

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la navegación interior y por la que se derogan las Directivas 91/672/CEE y 96/50/CE del Consejo»

[COM(2016) 82 final — 2016/0050 (COD)]

(2016/C 389/13)

Ponente: Sr. Jan SIMONS

Los días 23 de marzo y 11 de abril de 2016, respectivamente, el Consejo de la Unión Europea y el Parlamento Europeo, de conformidad con el artículo 91, apartado 1, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la:

Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en la navegación interior y por la que se derogan las Directivas 91/672/CEE y 96/50/CE del Consejo

[COM(2016) 82 final — 2016/0050 (COD)].

La sección de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 21 de junio de 2016.

En su 518.º pleno, celebrado los días 13 y 14 de julio de 2016 (sesión del 13 de julio de 2016), el Comité Económico y Social Europeo aprobó por 118 votos a favor, 2 en contra y 6 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. El CESE suscribe la afirmación de que el sistema común de cualificaciones profesionales en la navegación interior debe basarse en las competencias requeridas y no en los requisitos de experiencia, como era la práctica habitual. Confía también en que se cumpla la expectativa de que el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en toda la Unión beneficiará al desarrollo de la navegación interior.

1.2. La movilidad laboral dentro de la UE es un factor importante para afrontar la escasez estructural de tripulaciones de cubierta cualificadas. Una evaluación obligatoria de las competencias para todos los tripulantes de cubierta mejorará la imagen y el atractivo de la profesión.

1.3. El mantenimiento de las actuales normas de seguridad en las principales vías navegables internacionales debe considerarse un mínimo para la correcta aplicación de la política propuesta.

1.4. Mejorar el cumplimiento de la legislación permitirá a las autoridades responsables, por una parte, desalentar las prácticas sociales ilícitas y, por otra, reforzar la competitividad y la competencia leal.

1.5. En aras de la buena gobernanza de la red europea de vías navegables interiores, el CESE considera que sigue siendo indispensable continuar y ampliar la estrecha cooperación existente entre la Comisión Europea y las comisiones fluviales europeas, en particular la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR).

1.6. El CESE coincide en que, quizá mediante la incorporación de determinadas comisiones fluviales, además de los criterios comunes en materia de competencias que deberá fijar el Comité europeo para la elaboración de normas de navegación interior (CESNI), deberán establecerse unos criterios objetivos que permitan determinar qué vías navegables o qué tramos presentan riesgos específicos, para lo cual los Estados miembros deberán determinar requisitos adicionales además de las cualificaciones profesionales comunes.

1.7. Convendría comunicar cuanto antes y de manera explícita los principios y objetivos de la política elegida que fundamenta la propuesta.

2. Introducción

2.1. Las industrias competitivas se basan en la capacidad para transportar grandes volúmenes de carga de una manera rentable. Los buques de navegación interior tienen una capacidad de carga que equivale a la de centenares de camiones —un convoy de cuatro gabarras empujadas (= 7 000 toneladas netas) equivale a 280 camiones de 25 toneladas netas de cada uno— lo que podría contribuir a ahorrar en costes de transporte y proteger el medio ambiente.

2.2. Unidos por el canal Meno-Danubio, el Rin y el Danubio conectan de forma directa a trece Estados miembros del Mar del Norte al Mar Negro a lo largo de 3 500 kilómetros. Cada año, se transportan por estas vías unos 500 millones de toneladas de carga, y solo el tráfico del Rin representa el 67 % del volumen transportado. Más del 75 % del transporte de navegación interior en la UE es transfronterizo. En Alemania, Bélgica y los Países Bajos, la cuota modal del transporte de navegación interior es del 12,5 %, el 25 % y el 38,7 %, respectivamente, y en el corredor del Rin —el núcleo industrial de Europa— es incluso superior al 50 %.

2.3. Con mercancías de 150 000 millones de toneladas-kilómetro por año, el transporte de navegación interior desempeña un importante papel en el funcionamiento de las cadenas logísticas multimodales de la UE. Según estudios recientes, los 2 200 millones EUR de valor añadido en el sector del transporte de navegación interior dan lugar a un valor añadido económico directo e indirecto de 13 200 millones EUR, es decir, un coeficiente multiplicador de 6,0.

