

Dictamen del Comité de las Regiones sobre el «Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas»

(1999/C 93/04)

EL COMITÉ DE LAS REGIONES,

visto el «Libro Verde de la Comisión Europea sobre los puertos y las infraestructuras marítimas» (COM (97) 678 final);

vista la decisión de la Comisión Europea de 15 de diciembre de 1997 de consultar el Comité de las Regiones, de conformidad con el primer párrafo del artículo 198 C del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea;

vista la decisión de su Mesa de 15 de julio de 1998 de atribuir a la Comisión de Redes Transeuropeas, Transportes y Sociedad de la Información (Comisión 3) la elaboración del dictamen sobre este asunto;

visto el proyecto de Dictamen aprobado por la Comisión 3 el 27 de noviembre de 1998 (CDR 331/98 rev.) (ponente: Sr. Laan);

considerando sus anteriores dictámenes sobre los asuntos siguientes:

- «Hacia una nueva estrategia marítima» (CDR 137/97 fin) ⁽¹⁾;
- «La dimensión paneuropea de la política de transportes» (CDR 253/97 fin) ⁽²⁾;
- «La ordenación del territorio en Europa» (CDR 340/96 fin) ⁽³⁾;
- «Propuesta de Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se modifica la Decisión n° 1692/96/CE en lo que se refiere a puertos marítimos, puertos interiores y terminales intermodales, así como al proyecto n° 8 del Anexo III» (COM (97) 681 final – 97/0358 COD) (CDR 101/98 fin) ⁽⁴⁾;

considerando los trabajos preparatorios del grupo de trabajo (compuesto por la Sra. Scott y los Sres. Bree, Cummins, Ervelä, Gustâv, Jensen, Laan [presidente], Lamberti, Niederbremer, Pella, Pericu, Sauwens, Suijkerbuijk y Walsh);

considerando los debates celebrados con motivo de la conferencia organizada por la Comisión Europea sobre el tema «Perspectivas de futuro de los puertos marítimos europeos», celebrada en Barcelona los días 7 y 8 de mayo de 1998, y con motivo del seminario organizado por el Comité de las Regiones sobre el tema «Los puertos y las infraestructuras marítimas en Europa: el planteamiento del Comité de las Regiones», celebrado en Dublín el 26 de noviembre de 1998,

ha aprobado en su 27º Pleno de los días 13 y 14 de enero de 1999 (sesión del 14 de enero de 1999) por amplia mayoría el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. El Comité de las Regiones acoge con satisfacción la publicación del Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas. La Comisión Europea demuestra así la gran importancia de este eslabón en la cadena de transportes, al cual no se ha prestado hasta ahora atención suficiente en el debate sobre la política europea de transportes y las redes transeuropeas. El Comité, por tanto, acoge muy favorablemente el debate suscitado entre las instituciones europeas, las autorida-

des y empresas portuarias y los sectores marítimos, así como los sindicatos y demás entidades representativas de los intereses sociales en el sector.

1.2. El Comité de las Regiones considera que los puertos marítimos de la Unión Europea deben contribuir al desarrollo sostenible de la Comunidad, tanto desde el punto de vista medioambiental como desde el económico. Los puertos marítimos de la Unión Europea son otros tantos puestos fronterizos de la Unión, con todas las implicaciones sanitarias, económicas y de seguridad. Los puertos marítimos europeos son parte integrante de la Unión y, por consiguiente, en ellos se aplica íntegramente la legislación europea.

1.3. El Comité de las Regiones suscribe por lo tanto la idea de que los puertos marítimos son de vital importancia para la competitividad de Europa y que, además, constituyen centros importantes de desarrollo

⁽¹⁾ DO C 379 de 15.12.1997, p. 60.

⁽²⁾ DO C 64 de 27.2.1998, p. 67.

⁽³⁾ DO C 116 de 14.4.1997, p. 1.

⁽⁴⁾ DO C 373 de 2.12.1998, p. 20.

social y económico regional. Los puertos no son sólo un elemento de la cadena de transportes, sino también una entidad económica en sí misma. Por ellos transita cada año más del 90 % del comercio de la Unión con terceros países, en torno al 30 % del tráfico intracomunitario y, además, un número superior a 200 millones de pasajeros. Por otra parte, pueden aportar una importante contribución a las economías locales y regionales y al empleo. Por consiguiente, el refuerzo de la competitividad del comercio marítimo es un objetivo al que se debe dar un carácter prioritario. A tal fin, conviene reforzarla con un sistema eficaz de transportes en el que los puertos marítimos desempeñen un papel esencial. Los puertos marítimos son emplazamientos ideales para las actividades industriales, que dependen del suministro masivo de materias primas con bajo valor específico y del transporte de productos semielaborados. Por tanto, contribuyen considerablemente al valor añadido de la Unión Europea y al empleo, tanto en las regiones costeras como en las del interior del país. Los pequeños puertos marítimos desempeñan en general, en la interacción con los grandes puertos, un papel esencial para la economía de la UE y el desarrollo sostenible. Esto rige aún más para los pequeños puertos situados en las zonas alejadas de la Comunidad.

