

**Dictamen del Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas»**

(98/C 407/16)

El 15 de diciembre de 1997, la Comisión, de acuerdo con el artículo 198 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, decidió consultar al Comité Económico y Social sobre el «Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas».

La Sección de Transportes y Comunicaciones, encargada de elaborar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 15 de julio de 1998 [ponente: Sr. Kritz<sup>(1)</sup>].

En su 357º Pleno de los días 9 y 10 de septiembre de 1998 (sesión del 9 de septiembre de 1998) el Comité Económico y Social ha aprobado por 95 votos a favor y 1 abstención el presente dictamen.

## 1. Introducción

1.1. Los puertos tienen por función principal proporcionar los equipamientos que permitan el transbordo de mercancías y pasajeros entre buques de cualquier tipo y entre modos de transporte terrestre de cualquier tipo. En los puertos, las mercancías se transbordan también entre distintos modos de transporte marítimo. Las mercancías que se manipulan en los puertos son tan variadas como el comercio internacional mismo.

1.2. En los puertos o en sus alrededores suelen situarse determinadas instalaciones de transformación, como refinerías, fundiciones, centrales eléctricas y siderurgias. Constituyen a menudo la misma razón de ser del puerto, más que actividades accesorias.

1.3. Un puerto no constituye una unidad operativa, sino que consiste en una serie de instalaciones que ofrecen servicios portuarios. Las principales actividades que se realizan en un puerto son las siguientes:

### a) Servicios a los buques

- ayudas a la navegación
- practicaje
- remolque
- amarre
- asignación de amarradero
- agencias marítimas
- corretaje de buques
- recepción de residuos

— limpieza de buques

— reparación de buques

### b) Servicios de carga

- estiba
- agrupamiento (contenedores y plataformas)
- almacenamiento de la carga
- transitarios

### c) Controles e inspecciones

- despacho de aduana
- inspecciones de seguridad del buque
- mercancías peligrosas
- supervisión.

1.4. Algunos de los servicios portuarios se facilitan con carácter de monopolio, mientras que otros corren a cargo de empresas que compiten en el ámbito de un determinado tipo de servicio.

1.5. La propiedad, la organización interna y la participación pública en la gestión de los puertos difieren grandemente de un puerto a otro. Esta diversidad refleja tradiciones históricas y filosofías diferentes por lo que se refiere al papel de los puertos y el grado de apoyo, intervención y control de los respectivos gobiernos en materia de financiación y tarifas. Por «gobierno», debe entenderse aquí las autoridades centrales, regionales o locales.

1.6. En algunos Estados miembros, el papel del Estado es importante y puede englobar la propiedad, la financiación de las inversiones y la fijación de las tarifas. En Alemania, la superficie terrestre y marítima de los puertos es en general propiedad de los Estados Federados (Länder) o de los municipios. En los Países Bajos, la mayoría de los puertos son administrados por los municipios, aunque los puertos de Amsterdam y Rotterdam se organizan en forma de empresas municipales diferenciadas («havenbedrijf»), con una participación importante del Gobierno central. En el Reino Unido, los puertos propiedad del sector privado manipulan la

<sup>(1)</sup> La Sección invitó a organizaciones representantes de los puertos, los trabajadores, las navieras y los armadores a la audiencia del Grupo de estudio del 11 de mayo de 1998, en la que se presentaron también diversos documentos escritos. En la reunión participaron las siguientes organizaciones: Federación de operadores de puertos privados (FEPORT), Organización europea de puertos marítimos (ESPO), Federación de sindicatos de trabajadores portuarios de la UE, Consejo europeo de armadores (ESC) y Asociación europea de armadores (ECSA).

mayor parte de la carga. En Suecia, en la mayoría de los casos, los puertos se administran como sociedades anónimas, en las que el municipio local es el principal accionista, o a veces el único.

1.7. La propiedad y la gestión de la mayoría de los puertos se encuentran, de una manera o de otra, en manos de una autoridad portuaria. No obstante, este término no tiene una definición unívoca. En algunos casos, la autoridad portuaria sólo controla una pequeña parte de las actividades que se ejercen en su área, mientras que en otros es un verdadero organismo de gestión, directamente responsable de una amplia gama de actividades.

1.8. Los modernos buques de alta tecnología son costosos, y las compañías de navegación procuran por lo tanto que realicen el mayor número posible de travesías por año. La capacidad de los puertos influye sobre el tiempo de inmovilización de los buques, lo que reviste una importancia muy particular en el caso de travesías cortas, que exigen recurrir con frecuencia al transbordo rodado. La presión con el fin de reducir el tiempo de manipulación en los puertos continuará, tanto para los buques de carga como para los servicios de transbordadores. Ello no se debe únicamente a la creciente importancia del transporte marítimo de corta distancia. También son fundamentales para los puertos las conexiones con su hinterland y la fiabilidad, aspecto éste que descansa esencialmente sobre la buena relación entre la dirección del puerto y sus empleados.