2.4. Cifras clave sobre el mercado de trabajo de transporte por vías navegables interiores de la UE:

- 41 500 trabajadores: cerca de 14 650 patrones de embarcaciones y 26 850 trabajadores,
- los Países Bajos, Alemania, Francia, Luxemburgo, Italia, Bélgica, Rumanía y Bulgaria representan el 80 % del total de la mano de obra en la navegación interior,
- la gran mayoría de los trabajadores ejercen su actividad en el corredor del Rin,
- cuota de trabajadores no nacionales: 27 % en los Países Bajos, 23 % en Alemania, 14 % en Bélgica,
- 9 482 empresas de transporte por vías navegables, de las cuales el 45 % son neerlandesas.

2.5. El CESE ya había emitido dictámenes sobre este asunto para el Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión Europea, entre otros el relativo a la política social en el marco de un régimen paneuropeo de navegación interior de 2015 ⁽¹⁾, el plan de acción europeo integrado para el transporte por vías navegables, denominado Naiades, de 2006 ⁽²⁾, y el paquete Naiades II de 2014 ⁽³⁾.

2.6. En ellos, el Comité, por primera vez, «abogó por elaborar una política social europea a favor de la navegación interior» para «mediante el diálogo social» dar lugar a la elaboración de una normativa específica sobre la cuestión de los horarios de trabajo en el sector de la navegación interior, lo que condujo a que en 2014 el Comité solicitará que se adoptaran «otras iniciativas». «A este respecto, la armonización a la que se aspira, basada en el diálogo social, en cuanto a los tipos de oficios y la coordinación de las cualificaciones profesionales a escala europea desempeñan un papel privilegiado, que la Comisión plasmará de manera concreta en estrecha colaboración con las comisiones fluviales, entre las que figura la Comisión Central para la Navegación en el Rin».

2.7. Entre tanto, la Comisión intensificó su cooperación con la CCNR y ya se han logrado algunos resultados importantes, como la identificación conjunta de las competencias exigidas (cuadros de competencias de la plataforma Platina) y, gracias a la voluntad conjunta de mejorar la normativa en el ámbito de la navegación interior, la creación, en junio de 2015, del Comité europeo para la elaboración de normas de navegación interior (conocido como CESNI). El CESNI comenzó rápidamente su labor y en 2015 había producido ya normas con prescripciones técnicas aplicables a los barcos de navegación interior. El CESNI también decidió crear un grupo de trabajo sobre las cualificaciones profesionales. Se espera que el CESNI desempeñe un papel importante, también en el ámbito de las cualificaciones profesionales, mediante el desarrollo de las normas mencionadas en la propuesta.

⁽¹⁾ DO C 24 de 31.1.2006, p. 73.

⁽²⁾ DO C 318 de 23.12.2006, p. 218.

⁽³⁾ DO C 177 de 11.6.2014, p. 58.

2.8. La propuesta de la Comisión objeto de examen vio la luz tras amplias y prolongadas consultas con muchas de las organizaciones implicadas y los interlocutores sociales [entre otras, con las siguientes organizaciones: comisiones fluviales internacionales (Comisión Central para la Navegación del Rin, Comisión del Danubio, Comisión del Sava); Comisión Económica para Europa de las Naciones Unidas; administraciones nacionales encargadas de la elaboración de políticas en el sector de la navegación interior y de actividades legislativas y administrativas; organizaciones profesionales (Unión Europea de Navegación Fluvial y Organización Europea de Patronos de Barco); sindicatos: Federación Europea de Trabajadores del Transporte (sección de transporte por vías navegables); plataforma Platina para la ejecución de Naiades; plataforma Edinna de centros de enseñanza y formación para la navegación fluvial en Europa; Aquapol y Federación Europea de Puertos Interiores]. Entre los interlocutores sociales del sector de la navegación interior europea cabe citar la Unión Europea de Navegación Fluvial, la Organización Europea de Patronos de Barco y la Federación Europea de Trabajadores del Transporte.