1.4. Según el Libro Verde, el influjo cada vez mayor de la globalización, el mercado interior europeo y las consecuencias de la sociedad de la información requieren que se refuerce la eficacia de los puertos y se mejoren las infraestructuras portuarias y marítimas. El Comité de las Regiones considera que de esto se deben encargar sobre todo —siempre que la protección de la seguridad y salud de los ciudadanos sigan estando garantizadas— las fuerzas del mercado, con el fin de crear un sistema eficaz de transportes. La regulación dinámica resultante del campo de fuerzas del libre mercado permite a un sistema de transporte mantenerse constantemente en condiciones de contribuir de manera óptima a la economía de la Unión Europea y de las regiones costeras e interiores. La libre competencia en igualdad de condiciones puede conseguirse previendo la armonización de la legislación en ámbitos tales como el empleo, la seguridad en el trabajo, las condiciones laborales, la protección del medio ambiente, la seguridad exterior y el control de las fronteras y, por otra parte, procurando que los usuarios de todos los puertos europeos soporten de modo similar los costes del sector portuario y de los servicios que éste presta.

1.5. La optimización del funcionamiento de los puertos marítimos en beneficio de la Unión Europea en su conjunto y de las regiones costeras e interiores exige por parte de aquella una política reglamentaria: un conjunto coherente de normas aplicables en relación con la utilización de las infraestructuras portuarias (empezando por una mayor transparencia en materia de costes y beneficios de la gestión portuaria), así como en lo que se refiere a los elementos mencionados en el punto 1.4. Por las mismas razones, no obstante, las partes nacionales interesadas —las empresas y las autoridades locales, regionales y nacionales— deberán seguir asumiendo, de

conformidad con el principio de subsidiariedad, la responsabilidad de la política destinada a crear mejores condiciones para los puertos marítimos, es decir, crear equipamientos. La intervención europea debe seguir limitándose principalmente al establecimiento y control de la igualdad de condiciones para una competencia libre y leal (véase también anexo). La política europea en materia de puertos e infraestructuras marítimas deberá orientarse hacia un óptimo reparto del transporte de viajeros y mercancías en las regiones costeras.

1.6. El Comité de las Regiones, por tanto, acoge favorablemente las nuevas iniciativas de la Comisión, en la medida en que contribuyen a establecer «reglas de juego equitativas». Un funcionamiento óptimo del mercado refuerza la integración de los puertos marítimos en la red transeuropea de infraestructuras multimodales. La política portuaria europea contribuirá así al desarrollo equilibrado de la red europea de transportes.

2. Política reglamentaria

2.1. En el marco general de la política reglamentaria, el Libro Verde se limita esencialmente a la legislación relativa al transporte marítimo. No se presta atención en sentido amplio a asuntos tales como la protección del medio ambiente, la seguridad en el trabajo, las condiciones de trabajo, la seguridad exterior y el control en las fronteras; y, sin embargo, la disparidad de normativas o de su aplicación en estos ámbitos entraña una desigual protección de los derechos fundamentales del ciudadano europeo (seguridad y salud) y tiene también efectos considerables en la competitividad entre los gestores de los puertos y entre las empresas portuarias. El objetivo, pues, debe ser la armonización de la legislación europea en la materia.

Medio Ambiente

2.2. La contaminación del medio ambiente es obviamente un fenómeno transnacional. En principio, las consecuencias de la contaminación para la salud humana y el medio ambiente son idénticas en todos los países. Por consiguiente, una protección eficaz del medio ambiente requiere un enfoque transfronterizo, al menos al nivel de la UE, pero sin excluir tampoco la cooperación con los países no comunitarios. Ya que las medidas de protección del medio ambiente pueden tener efectos considerables en los costes de producción, un enfoque europeo común contribuirá también al buen funcionamiento del mercado.

2.3. Las emisiones atmosféricas y los vertidos que arrastran los ríos y los canales de evacuación son las principales fuentes de contaminación del medio marino. Los vertidos del transporte marítimo, no obstante, aportan también su propia contribución. El vertido de residuos por la borda es una práctica secular de la navegación —actualmente no autorizada (Convenio MARPOL)—, que se integra en la gestión industrial y por la que no es necesario pagar. Las medidas destinadas a la lucha contra el vertido de residuos ocasionado por

el transporte marítimo —en el Libro Verde se habla al respecto de incrementar la disponibilidad y la calidad de las instalaciones de recepción de residuos en todos los puertos comunitarios— deben tener en cuenta estos datos. El Comité propone al respecto que los costes de recepción de los residuos ocasionados por el transporte marítimo se paguen de conformidad con el principio «quien contamina, paga», vigente en la mayoría de los puertos comunitarios y extracomunitarios.