## 2. El documento de la Comisión

2.1. Hasta ahora, los puertos no han estado en el centro del debate sobre política europea de transportes, y sólo en una medida limitada han sido objeto de disposiciones adoptadas a escala comunitaria. El Libro Verde tiene por objeto abrir un debate sobre el sector portuario europeo con el fin de poner de relieve las cuestiones que procede abordar a escala comunitaria. En caso necesario, convendría elaborar políticas coherentes con el fin de mejorar los resultados de este sector y responder a las necesidades económicas y sociales de la Comunidad.

2.2. Los principales objetivos de una política comunitaria en el sector portuario deberían ser, en primer lugar, contribuir a reforzar la eficacia de los puertos y a mejorar las infraestructuras portuarias y marítimas mediante la integración de los puertos en la red transeuropea multimodal, y, en segundo lugar, ejercer las responsabilidades que el Tratado confiere a la Comunidad para garantizar una competencia libre y equitativa en el sector portuario.

2.3. La Comisión sugiere una serie de medidas posibles, que serían aplicables en el marco de políticas existentes. Pone de relieve también ámbitos de acción, en particular en materia de tarificación portuaria y acceso al mercado, en los que convendría adoptar nuevas iniciativas.

2.4. El Libro Verde consta de tres capítulos principales. El primero se titula «Los puertos de la UE — La política común de transporte», y recoge los casos en que las cuestiones portuarias forman ya parte de las políticas comunitarias. Los principales puntos son los siguientes:

- la función de los puertos en la red transeuropea de transporte;
- las conexiones con terceros países cercanos;
- los puertos, puntos de transferencia de la cadena intermodal de transporte;
- los puertos y el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Europa;
- la seguridad marítima y el medio ambiente;
- investigación y desarrollo.

2.5. El segundo gran capítulo del Libro Verde se titula «Financiación y tarificación de los puertos y la infraestructura marítima».

2.5.1. Existe una gran diversidad en los métodos de financiación de las instalaciones portuarias y de tarificación de la utilización de los servicios portuarios, que refleja no sólo diferencias en las formas de propiedad y organización de los puertos, sino también diferencias en las actitudes ante el papel y la función de los puertos. Existe una tendencia clara a considerar los puertos como empresas puramente comerciales, con unas obligaciones de servicio público limitadas.

2.5.2. La competencia entre los puertos ha aumentado. Las zonas de influencia portuaria (hinterland) tradicionales se solapan cada vez más debido al desarrollo de la red transeuropea de transporte, a los avances tecnológicos del sector de los transportes y a la realización del mercado interior. El proceso de concentración en el interior del sector de los transportes marítimos regulares ha ocasionado también una mayor competencia entre los puertos. La Comisión destaca que la diversidad actual de las condiciones de financiación y tarificación de los puertos amenaza con distorsionar la competencia y provocar una utilización ineficaz de los recursos económicos.

2.5.3. Con el fin de atajar estos problemas, la Comisión prevé la posibilidad de elaborar un marco comunitario sobre tarificación portuaria. Este marco se basaría en el principio de «el usuario paga» y obligaría a vincular las tarifas a los costes, a la vez que contendría orientaciones sobre hasta qué punto el coste de las inversiones de infraestructura debería reflejarse en las tarifas portuarias. El marco tarifario se aplicaría, en principio, a los puertos de tráfico internacional.

2.5.4. Como primera etapa, la Comisión se propone realizar un inventario de las financiaciones públicas concedidas a los grandes puertos de tráfico internacional, así como de las prácticas de tarificación de dichos puertos.

2.5.5. Según la Comisión, si la Unión ha de desarrollar un enfoque más homogéneo de las tarifas portuarias, convendría para ello elaborar un marco que se inscribiese en una propuesta de directiva del Consejo.

2.5.6. La Comisión considera que la aplicación de un enfoque comunitario de la financiación y tarificación de los puertos debería ser progresiva y complementarse con un enfoque general de la financiación y tarificación de las infraestructuras para todos los modos de transporte. La Comisión tiene la intención de presentar, en 1998, una comunicación sobre un enfoque de tarificación coherente.

2.5.7. En el ámbito de las ayudas estatales, la Comisión continuará su estudio del apoyo financiero que el sector público concede a las empresas que ejercen actividades comerciales en los puertos. Un marco sobre la tarificación de los puertos podría incluir las normas relativas a las ayudas estatales en el sector portuario.

2.5.8. La Comisión destaca que las infraestructuras marítimas situadas fuera de la zona portuaria exigen una atención especial. Por lo que se refiere a la ayuda a la navegación en el sector portuario, así como el dragado de los canales de acceso a los puertos, el principio de «el usuario paga» deberá estudiarse cuidadosamente con el fin de tener en cuenta las distintas situaciones geográficas en las cuales se encuentran los puertos.

