

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre «La política portuaria común en la UE»

(2007/C 168/12)

El 6 de julio de 2006, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 de su Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre «La política portuaria común en la UE».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 22 de marzo de 2007 (ponente: Sr. SIMONS).

En su 435º Pleno de los días 25 y 26 de abril de 2007 (sesión del 26 de abril), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 137 votos a favor, 2 en contra y 7 abstenciones el presente Dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El presente dictamen de iniciativa se centra en determinados aspectos de la política portuaria europea que deberían permitir alcanzar un consenso a las partes interesadas de este sector. Por ello, el informe se está elaborando en estrecha consulta con las organizaciones de las partes interesadas a las que se cursó una invitación para que expusieran sus puntos de vista en dos audiencias públicas celebradas el 20 de noviembre de 2006 y el 20 de febrero de 2007 ⁽¹⁾.

1.2 La audiencia sirvió para confirmar que la política portuaria europea deberá abordar las siguientes cuestiones:

- a) garantizar el desarrollo sostenible de los puertos y de las capacidades portuarias;
- b) crear un marco claro y transparente para la financiación de las inversiones en los puertos;
- c) clarificar los procedimientos relativos al acceso al mercado de los servicios portuarios;
- d) solucionar los atascos operativos que menoscaban la eficiencia portuaria;
- e) crear condiciones y situaciones de trabajo buenas y seguras, al tiempo que se fomentan unas relaciones laborales constructivas en los puertos, y
- f) promover la competitividad global y la percepción positiva de los puertos.

⁽¹⁾ Recibieron invitación para participar en estas audiencias las siguientes organizaciones:

Asociación Europea de Empresas de Servicios de Tránsito, Transporte, Logísticos y Aduaneros (Clecat), Asociación de Armadores de la Comunidad Europea (ECSA), Asociación de Agentes y Corredores Navieros de la CE (Ecasba), Consejo de Expedidores Europeos (ESC), Asociación de Cámaras Europeas de Comercio e Industria (Eurochambres), Asociación Europea de Prácticos Marítimos (EMPA), Asociación Europea de Amarradores de Buques (EBA), Asociación Europea de Remolcadores (ETA), Federación Europea de Trabajadores de Transportes (ETF), Consejo Internacional de Estibadores (IDC), Organización Europea de Puertos Marítimos (ESPO), Federación Europea de Puertos Interiores (EFIP), Federación Europea de Operadores Portuarios Privados (FEPOR), Comité Europeo de Capitanes de Puerto (EHMC), Federación de Asociaciones Europeas de Almacenamiento de Tanques (FETSA), EUROGATE GmbH & Co. KGaA, KG y Asociación Federal de Operadores Portuarios de Alemania (ZDS).

1.3 Estos temas coinciden a grandes rasgos con los presentados por la Comisión Europea en su proceso de consulta sobre una futura política portuaria europea. Es muy probable que esta consulta, emprendida tras la retirada de los dos proyectos de Directiva de la Comisión sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios ⁽²⁾, finalice de aquí a junio de 2007.

1.4 El debate sobre la Directiva de servicios portuarios ha arrojado ya una amplia información sobre la financiación de los puertos y los procedimientos para el acceso al mercado de los servicios portuarios. Todo avance significativo que se haga en estos ámbitos debería por consiguiente acarrear a corto plazo resultados tangibles.

1.5 Los atascos operativos, especialmente los relacionados con los procedimientos administrativos y el transporte tierra adentro, pueden abordarse en el contexto de iniciativas que ya existen, como los programas sobre modernización aduanera, la liberalización ferroviaria y la navegación interior (Naiades). También tendrían lugar en el contexto más amplio de la revisión del Libro Blanco del transporte ⁽³⁾ y la Comunicación de la Comisión sobre la logística ⁽⁴⁾.

1.6 La UE puede fomentar la fiabilidad y las normas de seguridad en los puertos europeos proporcionando un apoyo (financiero) adecuado a los programas de formación y educación y haciendo cumplir la legislación aplicable en materia de seguridad.