3. Síntesis de la propuesta de la Comisión

3.1. La navegación interior es un modo de transporte eficiente desde el punto de vista energético que permite ahorrar costes, por lo que podría utilizarse de manera más eficaz para apoyar los objetivos de eficiencia energética, crecimiento y desarrollo industrial de la Unión Europea. Sin embargo, su contribución se ve obstaculizada por las dificultades existentes en materia de movilidad laboral, por el hecho de que algunas ofertas de empleo no se puedan cubrir y por la falta de adecuación de las cualificaciones. Los diferentes requisitos mínimos aplicables en materia de cualificaciones profesionales para la navegación interior en los diversos Estados miembros no proporcionan garantías suficientes a los distintos países en lo que respecta al reconocimiento de las cualificaciones profesionales de las tripulaciones de otros Estados miembros, en particular porque esta cuestión también afecta a la seguridad de la navegación.

3.2. El objetivo de la Directiva es facilitar la movilidad laboral en el sector de la navegación interior garantizando que las cualificaciones de los trabajadores especializados se reconozcan en toda la Unión. La iniciativa se basa en más de diecinueve años de experiencia con las Directivas 96/50/CE sobre la obtención de los títulos nacionales de patrón de embarcaciones y 91/672/CEE sobre el reconocimiento recíproco de los títulos nacionales de patrón de embarcaciones, para los patronos de embarcaciones que operan en las vías navegables interiores distintas del Rin.

3.3. La propuesta amplía el reconocimiento de las cualificaciones profesionales para incluir a todos los tripulantes de cubierta y se basa en las competencias exigidas. Prevé el reconocimiento en toda la red europea de vías navegables interiores sobre la base de:

- normas comunes para los certificados de patrón de embarcación y otros tripulantes de cubierta,
- procedimientos y criterios comunes aplicables a la determinación de las competencias exigidas,
- fijación de criterios que garanticen que los conocimientos que se exigen para rutas específicas se justifican por el nivel de seguridad que se pretende conseguir.

Según la Comisión, no solo los trabajadores se beneficiarán de la mejora de la movilidad laboral y las nuevas oportunidades de carrera, sino que sobre todo se beneficiará el sector en su conjunto, al resultar más atractivo tanto para las empresas como para los trabajadores.

4. Observaciones generales

4.1. El CESE suscribe la afirmación de que el sistema común de cualificaciones profesionales en la navegación interior debe basarse en las competencias requeridas y no en los requisitos de experiencia, como era la práctica habitual. Confía también en que se cumpla la expectativa de que el reconocimiento de las cualificaciones profesionales en toda la Unión beneficiará al desarrollo de la navegación interior.

4.2. El Comité concede una gran importancia a que se prosiga y profundice la cooperación entre la Comisión Europea y las comisiones fluviales, en particular la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR). Concretamente, los esfuerzos conjuntos de la CCNR y la Comisión para armonizar y modernizar la normativa son importantes para desarrollar una política coherente con respecto a la red de vías navegables de la UE. El CESE destaca la importancia de crear y mantener unas condiciones de competencia equitativas en el sector del transporte de navegación interior y destaca que la normativa modernizada tendrá que ir de la mano con un control de su cumplimiento modernizado.

4.3. Como parte del paquete Naiades II, la propuesta tiene por objeto introducir un sistema común de normas mínimas basadas en las competencias que reviste una gran importancia para el nivel de seguridad en las vías navegables interiores de la Unión Europea. El CESE considera que este sistema no debe menoscabar las mejores prácticas existentes en relación con todas las categorías de vías navegables interiores.

4.3.1. Por consiguiente, la propuesta prevé que los Estados miembros pueden establecer excepciones o requisitos adicionales para determinadas vías navegables, o tramos de dichas vías. Naturalmente, estas medidas deberán ser eficaces y proporcionadas, de modo que su número se limite a lo necesario. En general, no se persigue ninguna reducción de las normas vigentes. No obstante, las normas de seguridad en diferentes vías navegables pueden variar.