2.6. El tercer gran capítulo del Libro Verde se refiere a los «Servicios portuarios: organización y acceso al mercado».

2.6.1. Los puertos facilitan un gran número de servicios e instalaciones, algunos relativos a las mercancías, otros a los buques. Los servicios portuarios han estado protegidos tradicionalmente por derechos exclusivos o por monopolios, de hecho o de derecho, de carácter público o privado. Durante la última década, los servicios de manipulación de las cargas adoptaron una orientación más comercial, debido a la introducción de nuevas tecnologías y una mayor competencia entre los puertos, mientras que siguen existiendo con frecuencia restricciones relativas a los servicios relacionados con los buques.

2.6.2. El Tribunal de Justicia Europeo y la Comisión ha adoptado una serie de decisiones que se refieren a puertos, en particular en materia de competencia (por ejemplo: abuso de posición dominante, tarifas discriminatorias).

2.6.3. Para completar el método actual individual, la Comisión propone elaborar, a nivel comunitario, un marco reglamentario para una liberalización más sistemática de los servicios portuarios en los principales puertos de tráfico internacional, lo que permitiría crear en un plazo razonable condiciones iguales, tanto entre los puertos comunitarios como dentro de éstos.

2.6.4. El objetivo de las medidas de liberalización consistiría en garantizar el libre acceso al mercado de los servicios portuarios, sobre la base de transparencia, no discriminación y determinados principios de fijación de tarifas. Un marco adecuado de cumplimiento de las obligaciones de servicio público debería definirse cuando se considere necesario.

2.6.5. La Comisión destaca que el carácter heterogéneo de los servicios portuarios y la diversidad de la naturaleza de los puertos exigen un planteamiento diferenciado frente a la liberalización de los distintos tipos de servicios portuarios. Toda medida que apunte hacia una liberalización debería ser objeto de una aplicación progresiva, con el fin de dar al sector en cuestión un periodo suficiente de adaptación.

### 3. Observaciones generales

3.1. El Comité Económico y Social considera con la Comisión que el Libro Verde va a permitir llamar la atención sobre la importancia que reviste para la Unión el funcionamiento eficaz de sus puertos. El sector portuario maneja cada año más del 90 % de los intercambios comerciales de la Unión con los terceros países y aproximadamente el 30 % del tráfico intracomunitario, así como más de 200 millones de pasajeros.

3.2. El objeto del Libro Verde es abrir un debate que permita poner de relieve los problemas del sector portuario. A continuación, deberían evaluarse distintas propuestas de medidas destinadas a solucionar estos problemas, que, si fuese necesario, deberían ir acompañadas de propuestas concretas de legislación comunitaria. El Comité es favorable a este enfoque de una política etapa por etapa en este ámbito, dado que los puertos sólo han sido objeto, hasta ahora, de medidas políticas limitadas a escala comunitaria.

3.3. El Comité aprueba también los objetivos principales del Libro Verde de una política portuaria comunitaria: aumento de la eficacia de los puertos, mejora de las infraestructuras portuarias y marítimas por la integración de los puertos en la RTE-T y garantía de una competencia libre y equitativa en el sector portuario. El objetivo final debe consistir en promover la competitividad industrial de Europa y aumentar el bienestar de los ciudadanos de los Estados miembros.

3.4. El Libro Verde ofrece una descripción y un análisis equilibrados de los problemas del sector portuario, tal como son percibidos por los usuarios y por los responsables de los propios puertos. No obstante, el Comité habría deseado que se realizase un enfoque más sistemático tanto en la descripción de las distintas actividades que tienen lugar dentro y en torno a los puertos como en el análisis de la necesidad de medidas para cada una de estas actividades. Además, una de las lagunas del Libro Verde es la falta de datos básicos, en particular, sobre la estructura del sistema portuario europeo, los ingresos y los costes, y el nivel de las tarifas practicadas en los diferentes puertos para servicios similares.

3.5. Existe indudablemente una tendencia a considerar y tratar los puertos como empresas comerciales capaces de amortizar sus gastos mediante la facturación a los usuarios directos del pago de sus servicios. El Comité no sólo se congratula por esta tendencia sino que considera fundamental que la Comunidad base su política portuaria sobre el concepto de que los puertos son empresas comerciales, que trabajan en una economía de mercado y que aplican el principio de la facturación de los servicios al usuario. Tal enfoque facilitará la elaboración de políticas, toda vez que las actividades portuarias deben en principio estar sujetas a las mismas normas que se aplican a la mayoría de las otras actividades económicas.