2.4. A juicio del Comité de las Regiones, las futuras iniciativas europeas sobre protección del medio ambiente que se destinen al transporte marítimo deberán adaptarse a los convenios internacionales no vinculantes en la materia —por ejemplo, en el marco de la Organización Marítima Internacional (OMI)—, y no contemplar como objetivo una transposición a la legislación comunitaria (véase el Dictamen «Hacia una nueva estrategia marítima»). En el marco de esta actividad, de carácter mundial, una reglamentación complementaria o más estricta errará su objetivo. El control del Estado del puerto, sobre el que existen acuerdos en el marco del «Memorándum de entendimiento sobre el control del Estado del puerto», es el instrumento adecuado para la aplicación de dicha reglamentación. La aplicación rápida y uniforme del memorándum en toda la Unión Europea favorecería tanto la eficacia de este instrumento como, en igualdad de condiciones, la libre competencia entre los puertos europeos.

2.5. Un flujo de mercancías constante y abundante entre dos puntos es una condición necesaria para desarrollar el transporte intermodal y el transporte marítimo de corta distancia. Éste es, en efecto, el único modo para que la utilización de medios de transporte con gran capacidad de carga (buques de cabotaje, barcos de la navegación interior y trenes) y elevada frecuencia (tiempos de espera cortos) tenga justificación económica para el proveedor y aliciente, económico también, para el usuario de los servicios de transportes. Los puertos marítimos son, por excelencia, lugares en los que convergen flujos de mercancías constantes y abundantes. Por tanto, como nodos de transferencia de la cadena intermodal y del transporte marítimo de corta distancia pueden aportar una importante contribución a un sistema de transportes que también sea respetuoso del medio ambiente (véase el punto 3.11).

2.6. El Comité de las Regiones observa que en el Libro Verde no se presta atención a los siguientes aspectos medioambientales de los puertos marítimos y en relación con los cuales se deberán celebrar acuerdos a escala europea:

- calidad de los lodos de dragado y almacenamiento y/o tratamiento de lodos de dragado contaminados (véase también el punto 3.7);
- problema de la utilización de pintura antiincrustante en los barcos (con presencia de tributilestano antiincrustante), con respecto a la cual se han concluido acuerdos o están a punto de concluirse en el marco de la OMI;

- uso de gases desinfectantes (bromuro de metilo/fosfina) para la lucha contra los parásitos en determinados tipos de carga;
- manipulación de sustancias peligrosas en empresas de almacenamiento y transbordo (certificado de aptitud profesional);
- lucha contra la contaminación acústica, olfativa y orgánica;
- sistemas de control para la gestión de los residuos ocasionados por el transporte marítimo.

2.7. El Comité de las Regiones reconoce que las autoridades regionales y locales pueden aportar a su vez una contribución importante a la gestión responsable del medio ambiente en los puertos marítimos. Estos están situados por lo general en la desembocadura de ríos o canales de desagüe. En los lugares en que el agua dulce de los ríos se une al agua salada del mar, con desaparición de corriente, se depositan en el agua partículas flotantes sólidas y también, por tanto, la contaminación potencial acumulada en el curso alto de los ríos. Para mantener la profundidad de los puertos marítimos es necesario dragarlos periódicamente. Los lodos resultantes están con frecuencia tan contaminados que no es recomendable dispersarlos en el medio ambiente (vertidos en el mar). Hay evidencia de que una parte considerable de la contaminación del fondo de los puertos es transportada por los ríos o las aguas usadas. Por tanto, el Comité pide a la Comisión Europea que, también por estas razones, adopte medidas destinadas a proteger las aguas de superficie en toda la Unión.

Condiciones laborales y seguridad en el trabajo

2.8. En el Tratado se establece que los residentes de los Estados miembros deben disponer de la posibilidad de libre elección de empleo en cualquier lugar de la UE. Si la calidad del medio ambiente es importante para la salud de todos los ciudadanos europeos, la calidad de las condiciones de trabajo lo es también para la seguridad y la salud de todos los trabajadores. Esto obliga a la convergencia de las reglamentaciones nacionales en materia de condiciones laborales y seguridad en el trabajo.

2.9. La «Directiva (89/391/CEE) del Consejo, de 12 de junio de 1989, relativa a la aplicación de medidas para promover la mejora de la seguridad y de la salud de los trabajadores en el trabajo» tiene por objeto armonizar la legislación en materia de condiciones laborales y seguridad en el trabajo en toda la Unión Europea, y, por tanto, también en los puertos marítimos. Constituye en este sentido un ejemplo la «Directiva (90/269/CEE) del Consejo, de 29 de mayo de 1990, sobre las disposiciones mínimas de seguridad y de salud relativas a la manipulación manual de cargas que entrañe riesgos, en particular dorsolumbares, para los trabajadores (cuarta Directiva específica con arreglo al apartado 1 del artículo 16 de la Directiva 89/391/CEE)».