1.7 Es de gran importancia desarrollar una buena política social en los puertos. Ésta debe desarrollarse en estrecha cooperación con los interlocutores sociales, que son los primeros

⁽²⁾ Véanse los dos dictámenes que el CESE ha elaborado al respecto: Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios» (DO C 48 de 21.2.2002, p. 122-129) y Dictamen sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios» (COM(2004) 654 final — 2004/0240 (COD)) (DO C 294 de 25.11.2005, p. 25-32).

Véanse igualmente los dictámenes del CESE sobre los siguientes temas: «Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre la formación y la contratación de la gente de mar» (DO C 80 de 3.4.2002, p. 9-14) y «El acceso a Europa por mar en el futuro: ¿qué cambios cabe esperar y cómo anticiparse a ellos?» (DO C 157 de 28.6.2005, p. 141-146).

⁽³⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Por una Europa en movimiento. Movilidad sostenible para nuestro continente — Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte de la Comisión Europea de 2001», COM(2006) 314 final.

⁽⁴⁾ Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones «La logística del transporte de mercancías en Europa — la clave para la movilidad sostenible», COM(2006) 336 final.

responsables en este ámbito. Instrumentos importantes de una buena política social que están a disposición de las autoridades nacionales y los interlocutores sociales son los convenios sobre los trabajadores portuarios de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que, por lo demás, también pueden contribuir de manera fundamental al establecimiento de una igualdad de condiciones. La Comisión debe instar a los Estados miembros a que ratifiquen estos convenios.

1.8 La UE puede introducir mayores incentivos para que los jóvenes emprendan su carrera profesional en los puertos mediante acciones similares a las que utiliza para atraerlos al mundo de la mar. La formación náutica de alta calidad contribuye a que en el futuro haya un número suficiente de prácticos y capitanes de puerto y de profesionales del sector de probada capacidad.

1.9 Además, un diálogo social europeo en el ámbito portuario podría aportar un valor añadido siempre y cuando las organizaciones que representan a las partes interesadas europeas acordaran una agenda de interés común.

1.10 En el contexto de la política portuaria europea, es vital que se entable un debate fundamental sobre el desarrollo portuario sostenible. Los puertos asumen una importante responsabilidad a la hora de cumplir rigurosas normas medioambientales y hay que alentar una mayor inversión por su parte en este ámbito. No obstante, se ha puesto de manifiesto entretanto que los problemas se deben también en gran parte a la ambigüedad de la legislación medioambiental de la UE.

1.11 Será necesario seguir investigando si los programas de ordenación territorial pueden contribuir a crear una mayor seguridad jurídica y más oportunidades para el desarrollo portuario. Al mismo tiempo, debe reconocerse que, con frecuencia, los puertos se hallan situados cerca de zonas de conservación natural de gran importancia que deben protegerse y hallarse en un correcto equilibrio con el desarrollo portuario.

1.12 El CESE entiende que la idea de «espacio marítimo común europeo» del Libro Verde sobre la política marítima se refiere a un espacio marítimo virtual. Si es esto lo que realmente preconiza la Comisión y lo expresa con toda claridad, el CESE podría apoyar esta idea, siempre que en aguas internacionales (alta mar) se respeten los Convenios Unclós y de la OMI que incluyen la «libertad de navegación» y el «derecho al paso inocente» dentro de la Zona Económica Exclusiva (ZEE).

1.13 Por último, la UE debería desempeñar un papel de apoyo para preservar la competitividad global de los puertos de la UE en un contexto global, y estimular iniciativas dirigidas a restablecer la percepción positiva de los puertos para, de este modo, ganarse el amplio apoyo de la opinión pública. Todo ello requiere un enfoque innovador que aproveche el potencial cultural, turístico y recreativo de las ciudades portuarias.

1.14 Una política portuaria europea no implica necesariamente nueva actividad legislativa. La *soft law* ⁽⁵⁾ puede ser una valiosa alternativa a la legislación, por una parte, y a los enfoques «caso por caso» por la otra.