3.6. El Libro Verde preconiza proceder con cautela en la aplicación del principio de «el usuario paga» en determinados servicios portuarios como los faros y otras ayudas a la navegación (rompeolas, esclusas, dragados y rompehielos). En algunos Estados miembros, el contribuyente financia la inversión y la utilización de estos equipamientos, en otros lo hacen los usuarios de los puertos. En opinión del Comité, esta situación no es satisfactoria. El principio de transparencia no siempre se respeta y se dan casos de distorsión de la competencia entre puertos. La Comisión debe por lo tanto facilitar urgentemente orientaciones con el fin de determinar quién debe pagar por el uso de estos servicios.

3.7. El sector de los transportes incluye actividades económicas que son en principio similares a las de los puertos: aeropuertos, estaciones de ferrocarril y terminales para los transportes combinados ferrocarril-carretera. Como los puertos, estas actividades no son modos de transporte sino puntos de conexión entre distintos modos de transporte. El Comité habría deseado que la Comisión, en su Libro Verde, hiciera referencia y procediera a establecer comparaciones con, en particular, los aeropuertos, que presentan características similares a las de los puertos, aunque la competencia entre aeropuertos es menos intensa que la competencia entre los puertos. Se adoptó una Directiva del Consejo sobre el acceso al mercado de la manipulación de cargas al suelo en los aeropuertos comunitarios en 1996, y en 1997 la Comisión propuso una Directiva del Consejo sobre la tarificación en los aeropuertos. En el Libro Verde relativo sobre los puertos, el acceso al mercado de los servicios portuarios y el marco de facturación son dos cuestiones clave.

3.8. Según el Libro Verde, «Los servicios portuarios deben considerarse parte integral del sistema de transporte marítimo, ya que son indispensables para su buen funcionamiento» (punto 19 del resumen). Según el Comité, esta afirmación es cuestionable, toda vez que los sistemas de transporte terrestres (ferrocarril, carretera, vías de navegación interior) están esencialmente, en lo que se refiere a los puertos, en la misma situación que el sistema de transporte marítimo. El Comité considera que los puertos deben poder responder tanto a las necesidades del transporte interior como a las del transporte marítimo.

3.9. La Comisión, en su Libro Verde, destaca que la competencia entre puertos se ha intensificado, especialmente por lo que se refiere al tráfico de contenedores. Esto significa que las decisiones en materia de precios,

inversiones y financiación de un puerto determinado tienen repercusiones importantes sobre los puertos vecinos, dentro del mismo Estado miembro o en otro país. Una mayor competencia entre los puertos conduce a un aumento de la eficacia de los sistemas de transporte; no obstante, el Comité considera capital que la competencia se establezca sobre una base equitativa y justa, no distorsionada por ayudas públicas o prácticas desleales. El Comité se felicita por lo tanto de que la Comisión prevea reunir informaciones sobre las aportaciones financieras del sector público a los distintos tipos de puertos en los Estados miembros, y que tenga la intención de elaborar un inventario de los fondos públicos asignados a los principales puertos internacionales y de las prácticas en vigor en estos puertos en materia de facturación. El Comité sugiere que las demandas de información sobre las fuentes de financiación se presenten ante los Estados miembros y no ante los puertos.

3.10. El Comité desea llamar la atención sobre el hecho de que la competencia entre puertos no es únicamente el resultado de las actividades del puerto, sino también del desarrollo de sus conexiones de carreteras, ferroviarias y de navegación interior con su zona de influencia. Las mejoras en las infraestructuras viarias o ferroviarias pueden favorecer a un determinado puerto en detrimento de otros. En determinados casos se han fijado tarifas por transporte ferroviario de mercancías con el fin de estimular los flujos de mercancías a y desde determinados puertos marítimos. En opinión del Comité, es preciso que tanto la Comisión como los Estados miembros presten más atención a estas posibles distorsiones de la competencia entre puertos.

3.11. La elaboración de una política comunitaria global para el sector portuario supone la consideración de todos los aspectos y de todos los puntos de vista. Procede tener en cuenta, en particular, las consecuencias sociales de las medidas adoptadas. A este respecto, el Comité desea destacar que, de ahora en adelante, el diálogo impulsado por el Libro Verde entre todos los interesados deberá prestar especial atención, consecuentemente, a la dimensión social. El Comité, por su parte, aportó su contribución el 11 de mayo de 1998, con su audiencia de las partes interesadas a nivel sectorial. Para cada modo de transporte, existe una comisión mixta encargada del diálogo social a nivel sectorial. Existe también un grupo de trabajo «transporte combinado» encargado de promover las relaciones entre las comisiones y de coordinar sus actividades. Los puertos marítimos no están incluidos, mientras que, por ejemplo, la comisión mixta de aviación civil incluye explícitamente los aeropuertos. La demanda de los empleados en favor de una comisión mixta de los puertos marítimos no ha sido satisfecha hasta ahora. El Comité vería por lo tanto con agrado el comienzo de un diálogo organizado entre los interlocutores sociales en el sector portuario.