2.10. El Comité de las Regiones observa que en el Libro Verde no se ponen de manifiesto las consecuencias que esta normativa actualmente vigente tiene para los puertos marítimos. En este sentido, no se presta atención, por ejemplo, a la seguridad en el trabajo en casos como las operaciones de estiba y desestiba de contenedores, el trabajo sobre el techo de estos últimos y la utilización de determinados cerrojos giratorios que permiten evitar el trabajo sobre los techos de los contenedores y los riesgos de caída que lleva aparejados (véase también el proyecto de propuesta de Directiva del Consejo «... relativa a las disposiciones mínimas de seguridad y de salud para la utilización por los trabajadores de equipos de trabajo dispuestos para trabajos temporales en altura»⁽¹⁾, así como el Convenio 152 de la OIT). Por lo demás, en los Estados Unidos de América se prohibirá, a partir de mediados de 1999, el trabajo sobre los techos de los contenedores, lo que obligará a las compañías de armadores a equipar sus buques de cerrojos giratorios que se presten a manipulaciones en los muelles.

Control fronterizo

2.11. Los puertos marítimos europeos son otros tantos puestos fronterizos de la Unión. Esta cadena—en el presente caso, la de los puestos fronterizos— depende también obviamente de la solidez del eslabón menos resistente. Y la presencia de un eslabón mucho más sólido no hará que aumente la resistencia del conjunto de la cadena. Teniendo en cuenta los intereses afectados, tanto sanitarios y en materia de seguridad como los fiscales y económicos, el Comité de las Regiones considera que son necesarios procedimientos de control comunitarios, ponderados, eficaces y aplicables. Ejemplos de control fronterizo son los siguientes:

- control veterinario (productos animales);
- control fitosanitario (productos vegetales);
- control del abono de derechos (IVA, impuestos especiales sobre el consumo);
- control de las importaciones ilegales (drogas y armas).

Reglamentación europea

2.12. Con vistas a una política eficaz y unas condiciones de competencia equitativa, la reglamentación europea puede resultar necesaria, por ejemplo, en los ámbitos de protección del medio ambiente, condiciones laborales, seguridad en el trabajo y control fronterizo. Sin embargo, la aplicación uniforme en la práctica no estará garantizada si la reglamentación adopta, en particular, la forma de una directiva. El Comité de las Regiones, por tanto, se pronuncia a favor de:

- directivas claras acompañadas de una exposición precisa de motivos con miras a una interpretación uniforme, al objeto de que la transposición de las directivas europeas a la legislación nacional entrañe el menor número posible de variaciones;

- plazos mínimos de incorporación con miras a la aplicación más simultánea posible, con el fin de que la fecha de entrada en vigor de las directivas europeas a través de la reglamentación nacional entrañe el menor número posible de variaciones;
- convergencia en el alcance de la aplicación por parte de las autoridades nacionales.

2.13. Para apoyar esta convergencia, el Comité recomienda la creación de un programa de intercambio de los funcionarios encargados de hacer respetar la reglamentación en los ámbitos de la protección del medio ambiente, las condiciones laborales y la seguridad en el trabajo. Para la aplicación uniforme de la reglamentación europea relativa a los controles veterinarios ya se realiza actualmente un intercambio de los funcionarios con responsabilidades en este sector.

3. Una política destinada a crear mejores condiciones

El sector portuario

3.1. Los puertos marítimos europeos se caracterizan por una serie de semejanzas y diferencias que son determinantes para la política que debe llevarse a cabo. Un puerto marítimo debe considerarse como un conjunto de dársenas, muelles y terrenos industriales situado en el centro de una red de infraestructura pública, compuesta de una vía de acceso marítima y de la infraestructura que conecta el puerto con las zonas interiores (navegación interior, ferrocarriles, autopistas)⁽²⁾. La infraestructura privada también puede formar parte de esta red (oleoductos, líneas de alta tensión). Este conjunto está construido, instalado y equipado para que los pasajeros y las mercancías (en su caso, con almacenamiento intermediario) puedan cambiar en condiciones de eficacia y seguridad de modo de transporte. Y el conjunto está construido, instalado y equipado de tal modo que las mercancías transportadas puedan ser sometidas a tratamiento industrial para ser expedidas desde el puerto con otra forma. Estas actividades básicas originan muchas otras actividades conexas dentro de dicho conjunto (practicaje, pilotaje del transporte marítimo desde el muelle, remolque, atraque y desatraque, mantenimiento y suministro de los barcos, arbitraje entre usuarios y proveedores de servicios de transporte, comercio, financiación y seguros). La gestión de un puerto marítimo, por tanto, debe considerarse como gestión de un emplazamiento industrial complejo que se ha hecho accesible al transporte marítimo. Los principales gastos de gestión están relacionados con la adquisición y acondicionamiento

⁽²⁾ Las condiciones climáticas influyen en las posibilidades de utilización de esta infraestructura. En los puertos septentrionales, por ejemplo, se debe contar en condiciones invernales con la presencia, entre otros elementos, de formaciones de hielo flotante. En estos casos, pues, los rompehielos son parte integrante de la infraestructura portuaria. Los costes resultantes pueden compararse con los que requiere el dragado de mantenimiento en otros puertos (véase también el punto 3.7).

⁽¹⁾ Doc. nº 202-3-97.

del terreno, la construcción de dársenas y muelles, el mantenimiento y la administración. Los principales ingresos de la gestión portuaria proceden de los derechos portuarios y del arrendamiento de los terrenos.