4.4. En lo que se refiere a los ríos internacionales, la transnacionalización del transporte por vías navegables interiores ha dado lugar a la creación de comisiones fluviales para garantizar un régimen único con fines comerciales. Como tal, el régimen del Rin se remonta a hace más de 200 años. Las comisiones para los ríos Danubio, Mosela y Sava se han creado ulteriormente.

4.4.1. El régimen renano no solo se distingue por su larga historia, sino sobre todo por su marco jurídico general, concretamente el régimen internacional.

4.4.2. El Comité considera indispensable disponer de un marco institucional más amplio y con un fundamento sólido para garantizar la coherencia y homogeneidad de la legislación que regula la navegación en la red europea de vías navegables interiores. Desde una perspectiva institucional, así como económica y social, sigue siendo sumamente recomendable continuar y ampliar la estrecha cooperación entre la Comisión Europea y la CCNR.

4.5. El CESE coincide en que, quizá mediante la incorporación de determinadas comisiones fluviales, además de los criterios comunes en materia de competencias que deberá fijar el Comité europeo para la elaboración de normas de navegación interior (CESNI), deberán establecerse unos criterios objetivos que permitan determinar qué vías navegables o qué tramos presentan riesgos específicos, para lo cual los Estados miembros deberán determinar requisitos adicionales además de las cualificaciones profesionales comunes.

4.6. Desde una perspectiva europea, preservar las normas de seguridad vigentes en las principales vías navegables internacionales debe considerarse una condición previa para la correcta aplicación de la política propuesta. A partir de una larga tradición internacional se ha desarrollado un enfoque coordinado a nivel de las cuencas fluviales, comúnmente aceptado por todas las partes interesadas pertinentes.

4.6.1. A este respecto, debería prestarse especial atención al río Rin. Esta vía de navegación internacional, que junto con el Danubio es una de las más complejas desde una perspectiva náutica, transporta más de dos tercios del tráfico por vías navegables interiores europeas. Los Estados ribereños ya han establecido un elevado nivel de seguridad basado en el Convenio revisado para la navegación del Rin y supervisado por la CCNR.

4.7. La CCNR ha creado ya un mecanismo multinacional vinculante para definir tramos con riesgos específicos. En opinión del CESE, la coordinación a nivel comunitario de las decisiones nacionales y de las decisiones de las comisiones fluviales sería un paso adelante con respecto a la movilidad de los trabajadores cualificados.

4.7.1. Por consiguiente, deberán establecerse criterios comunes relativos a la determinación de un riesgo específico. El CESE reconoce que la fijación de criterios generales y objetivos para definir los tramos donde se producen riesgos específicos también redundaría en beneficio de un proceso decisorio transparente con un ámbito de aplicación ampliado.

4.7.2. La cuenca del Danubio no ofrece todavía mecanismos multinacionales vinculantes para definir tramos de vías navegables con riesgos específicos. Sin embargo, el CESE considera que las acciones de los Estados miembros, con el apoyo de la financiación de la UE, para mejorar y garantizar la navegabilidad del Danubio son un factor crucial para el desarrollo de los corredores.

4.7.3. Una propuesta de metodología para establecer qué vías navegables o qué tramos conllevan riesgos específicos podría ser la siguiente:

1) criterios generales para las cualificaciones profesionales requeridas;

2) ríos nacionales: propuesta a cargo de los países ribereños, dictamen del CESNI y decisión de la Comisión Europea mediante el procedimiento de actos delegados;

3) ríos internacionales: las comisiones fluviales, que se atienen a un régimen de Derecho internacional, siguen los criterios generales, propuesta a cargo de los países ribereños, en caso necesario tras coordinarse con comisiones fluviales, dictamen del CESNI y decisión de la Comisión Europea mediante el procedimiento de actos delegados.

4.8. La propuesta tiene por objeto mejorar la movilidad profesional en un mercado laboral único para la navegación interior lo más amplio posible que sea accesible para los trabajadores de todos los Estados miembros, a fin de paliar la escasez estructural de tripulantes cualificados. El CESE reitera la importancia de esta cuestión, que merece especial atención.