#### 4. Observaciones específicas

##### 4.1. Marco relativo a la tarificación de los puertos

4.1.1. El Libro Verde examina la posibilidad de elaborar un marco comunitario relativo a la tarificación



portuaria con el fin de solucionar los problemas de competencia desleal, abuso de posición dominante y discriminación entre los usuarios. Respecto a los servicios portuarios, la Comisión sugiere que tal marco establezca una serie de principios generales con el fin de garantizar que los precios facturados reflejan el coste del servicio prestado. Por lo que se refiere a la infraestructura, la Comisión preconiza tomar como base de las tarifas los costes marginales, y velar por la rentabilidad de las nuevas inversiones. La elaboración de este marco plantea varias cuestiones principales y prácticas, sobre las cuales el Comité querría llamar la atención a continuación.

4.1.2. Como ya se ha indicado, es poco frecuente que una única organización posea y explote por sí sola un puerto; en efecto, los puertos son conjuntos complejos y diversos, compuestos por numerosas instalaciones, cada una de las cuales se especializa en actividades y servicios bien precisos (cf. puntos 1.3 y 1.4 supra). Por consiguiente, podría resultar difícil elaborar un marco general de tarificación portuaria que pueda aplicarse tanto a la infraestructura como a los servicios.

4.1.3. En una nota a pie de página del punto 52 del Libro Verde, se dice que los costes generales de tránsito representan entre el 5 y el 10 % del total de los costes de puerta a puerta en el caso del transporte de largo recorrido, y entre el 40 y el 60 % en el caso del transporte marítimo a corta distancia. Sería deseable poder disponer de un desglose de estos costes por tipo de servicio, lo que permitiría hacerse una idea de los elementos más importantes a la hora de aplicar el principio de tarifas proporcionales a los costes.

4.1.4. Por lo que se refiere a las infraestructuras, el Libro Verde examina distintos principios posibles en materia de tarifas. No obstante, el documento no contiene una definición precisa de lo que debería englobar el término de «infraestructuras». (El término cubrirá obviamente los muelles y los terrenos adyacentes, así como los faros y los otros instrumentos de ayuda a la navegación, pero persisten las dudas sobre qué tratamiento debería darse a las grúas y los almacenes).

4.1.5. Los puertos son, en gran medida, empresas comerciales. Deberían por lo tanto someterse a las mismas normas que la mayoría de las otras actividades económicas que operan en una economía de mercado, y el principio de «el usuario paga» debería aplicarse con pocas excepciones. En este sentido, un marco especial para la tarificación portuaria no tiene razón de ser.

4.1.6. El Comité comparte el sentimiento de la Comisión según el cual existen problemas de competencia desleal, abuso de posición dominante y discriminación entre los usuarios, aunque no se conoce su amplitud. Cabe sin embargo preguntarse si una directiva del Consejo sobre un marco relativo a la tarificación portuaria constituye un instrumento eficaz para solucionar estos problemas. En opinión del Comité, la aplicación de normas claras en materia de ayudas estatales, el respeto riguroso de estas normas y una aplicación estricta de las normas de competencia previstas por los

artículos 85 y 86 del Tratado deberían bastar para hacer frente a los problemas que se plantean.

4.1.7. En cuanto a las ayudas estatales, la Comisión ha considerado que la inversión pública en infraestructuras portuarias accesibles a todo usuario sin discriminación alguna no debe considerarse ayuda estatal en los términos que establece el artículo 92 del Tratado. Por otra parte, en los casos en que las inversiones favorecen a determinados operadores en detrimento de otros, la inversión debe ser considerada como ayuda. Sin embargo, podrán beneficiarse de las excepciones que prevé el Tratado cuando se trate, por ejemplo, de proyectos de desarrollo regional [artículo 92 (3)(c)]. Las ayudas estatales a empresas particulares de servicios se considera generalmente que forma parte del ámbito del artículo 92 [con las excepciones que se establecen en el artículo 92 (2) y 92 (3)]. El tema de las ayudas estatales es de gran complejidad y la interpretación de lo que puede considerarse ayuda estatal en el sector portuario difiere de un Estado miembro a otro, lo que puede dar lugar a una competencia desleal entre puertos y operadores. Por consiguiente, el Comité es de la opinión de que la Comisión debe establecer unas directrices relativas a la ayuda estatal a los puertos que permitan un tratamiento equitativo. Estas directrices habrán de definir qué se entiende por «ayuda» y por «infraestructura», aclarando también el concepto de «acceso abierto».