3.2. En la práctica, no obstante, la noción de puerto marítimo recubre múltiples realidades. Existe, por una parte, un número reducido de grandes puertos marítimos caracterizados, por ejemplo, por importantes corrientes de mercancías y zonas adyacentes internacionales, por cuya razón están sometidos a la competencia internacional.

Por otra parte, existen muchos puertos comerciales que a escala regional y local tienen sobre todo una función social y económica imprescindible en materia de transporte de viajeros, pesca, turismo y navegación con fines de ocio, además de desempeñar también un papel en conjunto no desdeñable en el tratamiento de flujos de mercancías (navegación de cabotaje). Cabe señalar al respecto que algunos puertos, situados a orillas de ríos o canales funcionan también como puertos marítimos. Dan servicio a buques de navegación marítima y tratan mercancías de ultramar. En la política que debe desarrollar la UE habría que tener debidamente en cuenta el potencial y los intereses de los puertos comerciales.

3.3. La gestión portuaria se lleva a cabo también de maneras dispares. El Comité de las Regiones considera que las disparidades que se exponen a continuación hacen de la transparencia una primera condición indispensable para la política que se lleve a cabo.

- 1) Un determinado número de puertos marítimos de la Comunidad Europea está explotado por empresas. Los demás están gestionados por autoridades públicas (municipios, regiones, agrupaciones públicas de interés económico).
- 2) La gestión y la contabilidad de una serie de puertos marítimos administrados por las autoridades públicas se efectúa independientemente de los demás servicios públicos. En el resto de los casos, la gestión de los puertos y la contabilidad están incluidas en la administración general de estas autoridades.
- 3) Una serie de gestores portuarios recibe de las correspondientes autoridades nacionales subvenciones (en algunos casos, hasta el 100 %), no reembolsables, para la construcción de dársenas, muelles y terrenos. Otros gestores deben costear enteramente estos gastos por su propia cuenta y riesgo.
- 4) Entre los puertos gestionados por las administraciones públicas, algunos deben entregar a los poderes públicos una parte de los excedentes de explotación. Las pérdidas de explotación de algunos de los demás gestores portuarios se cubren con recursos públicos.
- 5) Una serie de gestores portuarios ofrece más servicios que los de un mero conjunto de dársenas, muelles y terrenos (por ejemplo: equipamiento portuario, servicios de remolque). Algunos gestores portuarios tienen considerables intereses (hasta un 100 %) en la

principal empresa de transbordo local. En otros puertos, el transbordo (y, por tanto, el mantenimiento de la superestructura) está exclusivamente en manos de las empresas privadas.

- 6) También difiere el modo de ofertar las dársenas, los muelles y los terrenos. En una serie de puertos, la construcción de los muelles y el acondicionamiento de los terrenos se conciertan con el que utiliza o proyecta utilizar un determinado terreno. El gestor del puerto incluye en el precio que el usuario pagará por el terreno el precio de la construcción de los muelles y del acondicionamiento de los terrenos. En otros casos, la construcción de los muelles y el acondicionamiento del terreno se llevan a cabo por iniciativa del gestor del puerto, que desea atraer un determinado tipo de actividad. Las instalaciones portuarias así creadas se adjudican al usuario final por medio de una licitación pública.

3.4. Las empresas determinan la intensidad del flujo de mercancías. La situación geográfica del mercado y de las zonas de origen de las materias primas, así como las posibilidades de transporte, son determinantes para la elección del lugar de implantación. Son, por tanto, los gestores portuarios y las autoridades directamente afectadas los que están en mejores condiciones de seguir las tendencias del mercado. Por ello, el Comité de las Regiones considera que la política destinada a crear mejores condiciones para los puertos marítimos —la creación de equipamientos— debe seguir siendo competencia de las partes nacionales: las empresas y las autoridades públicas locales, regionales y nacionales. En el marco de la política destinada a crear mejores condiciones se deberá aplicar explícitamente el principio de subsidiariedad.

El funcionamiento del mercado como instrumento regulador estructural

3.5. El Comité de las Regiones expresa su convicción de que un sistema eficaz de transportes requiere necesariamente igualdad de condiciones en el ejercicio de la libre competencia. La regulación dinámica resultante del campo de fuerzas del libre mercado permite a un sistema de transporte mantenerse constantemente en condiciones de contribuir de manera óptima a la economía de la Unión Europea y de las regiones costeras e interiores. La libre competencia en igualdad de condiciones puede conseguirse previendo la armonización de la legislación en ámbitos tales como la protección del medio ambiente, la seguridad en el trabajo, las condiciones laborales, la seguridad exterior y el control de las fronteras (la política reglamentaria, arriba examinada) y, por otra parte, procurando que los usuarios de todos los puertos europeos soporten de modo similar los costes de dársenas, muelles y terrenos. El Comité de las Regiones considera que la imputación equitativa de los costes a los usuarios es una condición absolutamente necesaria para que el mercado desempeñe un papel de instrumento regulador estructural con respecto a la oferta de infraestructura portuaria en la Unión Europea,

aunque es consciente de que, dadas las actuales diferencias en materia de gestión portuaria, la tarea no es fácil. La imputación de costes es también compleja por el diverso tratamiento de que son objeto los costes internos y externos en todo el sistema de tráfico y transporte. Por ejemplo: un puerto con una protección medioambiental excelente, pero costosa, podría estar sujeto a desventajas competitivas en caso de repercusión total de los costes. Habría que tener en cuenta los resultados del debate sobre las normas relativas a las ayudas nacionales destinadas a infraestructuras.