4.8.1. La evaluación obligatoria de las competencias profesionales de todos los tripulantes, a nivel operativo, permitirá mejorar la imagen y el atractivo de la profesión, tanto para los aprendices como para las personas que proceden de otros sectores y acceden a esta profesión.

4.8.2. El CESE apoya los esfuerzos de la Comisión por conseguir que el sector siga siendo accesible a los trabajadores más orientados a la práctica. El CESE también acoge favorablemente las nuevas oportunidades para formarse rápidamente brindadas a quienes cambian de trabajo y ya tienen conocimientos marítimos o de otro tipo.

4.9. El CESE entiende que la propuesta se basa en decisiones políticas cuidadosamente estudiadas. Sin embargo, no es fácil determinar cuáles a partir de la propia propuesta. Por tanto, el Comité recomienda comunicar urgentemente y de manera explícita los principios y objetivos de la política elegida.

5. Observaciones particulares

5.1. Una reducción sustancial del número de documentos pertinentes, así como su conservación y actualización electrónicas, permitirán lograr una aplicación efectiva, aligerar las cargas administrativas y mejorar la eficiencia de los servicios de control. Con ello se conseguirá, por una parte, desalentar las prácticas sociales ilícitas y, por otra, reforzar la competitividad y la competencia leal.

5.1.1. Se recomienda encarecidamente que los interlocutores sociales, las comisiones fluviales internacionales y los servicios interesados mantengan su participación y compromiso en este ámbito.

5.2. Los exámenes prácticos se llevan a cabo normalmente a bordo de un buque, pero también podrían realizarse en un simulador, siempre y cuando, naturalmente, se disponga de la experiencia práctica requerida. Por consiguiente, el CESNI debe fijar una norma uniforme para las características técnicas y las funcionalidades de los simuladores de manipulación de buques de navegación fluvial, junto con normas para aprobar este tipo de herramientas.

5.2.1. La Directiva propuesta también acepta programas de formación autorizados, en lugar de exámenes administrativos. A este respecto, el CESE señala que habría que garantizar que no se producen conflictos de intereses entre el examinador y el profesor o formador de un candidato a examen.

5.2.2. El CESE acoge favorablemente el reconocimiento de los programas de formación aprobados, pero alberga serias dudas sobre su valor añadido a falta de un buen sistema para definir y garantizar su calidad.

5.2.3. También está en consonancia con el dictamen del Comité ⁽⁴⁾ la posibilidad que ofrece la propuesta de adquirir las cualificaciones requeridas en el marco de un aprendizaje no formal o informal por medio de un examen práctico — en este caso, aprender navegando.

5.3. Asimismo, cabe contemplar la adopción de normas adicionales para trabajos específicos cuando ya se aplican las normas de seguridad internacionales, por ejemplo, en el ámbito del transporte de pasajeros. El CESE señala que esto podría aplicarse también a los expertos de GNL requeridos para suministrar combustible a los barcos de transporte por vías navegables interiores. No obstante, debe reconocerse que las normas marítimas no son suficientes y adecuadas para los buques de navegación interior.

⁽⁴⁾ DO C 13 de 15.1.2016, p. 49.

5.4. De acuerdo con el informe de evaluación de impacto de la Comisión Europea, la cuota de trabajadores por cuenta propia y ajena en Europa es, respectivamente, del 27 % y el 73 %. No obstante, estas cifras son menos útiles si no se dividen entre el transporte de mercancías y de pasajeros, ya que el 40 % del empleo está ligado a la navegación de pasajeros y las pyme que poseen/operan un buque representan el 80-90 % del mercado en la parte occidental de la UE, en particular en Bélgica, Países Bajos, Francia y Alemania.

5.5. El CESE acoge favorablemente que tanto la Comisión como los Estados miembros vayan a evaluar la aplicación de la Directiva pero considera que también deberían asociarse a esta labor las comisiones fluviales. El CESE considera que una evaluación de estas características a escala nacional, europea e internacional constituirá una buena base de cara a una posible futura revisión de la Directiva.

Bruselas, 13 de julio de 2016.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Georges DASSIS