#### 4.2. *El acceso al mercado de los servicios portuarios*

4.2.1. Los servicios portuarios han estado protegidos tradicionalmente por monopolios exclusivos, legales, o de hecho. Aunque, hasta cierto punto, se eliminaron algunas restricciones a la entrada durante la última década, principalmente en el ámbito de la manipulación de cargas, las prácticas actuales han producido quejas por parte de los usuarios y proveedores potenciales, y tanto el Tribunal de Justicia como la Comisión han adoptado decisiones a este respecto. [Un artículo titulado «Puertos marítimos y competencia», publicado en el Competition Policy Newsletter (Boletín de políticas de competencia) de la DG IV (nº 1, febrero de 1998), presenta un estudio de los casos más recientes].

4.2.2. Como complemento al enfoque individual, el Libro Verde propone la elaboración de un marco reglamentario a escala comunitaria, cuyo objetivo sea la liberalización de los mercados de los servicios portuarios con el fin de aumentar su eficacia y crear condiciones equitativas entre los puertos comunitarios y dentro de éstos.

4.2.3. El Comité apoya con firmeza la propuesta de la Comisión. Respecto a la manipulación de cargas, es importante que puedan tener acceso al mercado no sólo los nuevos operadores «tradicionales», sino también los armadores, los propietarios de las mercancías y los transitarios (self-handling).

4.2.4. El Comité considera que el principio del libre acceso al mercado no puede aplicarse sin discriminación, a causa de la heterogeneidad de estos servicios y la diversidad propia de los puertos en términos de

dimensiones, funciones y características geográficas. El Libro Verde deja entender que el marco regulador podría aplicarse a los «principales puertos por los que circula el tráfico internacional». Ahora bien, hay que destacar que para la mayoría de los puertos europeos —independientemente de sus dimensiones— el comercio internacional reviste una importancia muy superior al comercio nacional. En opinión del Comité, el marco regulador debería ajustarse a las normas de seguridad portuarias y marítimas.

#### 4.3. *El transporte marítimo a corta distancia*

4.3.1. La promoción del transporte marítimo a corta distancia figura entre las prioridades de la política comunitaria de transportes, uno de cuyos elementos lo constituye la mejora de la eficacia portuaria. Además de lo ya indicado en el punto 4.2 supra, hay, en opinión del Comité, un ámbito en el cual las acciones de la Comisión serían necesarias: los procedimientos de tránsito y aduana (ámbito que escapa en su mayor parte al control directo de los operadores portuarios). Las complejas exigencias documentales y de procedimiento en los puertos imponen elevados costes a los propietarios de los buques y a los operadores de transporte.

4.3.2. El Comité se congratula por lo tanto por la iniciativa de la Comisión, que decidió emprender un estudio de identificación de las exigencias portuarias que afectan al transporte marítimo en Europa y de comparación de estas exigencias con las vigentes para el transporte interior. Las exigencias y procedimientos en materia de aduanas constituyen un elemento central de dicho estudio.

4.3.3. Tal como hacía observar el Comité en su dictamen<sup>(1)</sup> sobre la Comunicación de la Comisión titulada «El desarrollo del transporte marítimo de corta distancia en Europa — Perspectivas y desafíos»<sup>(2)</sup>, el concepto de transporte marítimo de corta distancia cubre toda una serie de actividades y servicios que distan mucho de ser homogéneos. Los principales tipos de servicios son, entre otros, el transporte a granel, los transbordadores y los buques de pasajeros. El Comité destacaba también que no se prestaba suficiente atención al hecho de que en numerosos corredores comerciales europeos, el transporte marítimo a corta distancia está en competencia con el ferrocarril y no con el transporte por carretera. El Comité considera que este hecho debe tenerse en cuenta en la elaboración de políticas comunitarias relativas a los puertos marítimos y al transporte marítimo de corta distancia.

#### 4.4. *El papel de los puertos en la red de transporte transeuropea*

4.4.1. La Comisión considera que la plena integración de los puertos en la RTE-T es deseable para la creación de la red multimodal, teniendo en cuenta, en particular, la necesidad de garantizar las conexiones hacia las zonas periféricas y de fomentar el transporte marítimo a corta distancia. Se ha presentado una propuesta<sup>(3)</sup> destinada a adaptar las orientaciones existentes para la elaboración de la RTE-T [Decisión 1692/96/CE<sup>(4)</sup>] en paralelo al Libro Verde relativo a los puertos marítimos.

(1) DO C 97 de 1.4.1996, p. 15.

(2) COM(95) 317 final.

(3) COM(97) 681 final — DO C 120 de 18.4.1998, p. 14.

(4) DO C 228 de 9.9.1996, p. 1. Dictamen del CES: DO C 397 de 31.12.1994, p. 23.