3.6. El Comité de las Regiones, sin embargo, no es partidario de un rígido «marco de tarificación», tal como el Libro Verde parece proponer. El Comité prefiere que la Comisión Europea intente definir directrices, sobre la base del artículo 92 del Tratado CE. En estas directrices habría que especificar claramente lo que se autoriza y lo que no se autoriza en lo que se refiere, en particular, a la posible repercusión de los costes de la infraestructura portuaria (dársenas, muelles y terrenos)⁽¹⁾.

3.7. Además de los aspectos mencionados, en la gestión del puerto se deben integrar también elementos tales como el almacenamiento o el tratamiento de los lodos de dragado contaminados, o ambos, y todos los costes del aparato administrativo. En estos ámbitos se observan actualmente grandes diferencias, con importantes efectos en la competitividad. El objetivo político debe ser la eliminación de estas diferencias y, por consiguiente, la armonización. Los aspectos a que se hace referencia deberían ser plenamente asumidos por los gestores portuarios.

— Los puertos marítimos deben tener una determinada profundidad, que es necesario mantener. Por razones de protección del medio ambiente, conviene evaluar si el producto del dragado puede dispersarse en el medio ambiente sin efectos nocivos (por ejemplo, vertiéndolo en el mar) o reutilizarse (por ejemplo, utilizándolo para rellenar terrenos industriales). Si la libre dispersión o la reutilización resultan imposibles, se deberán adoptar medidas determinadas (por ejemplo, almacenamiento o limpieza del material contaminado). Los costes resultantes son considerables y pueden tener consecuencias importantes para la competitividad entre los puertos si, como actualmente sucede, en algunos casos corren a cargo de la explotación portuaria, y en otros no. El Comité de las Regiones, por consiguiente, recomienda la elaboración de normas claras para la evaluación de los lodos de dragado, el vertido de lodos contaminados en agua dulce y en el mar, el almacenamiento y el tratamiento de los lodos

contaminados y la imputación de los costes. El Comité se remite al respecto a la Directiva «Vertido de residuos» (23 de marzo de 1998).

- Entre los costes de la gestión portuaria que se deben repercutir equitativamente en los usuarios de los puertos se cuentan también los de la explotación portuaria. Son parte de ellos los gastos relativos a las pensiones, que constituyen una parte no desdeñable del conjunto de los gastos de personal. En una serie de casos, estos costes se imputan efectivamente a la gestión portuaria. En otros, se dispone de fondos públicos diferentes que garantizan el pago de las pensiones. El Comité de las Regiones propone que, en el marco de la armonización social, se preste atención a estas materias.
- Por el momento, son muchos los puertos de la Unión que carecen de instalaciones para recoger los residuos de petróleo del transporte marítimo, por lo que es importante que se construyan estaciones de recepción en dichos puertos. Debe concederse una especial prioridad a la financiación de este tipo de instalaciones. Por tanto, es muy importante la cooperación con los Estados afectados a fin de establecer una legislación uniforme en lo que se refiere a los sistemas de control para la gestión de los residuos ocasionados por el transporte marítimo. En todos los puertos de la UE se debe aplicar un enfoque de «mejores prácticas» orientado al medio ambiente y a la seguridad.

3.8. El objetivo de libre competencia en igualdad de condiciones se aplica también naturalmente a la prestación de servicios en los puertos marítimos. Ejemplos de prestación de servicios en los puertos marítimos son los siguientes: practicaje, pilotaje de asistencia del transporte marítimo, remolque, atraque y desatraque, así como los servicios de estiba (descarga, carga y almacenamiento en espera de un nuevo transporte). De la prestación de los servicios portuarios se encargan tanto las autoridades públicas como las empresas privadas. En lo que se refiere a los servicios prestados por las autoridades públicas, en toda Europa se debe aplicar una determinada armonización en materia de cobertura de costes con vistas a su repercusión en los usuarios, al igual que sucede con la explotación de la infraestructura portuaria. Se puede considerar que, teniendo en cuenta la legislación europea en materia de competencia, dicho objetivo está garantizado si las empresas privadas prestan los servicios.

3.9. En lo que se refiere al empleo para el sector de los servicios de estiba, el Comité observa lo siguiente: en una serie de puertos marítimos, el personal operativo titular depende de las propias empresas de estiba. En otros puertos, las empresas de estiba recurren para la contratación de personal operativo (o de una parte de éste) en función de sus necesidades a una organización, con personalidad jurídica o no, responsable del empleo en dichos puertos. El Comité considera que el criterio de una determinada armonización en materia de cobertura de costes debe aplicarse también naturalmente a los costes salariales en los períodos de inactividad de estas organizaciones.