⁽⁵⁾ Por *soft law* se entienden las normas de conducta establecidas en instrumentos que, sin ser jurídicamente vinculantes, tienen una determinada repercusión legal y van dirigidas a lograr resultados prácticos. Entre otros ejemplos cabe mencionar las comunicaciones interpretativas, las directrices y los códigos de conducta.

1.15 Por lo general, la política portuaria europea debería alejarse de todo intervencionismo innecesario y centrarse en: a) aplicar el Tratado cuando resulte necesario; b) garantizar que los puertos puedan desempeñar su función pública de manera adecuada; c) promover un comportamiento enfocado hacia el mercado; y d) fomentar una imagen pública positiva del sector. Es necesario revisar, cuando proceda, aquella legislación comunitaria que obstaculice en la actualidad el desarrollo sólido y sostenible de los puertos marítimos.

2. Los desafíos que deben afrontar los puertos marítimos europeos

2.1 Las principales críticas que se vertían al proyecto de Directiva sobre servicios portuarios eran que no tenía suficiente en cuenta la evolución del mercado y los desafíos que ésta representa para los puertos europeos, que intentaba imponer un modelo unificador de tamaños en la gestión portuaria y que pasaba por alto el componente social de los puertos. En la elaboración de un análisis global de la política portuaria europea se debe prestar debidamente atención a estos elementos ⁽⁶⁾.

2.2 En la economía europea, los puertos marítimos constituyen uno de los sectores del ámbito del transporte que presentan un desarrollo sostenido. Éste es especialmente el caso del tráfico de contenedores. La capacidad del sector se está quedando pequeña en varias regiones europeas, lo que causa graves problemas de congestión ⁽⁷⁾.

2.3 Esto requiere que se haga un uso óptimo de las instalaciones portuarias existentes y, si es necesario, que se desarrollen nuevas capacidades portuarias ⁽⁸⁾. Del mismo modo, hay que garantizar unas condiciones óptimas en las rutas marítimas de acceso a los puertos (dragado), así como las correspondientes infraestructuras tierra adentro. Por razones obvias, los puertos se sitúan únicamente en regiones costeras y estuarios que se caracterizan por una feroz competencia por el espacio. Los puertos son conscientes de su impacto en el medio ambiente y han llevado a cabo inversiones considerables para cumplir unas rigurosas normas medioambientales. Sin embargo, esto no evita la resistencia de los municipios y ciudades, que tienden a centrarse en los inconvenientes que acarrearán los puertos y no siempre son conscientes del valor añadido y de los aspectos positivos asociados a éstos. Más importante aún es la incertidumbre jurídica causada por la legislación sobre protección de la naturaleza de la UE, que se une a la tensión que acompaña a los planes vitales de desarrollo portuario, provocando retrasos considerables.

2.4 El desarrollo de la capacidad portuaria requiere inversiones importantes. Las restricciones de los presupuestos nacionales hacen que el capital privado sea vital para la financiación de las infraestructuras y superestructuras portuarias. Esto requiere el compromiso a largo plazo de los inversores privados para con los puertos.

⁽⁶⁾ Para una descripción más amplia de la evolución del mercado y de los retos a los que hay que responder, véase: ESPO e ITMMA, informe sobre el sector portuario europeo, 2004.

⁽⁷⁾ Para un análisis reciente véase: Ocean Shipping Consultants, The European and Mediterranean Containerport Markets to 2015, 2006.

⁽⁸⁾ Dictamen del CESE sobre «El acceso a Europa por mar en el futuro: ¿qué cambios cabe esperar y cómo anticiparse a ellos?», DO C 157 de 28.6.2005, p. 141-146.

2.5 Además de un crecimiento importante, el sector portuario europeo se caracteriza también por los procesos de globalización y consolidación. Los puertos europeos operan con grupos internacionales de transporte marítimo y amplios grupos de operadores en terminales marítimos que ofrecen ya servicios en varios puertos europeos ⁽⁹⁾.

2.6 La competencia portuaria europea debería centrarse en las cadenas logísticas ⁽¹⁰⁾. La división tradicional de tareas en la cadena logística se ha visto alterada por las estrategias verticales de integración. Los puertos europeos están compitiendo cada vez más en las cadenas de suministro y se han convertido en 'hábitats naturales' para los servicios de logística. Para que su funcionamiento sea óptimo, los puertos necesitan todos los modos de transporte.