4.4.2. El Comité aprobó recientemente un dictamen<sup>(5)</sup> sobre esta propuesta y no juzga útil por lo tanto formular nuevas observaciones sobre este punto preciso. No obstante, por lo que se refiere al desarrollo del transporte intermodal, el Comité quisiera recordar lo indicado en su dictamen: «lamenta lo que parece la supresión casi total del transporte por carretera del desarrollo de los puertos marítimos y del transporte combinado dentro de la red de RTE. Al tiempo que apoya sin reservas el desarrollo del transporte intermodal como un factor esencial en el mantenimiento de la movilidad sostenible, el Comité considera que la Comisión no puede ignorar que una proporción muy importante de los bienes que pasan por los puertos comunitarios se transporta por carretera y que los proyectos de transporte por carretera tienen que desempeñar un papel en la integración de los puertos y terminales en las RTE».

#### 4.5. *La dimensión social de las políticas comunitarias relativas a los puertos marítimos*

4.5.1. Los cambios técnicos, comerciales y organizativos que están teniendo lugar en los puertos marítimos tienen considerables efectos sobre el empleo y las condiciones de trabajo de los trabajadores portuarios. El Libro Verde menciona este aspecto, que debería no obstante examinarse de manera más sistemática.

4.5.2. Estas últimas décadas, la puesta a punto de técnicas modernas de manipulación de cargas ha conducido a sustanciales reducciones de personal en los puertos marítimos. Al mismo tiempo, el nivel de las calificaciones requeridas para los trabajadores empleados en los puertos marítimos aumentó considerablemente, y los trabajadores de este sector han tenido que aceptar unos horarios de trabajo más flexibles e irregulares. Para el Comité, toda política comunitaria en materia de puertos marítimos debe imperativamente tener en cuenta la dimensión «empleo», con el fin de mantener los empleos cualificados y crear nuevos. A este respecto, es igualmente importante promover la formación de los trabajadores con el fin de elaborar nuevas tecnologías y nuevos métodos de trabajo.

4.5.3. En opinión del Comité, en los puertos más grandes, los servicios de mano de obra pueden seguir constituyendo un mecanismo de ajuste útil para responder a las necesidades fluctuantes de los concesionarios de terminales y empresas individuales. La contratación de trabajadores portuarios por medio de estos servicios está regulada por condiciones estatutarias de empleo, que incluyen la seguridad social obligatoria. Los costes que recaen sobre el empresario deben ser compartidos por las empresas que emplean a los trabajadores enviados por estos servicios.

4.5.4. El Libro Verde sólo hace una breve alusión a los instrumentos pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). El Comité destaca que es indispensable tener en cuenta estos instrumentos en el proceso de reflexión sobre el futuro de las políticas comunitarias para los puertos marítimos.

(5) Do C 214 de 10.7.1998, p. 40.

4.5.5. La OIT adoptó dos convenios sobre el trabajo de los trabajadores portuarios:

- El Convenio relativo a las repercusiones sociales de los nuevos métodos de manipulación de cargas en los muelles (nº 137), y
- El Convenio relativo a la seguridad y la salud en el trabajo de los trabajadores portuarios (nº 152).

Hasta la fecha, siete Estados miembros han ratificado estos dos convenios.

4.5.6. La ratificación de los convenios de la OIT no es competencia de la UE sino de cada uno de los Estados miembros. No obstante, el Tribunal de Justicia europeo, en un dictamen de 1991 sobre la competencia de la Comisión y los Estados miembros en los ámbitos dependientes de la OIT (más concretamente en el ámbito de la seguridad y la salud en el trabajo), recomendaba a ambas partes trabajar en estrecha colaboración con el fin de negociar, ratificar y aplicar los convenios de la OIT. En este contexto, el Comité invita a la Comisión a tomar sin demora la iniciativa en ese ámbito de cooperación y espera que los Estados miembros que aún no lo han hecho ratifiquen estos dos convenios.

## 5. Resumen y conclusiones

5.1. Existe una gran diversidad entre los puertos en términos de propiedad, organización interna y participación de los gobiernos en la gestión. Esta situación refleja la diversidad de las tradiciones históricas y filosofías relativas al papel de los puertos y el grado de apoyo, intervención y control de los gobiernos en materia de financiación tarifación.

5.2. El Libro Verde tiene por objetivo abrir un debate con el fin de hacer el inventario de los problemas en el sector portuario, tras lo cual deberán examinarse las medidas oportunas que permitan solucionar estos problemas y, en caso necesario, acompañarlas de propuestas concretas relativas a la legislación comunitaria. El Comité apoya este enfoque etapa por etapa, toda vez que los puertos hasta ahora sólo han sido objeto de medidas comunitarias en una medida limitada.

5.3. El Comité aprueba los objetivos principales del Libro Verde relativo a la política comunitaria para los puertos marítimos, es decir el aumento de la eficacia de los puertos y la mejora de las infraestructuras portuarias y marítimas, por medio de la integración de los puertos en la RTE y de la aparición de una competencia libre y leal en el sector portuario.