3.10. El Comité de las Regiones observa que en el Libro Verde se subraya en diversas ocasiones la mejora de la eficacia de los puertos marítimos y de las actividades que se ejercen en ellos. A juicio del Comité, la eficacia

⁽¹⁾ A tal efecto, una posibilidad sería por ejemplo decidir (quizá sólo para los puertos a partir de unas dimensiones determinadas) que la totalidad de los ingresos procedentes de la oferta de dársenas, muelles y terrenos (derechos portuarios e ingresos por el arrendamiento de los terrenos) deba ser al menos igual al ... % de los gastos correspondientes (adquisición de los terrenos, acondicionamiento, construcción del puerto y los muelles, mantenimiento, administración).

interna es principalmente responsabilidad de los gestores de los puertos y de las empresas portuarias. Un funcionamiento correcto del mercado, como pide expresamente el Comité, no permite la aparición de la ineficacia. No obstante, la Comisión Europea puede favorecer con el establecimiento de «reglas de juego equitativas» un funcionamiento eficaz del sistema de transporte portuario europeo.

La política regional como instrumento de corrección ocasional/temporal

3.11. El Comité de las Regiones se pronuncia a favor de una política económica regional que desempeñe un papel de instrumento correctivo ocasional/temporal con respecto al instrumento regulador estructural del mercado. Esto no merma la importancia de la política regional. El objetivo es que los puertos puedan desempeñar un papel activo en la interacción entre Europa y el resto del mundo y permitir que los puertos marítimos de las zonas periféricas contribuyan a la apertura y desarrollo de dichas zonas en beneficio de un óptimo funcionamiento del mercado común. El Comité, por tanto, reconoce que la utilización de recursos de los fondos estructurales europeos y del Fondo de Cohesión en beneficio de la infraestructura portuaria puede falsear en principio las condiciones de competencia entre los puertos marítimos (política que privilegia determinados puertos), aunque las circunstancias de otras regiones de la UE pueden justificarlo. Esto rige también para la utilización de recursos europeos en favor de los nodos de transferencia de la cadena intermodal situados en los puertos marítimos. No obstante, el transporte intermodal y el transporte marítimo de corta distancia pueden contribuir a la reducción de los problemas de congestión en la carretera y a la creación de un sistema de transportes respetuoso del medio ambiente. Para estimular con recursos europeos el transporte intermodal y el transporte marítimo de corta distancia, las medidas de carácter general destinadas a los transportistas son preferibles a un apoyo específico destinado a los nodos de transferencia.

3.12. El Comité de las Regiones subraya la importancia del transporte marítimo para reducir la contaminación del medio ambiente. Desde este punto de vista, el fomento del transporte marítimo, especialmente en los flujos de transporte intracomunitarios, requiere máxima prioridad. Tal como se expone en el Dictamen sobre «La ordenación del territorio en Europa», esto supone «intensificación del transporte marítimo entre puertos grandes y de tamaño medio mediante el desarrollo del cabotaje, la frecuencia de los trayectos cortos, la creación de enlaces de alta velocidad». La existencia de buenas conexiones entre, por una parte, regiones periféricas y zonas costeras y, por otra, mercados con implantación central redundan en beneficio de la Comunidad. Los pequeños puertos situados en las regiones periféricas y en las zonas costeras garantizan estas conexiones en combinación con un transporte de cabotaje bien desarrollado. Se deberán adoptar medidas para fomentar el transporte marítimo y, por tanto, garantizar la movilidad futura en Europa. Los puertos pequeños contribuyen a

menudo a la movilidad sostenible y al desarrollo de las zonas costeras, reduciéndose al mismo tiempo los efectos nocivos del transporte. Una red de pequeños puertos es una condición importante para el desarrollo del transporte de pequeña distancia.

3.13. El Comité de las Regiones observa que los puertos son parte integrante de la política europea de transportes y constituyen un eslabón del transporte combinado. En el desarrollo de las redes transeuropeas (RTE) se deberán tener en cuenta también las regiones periféricas. Además, las redes deberán extenderse hasta los países extracomunitarios. Es importante que las redes transeuropeas interconecten no sólo distintos modos de transporte y redes nacionales, sino también que sean transfronterizas y no se paren en las fronteras exteriores de la UE. La utilización de recursos destinados a las redes transeuropeas debe seguir limitándose, a juicio del Comité de las Regiones, a los denominados «eslabones ausentes» entre los puertos y en las conexiones del interior. El control del falseamiento de la competencia es esencial.

4. Conclusiones

4.1. Los derechos fundamentales del ciudadano europeo —la salud y la seguridad— deben garantizarse de la misma manera en todo el conjunto de la Unión, y también en los puertos marítimos. Los puertos marítimos de la Unión Europea deben contribuir al desarrollo sostenible de la Comunidad, tanto desde el punto de vista medioambiental como desde el económico. Los puertos marítimos de la Unión Europea son otros tantos puestos fronterizos de la Unión, con todos los intereses sanitarios, económicos y en materia de seguridad que implican. Los puertos marítimos europeos son parte integrante de la Unión y, por consiguiente, en ellos se aplica íntegramente la legislación europea.