2.7 En su calidad de puntos de conexión intermodales, la eficiencia de los puertos depende en gran medida de la eficiencia de los servicios ofrecidos tanto tierra adentro como en el litoral. Además, los puertos reúnen condiciones favorables para llevar a cabo controles fronterizos en relación con el estado de los buques, la seguridad, las aduanas, la salud pública, la calidad medioambiental, las prestaciones sociales y las condiciones a bordo etc.; muchos de estos controles son exclusivos del sector marítimo y no son siempre objeto de la coordinación y armonización adecuadas.

2.8 Como consecuencia de los procesos anteriormente descritos, muchos de los órganos de gestión de los puertos están revisando su papel tradicional de autoridad portuaria como parte de los procesos de reforma.

3. Temas para una política portuaria europea

3.1 Como se ha señalado anteriormente, la política portuaria europea debería centrarse en estimular el crecimiento sostenible creando un entorno atractivo para la inversión en los puertos, aumentando la seguridad jurídica, optimizando la integración de los puertos en la cadena de suministro, aumentando la competitividad global y velando por una buena política social y unas condiciones de trabajo constructivas de manera que estos aspectos puedan contribuir a fomentar una imagen positiva de los puertos como lugares de trabajo atractivos.

3.2 Este objetivo global puede dividirse en seis áreas temáticas, reconocidas por la Comisión Europea:

- garantizar el desarrollo sostenible de los puertos y de las capacidades portuarias;
- crear un marco claro y transparente para la financiación de las inversiones en los puertos;
- simplificar los procedimientos relativos al acceso al mercado de los servicios portuarios;

⁽⁹⁾ Esto es especialmente así en el caso del transporte de mercancías en contenedores, donde ya en 2002 el 70 % del mercado estaba controlado por seis operadores principales (ESPO e ITMMA, p. 38), aunque se trata de un fenómeno igualmente presente en otros mercados, como el del transporte de mercancías sólidas a granel o el de carga general.

⁽¹⁰⁾ Para más detalles véase el Dictamen del CESE (TEN/262) sobre la propuesta de la Comisión «La logística del transporte de mercancías en Europa — la clave para la movilidad sostenible», COM(2006) 336 final.

- solucionar los atascos operativos que menoscaban la eficiencia portuaria;
- apoyar tanto las operaciones seguras y fiables como las condiciones laborales en los puertos, y
- promover en su conjunto la competitividad y la percepción positiva de los puertos.

El capítulo que sigue aborda estas áreas temáticas.

4. Garantizar el desarrollo sostenible de los puertos y de las capacidades portuarias

4.1 A menudo, los puertos se hallan situados cerca de zonas de conservación natural de gran importancia. Se ha hecho evidente que la armonización de valores medioambientales y económicos es un difícil ejercicio de aprendizaje que con frecuencia lleva a situaciones de conflicto. Sin embargo, los puertos europeos han realizado importantes progresos para cumplir unas rigurosas normas medioambientales y mejorar la gestión medioambiental ⁽¹¹⁾ y, con el paso de los años, han logrado llegar a acuerdos constructivos con ONG y partes interesadas locales que han llevado a situaciones beneficiosas para la naturaleza y los puertos.

4.2 Sin embargo, la incertidumbre jurídica en torno a la aplicación de la legislación sobre protección de la naturaleza sigue causando retrasos considerables en muchos proyectos. Existe la opinión generalizada de que estos retrasos se deben en gran parte a las ambigüedades de la legislación aplicable de la UE, como las Directivas sobre pájaros y hábitats y la Directiva marco sobre el agua. La definición de conceptos esenciales sigue siendo vaga ⁽¹²⁾, lo que lleva a interpretaciones diversas en los Estados miembros.

4.3 La Comisión puede contribuir a remediar esta situación ofreciendo orientaciones para la interpretación de la legislación existente. Al mismo tiempo, debe animar a los puertos europeos a que asuman sus responsabilidades en el ámbito de la gestión medioambiental fomentando, por ejemplo, la difusión de buenas prácticas a través de iniciativas dirigidas a sectores específicos, como Ecoports ⁽¹³⁾.