5.4. La competencia entre los puertos se ha acentuado; no obstante, el Comité considera que esta competencia se ha de realizar sobre una justa base de igualdad y no debe ser distorsionada por las ayudas públicas o por otras prácticas desleales. El Comité se alegra de que la Comisión vaya a realizar un esfuerzo de información sobre los flujos financieros del sector público en dirección de los distintos tipos de puertos en los Estados miembros,

y que haya previsto hacer el inventario de las financiaciones públicas concedidas a los principales puertos dedicados al tráfico internacional, así como de las prácticas tarifarias en estos puertos.

5.5. La competencia no es el resultado únicamente de las actividades de los propios puertos; también depende del desarrollo de las conexiones viarias y ferroviarias y de las vías de navegación interiores. Según opinión del Comité, estos aspectos han sido a menudo descuidados.

5.6. Se constata una acentuada tendencia a considerar y tratar los puertos como empresas comerciales que deben facturar sus gastos a los usuarios, cualquiera que sea el régimen de propiedad. El Comité no sólo se congratula por este enfoque, sino que considera esencial que la política comunitaria en este ámbito se base en el principio según el cual un puerto es una empresa comercial, que opera en una economía de mercado y que aplica el principio de «el usuario paga».

5.7. En algunos Estados miembros, algunas infraestructuras marítimas y algunos servicios portuarios específicos, como faros y otras ayudas a la navegación (rompeolas, esclusas, dragados, rompehielos, etc.) son financiados con fondos públicos; en otros países, los usuarios del puerto financian estos equipamientos. Esta situación no es satisfactoria, en la medida en que implica distorsiones de competencia entre los puertos. Por consiguiente, el Comité desearía que se estableciesen directrices que permitan aclarar el método de financiación para el suministro de estos equipamientos.

5.8. La elaboración de una política comunitaria para el sector portuario debe tener en cuenta todos los aspectos y todos los puntos de vista, y muy principalmente las consecuencias sociales de las medidas consideradas. El Comité se congratularía por lo tanto por la creación de una comisión mixta-/sectorial para los puertos marítimos, que sirviera de foro a un diálogo estructurado entre las diferentes partes.

5.9. En el Libro Verde se examina la posibilidad de elaborar un marco comunitario para la tarificación portuaria, con el fin de solucionar los problemas de competencia desleal, abuso de posición dominante y discriminación entre los usuarios. El Comité llama la atención sobre algunos problemas prácticos vinculados al marco preconizado y se pregunta si una directiva del Consejo para la instauración de un marco de tarificación portuaria sería verdaderamente un instrumento eficaz para solucionar los problemas anteriormente mencionados. En opinión del Comité, unas normas claras sobre las ayudas estatales y una aplicación estricta de las normas de competencia definidas en los artículos 85 y 86 del Tratado deberían bastar para solucionar dichos problemas.

5.10. El Libro Verde propone la elaboración, a escala comunitaria, de un marco reglamentario sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios. El objetivo contemplado es aumentar la eficacia de los puertos y

crear condiciones de igualdad de oportunidades entre los diferentes puertos y dentro de los mismos. El Comité apoya sin reservas la propuesta de la Comisión, pero reconoce que el principio del libre acceso al mercado no puede aplicarse en todos los casos, a causa de la heterogeneidad de estos servicios y la diversidad propia de los puertos, fundamentalmente en términos de tamaño y funciones.

5.11. El Comité se congratula por la iniciativa de la Comisión de elaborar un inventario de las exigencias y procedimientos aduaneros que se refieren al transporte marítimo en Europa, y de compararlos con los que prevalecen en el ámbito de los transportes terrestres. La complejidad de las exigencias administrativas y de procedimiento relativas a los puertos impone costes importantes tanto a los dueños de la carga como a los operadores de transporte.

5.12. Los cambios técnicos, comerciales y organizativos en curso en los puertos marítimos tienen considerables efectos sobre el empleo y sobre las condiciones laborales de los trabajadores portuarios. El Libro Verde menciona este aspecto, que debería no obstante examinarse de manera más sistemática. Según opinión del Comité, toda política comunitaria relativa a los puertos marítimos debe también tener en cuenta la dimensión del empleo, con el fin de mantener los empleos cualificados y crear nuevos.

5.13. El Comité destaca que los convenios de la OIT relativos a este sector deben inspirar las futuras políticas relativas a los puertos marítimos e invita a la Comisión a tomar iniciativas en cooperación con los Estados miembros con el fin de negociar, ratificar y aplicar los convenios de la OIT.

Bruselas, el 9 de septiembre de 1998.

*El Presidente*  
*del Comité Económico y Social*  
Tom JENKINS

---