4.2. La disparidad de normativas nacionales, o de su aplicación, en asuntos tales como la protección del medio ambiente, la seguridad en el trabajo, las condiciones de trabajo, la seguridad exterior y el control en las fronteras entraña una desigual protección de los derechos fundamentales del ciudadano europeo y tiene también efectos considerables en la competitividad entre los gestores de los puertos y entre las empresas portuarias. El objetivo, pues, debe ser la armonización de la legislación europea en la materia.

4.3. El flujo de mercancías está determinado por las empresas. Un sistema eficaz de transportes requiere necesariamente igualdad de condiciones en el ejercicio de la libre competencia. La regulación dinámica resultante del campo de fuerzas del libre mercado permite a un sistema de transporte mantenerse constantemente en condiciones de contribuir de manera óptima a una relación calidad/precio competitiva de los productos del mercado europeo y de los productos europeos en el mercado mundial. La acción del mercado es el instrumento adecuado para la regulación estructural de la capacidad y la calidad del sector portuario.

4.4. La libre competencia en igualdad de condiciones puede conseguirse previendo la armonización de la legislación en ámbitos tales como la protección del medio ambiente, la seguridad en el trabajo, las condiciones laborales, la seguridad exterior y el control de las fronteras y, por otra parte, procurando que los usuarios de todos los puertos europeos soporten de modo similar los costes del sector portuario y de los servicios que éste presta. Convendrá tener en cuenta al respecto tanto las diferencias naturales (geográficas y climáticas) como las de gestión y organización.

4.5. La optimización del funcionamiento de los puertos marítimos exige por parte de la Unión Europea una política sobre todo reglamentaria: un conjunto coherente de normas aplicables en relación con la utilización de las infraestructuras portuarias (empezando por una mayor transparencia en materia de costes y beneficios de la gestión portuaria), así como en lo que se refiere a ámbitos como la protección del medio ambiente, la seguridad en el trabajo, las condiciones de trabajo, la seguridad exterior y el control fronterizo. Por las mismas razones, no obstante, las partes nacionales interesadas —las empresas y las autoridades locales, regionales y nacionales— deberán seguir asumiendo la responsabilidad de la política destinada a crear mejores condiciones

para los puertos marítimos, es decir, crear equipamientos. En el marco de la política destinada a crear mejores condiciones se deberá aplicar explícitamente el principio de subsidiariedad.

4.6. La política regional, la política relativa a las redes transeuropeas (RTE) y la política destinada a estimular el transporte intermodal y el transporte marítimo de corta distancia pueden considerarse instrumentos de aplicación ocasional/temporal para la corrección o el estímulo, o ambas finalidades, del funcionamiento del mercado como instrumento regulador estructural. En definitiva, los proyectos beneficiarios tendrán que poder valerse por sí mismos. La política regional, la política relativa a las redes transeuropeas y la política destinada a estimular el transporte intermodal y el transporte marítimo de corta distancia pueden perturbar el funcionamiento del mercado —el instrumento para la regulación estructural de la capacidad y de la calidad— en el sector portuario. Conviene actuar con prudencia en la aplicación de esta política. Se deberá evitar que las distorsiones de mercado den por resultado un sistema de transporte que no funcione en condiciones óptimas, perjudicando así los intereses tanto ecológicos como económicos de la Unión Europea. Se debe intentar la conexión de las redes transeuropeas con la infraestructura de los países extracomunitarios.

Bruselas, el 14 de enero de 1999.

El Presidente

del Comité de las Regiones

Manfred DAMMEYER

ANEXO

al Dictamen del Comité de las Regiones

Política							
Política reglamentaria				Política destinada a crear mejores condiciones			
Protección del medio ambiente	Seguridad en el lugar de trabajo	Controles fronterizos de:	Financiación e imputación de costes	Política regional	Redes transeuropeas	Transporte intermodal/transporte marítimo de corta distancia	Gestión portuaria
<ul style="list-style-type: none"> • MARPOL • Control del Estado del puerto • Dragado • Desinfección de carga • Carga peligrosa • Ruido, etc. 	<ul style="list-style-type: none"> • manipulación manual • estiba y desestiba • trabajo sobre el techo de los contenedores 	<ul style="list-style-type: none"> • Productos animales • Productos vegetales • Pago de tasas • Drogas • Armas 	<ul style="list-style-type: none"> • Transparencia de ingresos y gastos • Normas sobre ayudas nacionales 	<ul style="list-style-type: none"> • Fondo de Cohesión • FEDER • RESIDER • PESCA • RENAVAL 	<ul style="list-style-type: none"> • Eslabones ausentes 	<ul style="list-style-type: none"> • Ayudas a compañías de transportes (no terminales) 	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta de dársenas, muelles y terrenos • Oferta de servicios portuarios
Función estructural (reglas de juego equitativas)				Instrumento (de corrección) ocasional/temporal			Función estructural para autoridades nacionales, regionales y locales junto con empresas privadas
Unión Europea							
Responsables políticos							