4.4 Sin embargo, la no consideración de los factores económicos y los conflictos con los regímenes jurídicos preexistentes aplicables a las zonas destinadas al desarrollo portuario en el propio marco legislativo constituyen también un foco importante de problemas. El desarrollo sostenible significa un equilibrio entre las consideraciones económicas, sociales y ecológicas, algo que no se consigue en la actualidad.

⁽¹¹⁾ Para una visión de conjunto véase por ejemplo: Encuesta medioambiental de la ESPO 2004 — Examen del rendimiento europeo en la gestión medioambiental de los puertos («ESPO Environmental Survey 2004 — Review of European Performance in Port Environmental Management»)

⁽¹²⁾ Por ejemplo, las directivas europeas sobre pájaros y hábitats dan pie a diversas interpretaciones acerca de las evaluaciones adecuadas, los acuerdos previos, los análisis de alternativas, las denominadas «razones imperiosas de interés general», los requisitos de compensación, etc.

⁽¹³⁾ El proyecto Ecoports apoyado por la Comisión funcionó hasta 2005 incitando a las administraciones portuarias a la autorregulación en relación con las cuestiones medioambientales. Su trabajo lo lleva a cabo ahora la Fundación Ecoports. www.ecoport.com.

4.5 Las deficiencias fundamentales de la actual legislación medioambiental de la UE se han señalado en un estudio reciente patrocinado por la Comisión Europea en el marco de su proyecto de Plataforma para la Coordinación del Transporte Marítimo (PCTM) ⁽¹⁴⁾. El estudio contiene también varias recomendaciones políticas concretas para lograr una mayor seguridad jurídica en los proyectos de desarrollo portuario, incluida la creación de una red coherente de áreas estratégicas de desarrollo portuario.

4.6 En su reciente Libro Verde sobre la política marítima ⁽¹⁵⁾, la Comisión Europea introdujo el concepto de ordenación territorial marítima ⁽¹⁶⁾, que, en combinación con la gestión integrada de las zonas costeras (GIZC), tal como la entendemos en aguas territoriales, tiene por objeto controlar la creciente competencia entre actividades marítimas para un buen uso de las aguas costeras europeas y ofrecer una mayor seguridad jurídica.

4.6.1 El CESE no puede sino acoger favorablemente la idea de que se considere a la UE como un solo país a efectos administrativos y aduaneros, siempre que en aguas internacionales (alta mar) se respeten los Convenios Unclos y de la OMI que incluyen la «libertad de navegación» y el «derecho de paso inocente» dentro de la Zona Económica Exclusiva (ZEE). El CESE entiende que la idea de «espacio marítimo común europeo» del Libro Verde sobre la política marítima se refiere a un espacio marítimo virtual en el que se producirá una simplificación de los trámites administrativos y aduaneros para los servicios marítimos intracomunitarios, otorgándoles un régimen semejante al de los transportes por camión o por ferrocarril dentro del mercado interior. Si es esto lo que realmente preconiza la Comisión y lo expresa con toda claridad, el CESE podría apoyar esta idea ⁽¹⁷⁾.

4.7 Por último, el planteamiento actual sobre puertos en el contexto de las redes transeuropeas de transportes (RTE-T) podría revisarse para generar un mayor apoyo europeo a proyectos vitales de infraestructuras tierra adentro que sean de interés para los puertos. En el contexto de la legislación medioambiental, los proyectos de interés común de las RTE-T pueden considerarse de gran interés público ⁽¹⁸⁾, dado que el estatus de TEN ya tiene en cuenta consideraciones relacionadas con el medio ambiente.

4.8 No obstante, las soluciones formuladas anteriormente no deben conducir a una planificación centralizada de los puertos en el ámbito comunitario ni a políticas estrictas de planificación portuaria de carácter nacional. Esencialmente, han de fomentar el principio «de abajo arriba» en el sentido de que, cuando

proceda, las propuestas de proyectos deberán ser formuladas por los órganos gestores de los puertos en contacto con las autoridades regionales o nacionales, teniendo presentes unas evaluaciones económicas objetivas que se correspondan con normas metodológicas comunes y que respeten el marco legislativo aplicable.

