministro de Fomento anunció, en la asamblea general de ANAVE, que se iba a encargar un estudio sobre cómo potenciar la competitividad del pabellón español, es decir, del REC. Los estudios, porque al final fueron dos, se llevaron a cabo y se entregaron a comienzos de este año 2020. Está aún pendiente decidir qué va a hacer con ellos el gobierno. ¡Ojalá se dé un impulso al REC, porque sería muy beneficioso para la marina mercante española y le permitiría contribuir a la necesaria recuperación de la economía española tras el COVID!

Habría muchas más cosas que contar, pero no quiero hacerme pesado.

Termino diciendo que para mí ha sido una gran satisfacción poder participar desde ANAVE, durante tantos años, en muchos asuntos que entiendo han sido trascendentes para la marina mercante española. Pero, sobre todo que, a mi entender, es evidente que algo hace que en España las estructuras sean muy rígidas y muy difíciles de modificar, requiriendo procesos de decisión que, como hemos visto, con frecuencia duran 6, 8 o 10 años y muchos más esfuerzos de los que hacen falta en otros países. Eso ha perjudicado muchísimo sin duda a nuestra marina mercante, que podría y debería estar a un nivel muy superior en relación con la dimensión económica y el comercio marítimo de España.