5. Crear un marco claro y transparente para la financiación de las inversiones en los puertos

5.1 Las grandes inversiones necesarias en los puertos requieren un marco jurídico financiero claro a nivel de la UE. La seguridad jurídica es particularmente necesaria en el establecimiento de las condiciones que permiten la financiación pública en puertos sin falsear la competencia. El consenso al respecto es que la manera más eficaz de lograrlo sería a través de directrices para las ayudas estatales.

5.2 El objeto de las directrices para las ayudas estatales debería ser aclarar las normas del Tratado de la UE sobre ayudas estatales (especialmente los artículos 73, 86, 87 y 88) que se aplican a los puertos. Las directrices deberían indicar los casos en que se considera que la financiación pública es ayuda estatal y deben notificarse a la Comisión para su examen. Si la ayuda cumple los criterios de exención que establece el Tratado, la Comisión puede declararla compatible con el Tratado.

5.3 Generalmente no se considera como ayuda estatal la financiación pública de las inversiones y actividades que se indican a continuación, por lo que los Estados miembros no deben notificar estos sistemas de financiación a la Comisión:

- a) la instalación y el funcionamiento (incluido el mantenimiento) de la infraestructura fuera de la zona portuaria que conecta el puerto con el interior y con otras vías de acceso al mar; el mantenimiento de las vías de acceso al mar implica el dragado y el uso de servicios de rompehielos para conservar abiertas estas rutas;
- b) la compensación de las actividades del órgano de gestión del puerto que no son de naturaleza económica y que son normalmente responsabilidad de éste en el ejercicio de sus funciones oficiales como autoridad pública, tanto dentro como fuera del puerto.

5.4 La instalación y el funcionamiento de la infraestructura portuaria, no obstante, es un asunto más complejo. Cabe hacer aquí una distinción entre, por una parte, la infraestructura de acceso y protección y, por otra, la infraestructura interna del puerto. La primera puede definirse como toda infraestructura que permite el acceso por tierra y mar a una zona portuaria, incluidos los trabajos de acceso marítimo y de protección, las conexiones de acceso por tierra para facilitar el transporte público en general, y la infraestructura para los equipos necesarios en la zona portuaria. La infraestructura interna del puerto puede definirse como los trabajos civiles en la zona portuaria que facilitan la prestación de servicios a naves y cargueros.

5.5 Un factor importante aquí es determinar si la infraestructura portuaria es en interés general del puerto o está reservada para un usuario u operador específico. Las directrices tendrían que introducir una distinción factible.

⁽¹⁴⁾ E. Van Hoydonk, *MTCP Report on the impact of EU environmental law on waterways and ports*, 2006.

⁽¹⁵⁾ Libro Verde «Hacia una política marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los océanos y los mares», COM(2006) 275 final.

⁽¹⁶⁾ De acuerdo con el Libro Verde, la ordenación territorial marítima desempeña un papel fundamental para reducir la vulnerabilidad de las regiones marinas y costeras. Un sistema global de ordenación territorial podría mejorar la estabilidad del entorno regulador en sectores que precisan grandes inversiones para preservar la actividad económica. La coordinación de todas las actividades marítimas a través de una ordenación territorial innovadora en el ámbito marino podría ayudar a garantizar un desarrollo sostenible de las regiones costeras en los planos económico y medioambiental.

⁽¹⁷⁾ Cf. TEN/255, Dictamen sobre el Libro Verde «Hacia una política marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los océanos y los mares» (DO C 93 de 27.4.2007).

⁽¹⁸⁾ Tal como se recomienda en el estudio PCTM anteriormente mencionado.

5.6 Existe consenso en relación con la concesión de ayudas para la instalación y el funcionamiento de las superestructuras portuarias, a saber, obras de superficie, edificios, equipos móviles y fijos necesarios para prestar servicios, etc. Se considera en general que la financiación pública en estas áreas es una ayuda estatal.

5.7 Suponiendo que puede establecerse una distinción clara entre las inversiones y las actividades, y si éstas se financian públicamente con arreglo a normas de ayuda estatal o no, parece lógico suscribir el principio de que el órgano de gestión del puerto debe tener autonomía financiera completa para recuperar de los usuarios el coste de las inversiones y de las actividades que no estén cubiertas por las ayudas estatales disponibles.

5.8 Igualmente, convendría modificar la Directiva sobre transparencia⁽¹⁹⁾ para poder aplicarla a todos los puertos. De esta manera, se podría pedir a los órganos de gestión de los puertos que indicaran los flujos de dinero público en sus cuentas e hicieran balances separados si ofrecen servicios públicos y servicios económicos regulares. Esto último es especialmente pertinente dada la posibilidad de obtener financiación pública como compensación por las obligaciones de servicio público.

6. Simplificar los procedimientos relativos al acceso al mercado de los servicios portuarios

6.1 Teniendo en cuenta las experiencias que se han registrado con las dos propuestas legislativas de la Comisión Europea sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios, sería quizás interesante que se dieran orientaciones sobre la base del actual marco jurídico de la UE y se examinara qué instrumentos podrían ser de utilidad para los puertos y cómo deberían aplicarse.

6.2 Para muchos puertos sería muy útil establecer orientaciones o recomendaciones –no leyes– sobre el uso de procedimientos de selección, como licitaciones y otros instrumentos aceptables, condiciones para concesiones y acuerdos de arrendamiento de terrenos, etc.

6.3 Esta orientación también podría ser útil para esclarecer la situación legal de estos servicios (por ejemplo, algunos elementos de la tarea del practicante) que, como servicios públicos, redundan en beneficio, por ejemplo, de la seguridad general en los puertos.

7. Solucionar los atascos operativos que menoscaban la eficiencia portuaria

7.1 Además de los problemas estructurales relativos a la falta de una capacidad adecuada de infraestructura que se han mencionado anteriormente, se hace frecuentemente referencia a atascos más bien de tipo operativo que menoscaban la eficiencia portuaria. Por lo general, se producen en relación con la

burocracia administrativa, los controles y las inspecciones y a raíz de la ineficacia en la red de transporte tierra adentro.

7.2 Hay un consenso en torno a la idea de que la UE debería ahondar en la modernización de las aduanas⁽²⁰⁾, garantizar la coordinación y armonización adecuadas de sus políticas aduanera, de seguridad marítima, seguridad, salud pública y calidad medioambiental y evitar la transferencia indebida a los puertos de responsabilidades que son de los gobiernos.

7.3 La idea del «espacio marítimo común europeo» propuesta por la Comisión, que –por lo que respecta a los procedimientos administrativos y aduaneros– podría contribuir a una igualdad de trato para el transporte marítimo de corta distancia en relación con el transporte terrestre, no debe pretender establecer restricciones legislativas en aguas internacionales de la UE (alta mar) que contravengan el principio de la libre navegación y el derecho a pasos autorizados ni imponer limitaciones incompatibles con las normas y regulaciones internacionales. Hay que acoger con satisfacción la idea de considerar a la UE como un único país a efectos aduaneros/administrativos. El CESE entiende que el concepto de «espacio marítimo común europeo» se refiere a un espacio marítimo virtual en el que se producirá una simplificación de los trámites administrativos y aduaneros para los servicios marítimos intracomunitarios, otorgándoles un régimen semejante al de los transportes por camión o por ferrocarril dentro del mercado interior.

7.4 Además, la Comisión debería intensificar sus esfuerzos para solucionar los atascos que todavía se dan tierra adentro a través de la puesta en práctica del programa Naiades para la navegación interior, sus paquetes ferroviarios y sus políticas de eficiencia para el transporte vial. Con respecto a estas modalidades de transporte, la política social tampoco puede pasarse por alto, o ni siquiera recibir un mínimo de atención, algo que desafortunadamente ha ocurrido en los recientes documentos de la Comisión relativos a la navegación interior (Revisión intermedia del Libro Blanco del transporte; Programa Naiades).

8. Fomentar unas condiciones laborales adecuadas y seguras, así como unas relaciones laborales constructivas en los puertos

8.1 La eficiencia de las operaciones portuarias depende tanto de la fiabilidad como de la seguridad, dos componentes que, a pesar de los avances tecnológicos, vienen determinados en gran medida por el factor humano. Ello justifica la necesidad de contar en los puertos con un personal cualificado y debidamente preparado para cubrir todos los servicios y operaciones, tanto en tierra como a bordo de los buques. Este requisito previo es válido ya sean los puertos y los proveedores de servicios portuarios de titularidad pública o privada.

8.2 Los interlocutores sociales desempeñan un papel importante en la creación y aplicación de los aspectos antes citados. A nivel europeo la Comisión debe apoyar su aportación facilitando el diálogo social.

⁽¹⁹⁾ Directiva 1980/723/CEE, modificada por la Directiva 2000/52/CE.

⁽²⁰⁾ Actualmente hay varias propuestas en curso para modernizar las aduanas, incluidas dos propuestas legislativas para revisar el Código aduanero y el programa de acción Aduana 2013.
http://ec.europa.eu/taxation_customs/policy_issues/customs_strategy/index_en.htm

8.3 Los puertos europeos tienen la responsabilidad de mantener la fiabilidad y las normas de seguridad. La UE puede fomentar éstas proporcionando un apoyo (financiero) adecuado a los programas de formación y educación y haciendo cumplir la legislación aplicable en materia de seguridad. La UE puede introducir mayores incentivos para que los jóvenes emprendan su carrera profesional en los puertos mediante acciones similares a las que utiliza para atraerlos al mundo de la mar, lo que puede tener impacto también en el trabajo de los puertos. La formación náutica de alta calidad contribuye a que en el futuro haya un número suficiente de prácticos y capitanes de puerto, y de otros profesionales del sector, de elevada capacidad.

8.4 Las relaciones laborales constructivas tienen una importancia esencial para una buena política portuaria. Por ello, la Comisión debe crear unas condiciones marco favorables para dichas relaciones en estrecha colaboración con los gobiernos de los Estados miembros.

8.4.1 En esta perspectiva, la Comisión Europea debería en primer lugar pronunciarse sobre la compatibilidad de los Convenios 137 y 152 de la Organización Internacional del Trabajo sobre el trabajo en los puertos con los principios del Tratado UE y con el acervo comunitario, antes de animar a los Estados miembros a que los ratifiquen.

8.5 Un buen diálogo social es fundamental para alcanzar unas condiciones laborales óptimas en los puertos y un clima social positivo en general. Este diálogo, ya presente en la mayor parte de los puertos europeos, debe emprenderse allí donde no

exista todavía. Este diálogo puede aportar un valor añadido a escala europea siempre y cuando las organizaciones que representan a las partes interesadas europeas alcancen un acuerdo sobre un plan de trabajo común.

9. Promover en su conjunto la competitividad y restablecer la percepción positiva de los puertos

9.1 Dado su interés vital para Europa, la Unión Europea tiene la tarea de incrementar la competitividad general y de promover una imagen positiva del sector portuario, principalmente abordando los temas previamente mencionados, pero también mediante las acciones específicas enumeradas en este epígrafe.

9.2 Mediante su política de relaciones exteriores, la UE debería prestar especial atención a los casos de competencia desleal por parte de puertos vecinos no pertenecientes a la UE. Esto afecta especialmente a puertos del Mar Báltico, el Mar Negro y el Mediterráneo.

9.3 La UE debería también restablecer una percepción positiva de los puertos ante el ciudadano europeo, poniendo de relieve el valor añadido de los puertos para el comercio, el bienestar, la cohesión y la cultura de Europa y generando así un apoyo público más amplio a los puertos.

9.4 Finalmente, la UE puede estimular la cooperación y el intercambio de mejores prácticas e innovación entre puertos apoyando proyectos de investigación pragmáticos, no teóricos y orientados hacia las empresas.

Bruselas, 26 de abril de 2007.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS
