

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre el tema «Hacia un régimen paneuropeo de navegación interior»

(2004/C 10/13)

El 23 de enero de 2003, de conformidad con el apartado 2 del artículo 29 del Reglamento Interno, el Comité Económico y Social Europeo decidió elaborar un dictamen sobre el tema «Hacia un régimen paneuropeo de navegación interior».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 4 de septiembre de 2003 (ponente: Sr. Simons).

En su 402º Pleno de los días 24 y 25 de septiembre de 2003 (sesión del 24 de septiembre), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 29 votos a favor y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Introducción

1.1. La navegación interior desempeña un papel importante en el transporte de mercancías en Europa. Aunque sólo representa un 4,1 % de todo el transporte de mercancías ⁽¹⁾ en la actual distribución modal a nivel europeo, la navegación interior supone una contribución mucho mayor en algunos Estados miembros (por ejemplo, en los Países Bajos representa el 42,7 %, y en Alemania y Bélgica el 13,1 %). No obstante, la navegación interior es una modalidad lo suficientemente apta para aumentar de forma sustancial esta proporción en el conjunto del transporte de mercancías y, por ello, se considera un modo de transporte con grandes posibilidades de crecimiento. Según un estudio reciente ⁽²⁾ y previsiones oficiales, el transporte por vía de navegación interior aumentará considerablemente en los años venideros y dispondrá para ello de una capacidad suficiente en las vías de navegación existentes. La navegación interior puede abarcar por doquier en Europa una gran parte de su territorio a través de las principales vías de navegación transfronterizas, e igualmente de las múltiples vías de navegación nacionales. El sector se caracteriza por la innovación en diversos ámbitos. Gracias a que este modo de transporte se ha dado a conocer como alternativa al transporte por carretera, la navegación interior ha logrado conquistar nuevos mercados.

1.2. Con la ampliación de la Unión Europea, la navegación interior desempeñará un papel más relevante en el mercado interior. Gran parte de los países candidatos a la adhesión disponen de vías fluviales navegables en las que se lleva a cabo el transporte de mercancías. En el marco de la política anunciada por la Comisión Europea, la navegación interior puede suponer una importante contribución a la integración de los nuevos Estados miembros y a su desarrollo económico.

1.3. Se considera que la navegación interior es el modo de transporte relativamente más limpio y más respetuoso con el

medio ambiente. A pesar de las inversiones realizadas para garantizar motores menos contaminantes en el transporte por carretera, la navegación interior sigue siendo con mucha diferencia el medio de transporte más limpio en cuanto a emisiones y efectos contaminantes del medio ambiente ⁽³⁾. Este sector contribuye así a atenuar los efectos medioambientales negativos del transporte y se propone seguir consolidando su posición mediante inversiones destinadas a mejorar las prestaciones en materia de medio ambiente y seguridad.

1.4. Con respecto al control del problema de los desechos (carga, embarcación y residuos domésticos), la navegación interior ha adoptado medidas de autorregulación con anterioridad a la introducción de la normativa pertinente.

2. Problemas particulares

2.1. En el marco de la nueva política de la Comisión Europea, el objetivo perseguido es el logro de un nuevo equilibrio en el transporte. Se considera a tal fin que la navegación interior es un modo apropiado para realizar un mercado de transporte más equilibrado. Para poder aprovechar al máximo el potencial de este modo de transporte, es preciso eliminar una serie de obstáculos que dificultan actualmente el pleno desarrollo del sector.

2.2. En líneas generales, se presentan obstáculos en los ámbitos de las infraestructuras y de la ampliación de las redes transeuropeas, así como en el contexto de la armonización jurídica y unificación de la navegación interior, aún pendientes.

2.3. En el marco de la reforma de las Directivas relativas a las redes transeuropeas y del establecimiento, por parte de la Comisión Europea, de una lista de prioridades relacionada con la misma, se han catalogado los problemas existentes en este sector y se ha solicitado la inclusión de algunos de ellos en la lista de prioridades ⁽⁴⁾. El CESE prepara actualmente un dictamen de iniciativa ⁽⁵⁾ sobre este asunto.

(1) EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002, ISSN 1225-1095.

(2) Waardevol transport, feiten en cijfers van het goederenvervoer en de binnenvaart 2002/2003; Bureau Voorlichting Binnenvaart, Rotterdam (Transporte valioso, hechos y cifras del transporte de mercancías y de la navegación interior 2002/2003), Oficina de Información sobre la Navegación Interior, Rotterdam.

(3) *Op. cit.*, pp. 44 y ss.

(4) Folleto INE (...) y Dictamen de la Unión Europea de Navegación Fluvial (EBU) sobre la revisión de las Directivas RTE.

(5) Véase el Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Revisión de la lista de proyectos RTE en la perspectiva de 2004», aún no finalizado.

2.4. En cuanto a los regímenes de la navegación interior en los ámbitos del Derecho público y privado se puede afirmar que, a diferencia de lo que ocurre en relación con los modos de transporte que compiten entre sí, la Comunidad actual se caracteriza por la existencia de un ordenamiento jurídico fragmentado. Además, con la ampliación de la Unión Europea, esta situación adquiere una dimensión adicional. En las conclusiones comunes aprobadas por el Comité consultivo mixto UE/Rumania del Comité Económico y Social Europeo se afirma que los problemas jurídicos también pueden considerarse obstáculos especiales para la navegación en el Danubio ⁽¹⁾. Actualmente, los aspectos relativos al Derecho público de la navegación interior en el Danubio, el Rin y las vías de navegación nacionales están sujetos a distintos regímenes basados en ordenamientos jurídicos supranacionales e intergubernamentales, así como en acuerdos bilaterales ⁽²⁾. No obstante, ya se está poniendo en marcha una armonización prudente —aunque aún dista mucho de ser suficiente— de la legislación de Derecho público para el Rin, las vías de navegación comunitaria y el Danubio sobre la base del reconocimiento mutuo y adoptando como norma la navegación por el Rin.

2.5. En cuanto al Derecho privado, todavía existen normas divergentes en relación con los acuerdos sobre Derecho de transporte y las responsabilidades en los Estados miembros de la Unión y los terceros países. Las iniciativas recientes adoptadas en este ámbito han dado lugar a convenios internacionales que deben ser ratificados y aplicados en los ordenamientos jurídicos nacionales.

2.6. La ausencia de regímenes uniformes en los ámbitos del Derecho público y privado se traduce en una situación de ambigüedad e inseguridad jurídica para las partes afectadas (transportista, cargador y asegurador) en un ramo de la economía predominantemente internacional. Para poder realizar el deseado reequilibrio modal en el marco de la anunciada política europea de transportes, también es preciso tener en cuenta estos problemas.

2.7. El objetivo del presente dictamen de iniciativa —que enlaza con anteriores dictámenes del CESE sobre la navegación interior en general, su infraestructura, los corredores y las cuestiones relacionadas con el Danubio ⁽³⁾— es analizar los problemas particulares arriba citados, en particular lo que se refiere a la armonización y unificación del Derecho en materia de navegación interior con el fin de indicar la manera de encaminarse hacia un régimen paneuropeo de navegación interior.

(1) Conclusiones comunes aprobadas en la quinta reunión del Comité consultivo mixto UE/Rumania, celebrada los días 23 y 24 de mayo de 2002, sobre la optimización del Danubio como corredor paneuropeo RTE.

(2) Con la ampliación de la UE perderán su vigencia en la medida en que afecten a competencias propias de la Comunidad.

(3) Véanse: Conclusiones comunes aprobadas en la quinta reunión del Comité consultivo mixto UE/Rumania, celebrada los días 23 y 24 de mayo de 2002, sobre la optimización del Danubio como corredor paneuropeo RTE; Dictamen del sobre la «Aplicación del diálogo social estructurado en los corredores de transporte paneuropeos», así como el Dictamen del CESE sobre «El futuro de la red transeuropea de vías navegables», DO C 80 de 3.3.2002.

3. Armonización y unificación de la normativa

3.1. Aspectos de Derecho público

3.1.1. La navegación interior europea se caracteriza por la existencia de tres regímenes distintos que se yuxtaponen parcialmente desde el punto de vista geográfico:

- el ámbito de aplicación del Convenio de Mannheim de 1868 ⁽⁴⁾;
- el ámbito de aplicación de los Tratados comunitarios y el acervo de la Unión Europea;
- el ámbito de aplicación del Convenio de Belgrado de 1948 ⁽⁵⁾.

3.1.1.1. El Convenio de Mannheim es el convenio europeo más antiguo aún vigente, firmado en 1868 por los Estados ribereños del Rin ⁽⁶⁾. En el marco del Convenio de Mannheim, los Estados miembros de la UE, que son también Estados firmantes, han transferido a la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR) competencias en los ámbitos sujetos a las disposiciones de dicho Convenio. En principio, este convenio garantiza la libertad de navegación en el Rin. En aplicación de sus principios, la CCNR aprobó una serie de reglamentos y resoluciones. Estos se refieren, entre otras cosas, a las normas técnicas, la tripulación, la seguridad y la libertad de navegación. La Comisión Central para la Navegación del Rin es competente en los litigios que inciden en el ámbito de aplicación del Convenio. Las decisiones de la Comisión Central para la Navegación del Rin son vinculantes para los Estados firmantes del Convenio y deben ser incorporadas a su Derecho nacional. Se habla de un régimen uniforme del Rin que se ha aplicado en todos los Estados firmantes del Convenio. Cabe señalar que Suiza es el único Estado firmante del Convenio que no pertenece a la UE.

3.1.1.2. A raíz de la constitución de la Comunidad Europea ⁽⁷⁾ y las modificaciones, adiciones y legislación derivada inherente a la misma, los Estados miembros transfieren competencias a la Comisión Europea para garantizar la realización del mercado interior. La Comisión Europea tiene, entre otras cosas, competencias en el ámbito del transporte de mercancías. Desde entonces, la Comisión ha desarrollado mediante reglamentos y directivas el Derecho comunitario derivado en este ámbito. Este Derecho comunitario, que es de aplicación en los Estados miembros de la Comunidad Europea, abarca asimismo las normas técnicas, la tripulación y la

(4) Los Estados miembros del Convenio de Mannheim son actualmente Suiza, Francia, Alemania, Bélgica y Países Bajos.

(5) Los actuales Estados miembros del Convenio de Belgrado son Bulgaria, Alemania, Croacia, Moldavia, Austria, Rumania, Rusia, Serbia y Montenegro, Eslovaquia, Ucrania y Hungría.

(6) Convenio de Mannheim — Convenio revisado para la navegación en el Rin (Convenio de Mannheim, también conocido con el nombre de Acta de Mannheim, de 17 de octubre de 1868, con protocolos, Diario Oficial de los Países Bajos de 1869, p. 75).

(7) Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, de 25 de marzo de 1957.

seguridad. Para ello, la Comisión se ha inspirado en el contenido de las decisiones y resoluciones aprobadas por la CCNR en los ámbitos en cuestión y lo ha adaptado al contexto comunitario.

3.1.1.3. En 1948 se firmó el Convenio de Belgrado entre los Estados ribereños del Danubio ⁽¹⁾. En su virtud se creó la Comisión del Danubio, que supervisa y desarrolla el régimen del Danubio instituido por el Convenio de Belgrado. En principio, el régimen del Convenio de Belgrado pretende regular el tráfico marítimo interestatal en el Danubio. En aplicación del mismo y bajo los auspicios de la Comisión del Danubio, se han formulado una serie de recomendaciones para los Estados firmantes del Convenio, que velan por el cumplimiento, entre otras cosas, de las normas técnicas, las normas de seguridad y las normas relativas a la tripulación. Las decisiones de la Comisión del Danubio, con arreglo al Convenio de Belgrado, son recomendaciones dirigidas a los Estados firmantes del Convenio, que estos incorporan —o no— a su legislación nacional. Dado el carácter de las decisiones de la Comisión del Danubio, no existe un régimen uniforme para la navegación en el Danubio, en el sentido de que las decisiones no se adoptan automáticamente ni íntegramente en los Estados firmantes del Convenio. Con la próxima ampliación de la UE y la probable adhesión de los países balcánicos existirán aún algunos Estados firmantes del Convenio, como Rusia, Ucrania y Moldavia, que no forman parte de la UE.

3.1.2. Teniendo en cuenta que la navegación interior europea se rige actualmente por distintos regímenes, que se traducen en diferentes instrumentos jurídicos y normas con contenidos divergentes, existen obstáculos de iure y de facto, como, por ejemplo, en el ámbito de:

- las restricciones relativas al acceso a los mercados;
- las restricciones relativas a los derechos de transporte para las «embarcaciones extranjeras»;
- las diferencias relativas a las normas técnicas y los certificados.

A raíz de la Conferencia Ministerial Paneuropea de Rotterdam, celebrada en 2001, las organizaciones internacionales interesadas (Grupo de voluntarios de la CEPE-NU) hacen inventario de estas diferencias y las explican detenidamente en un estudio reciente ⁽²⁾. En su documento, el grupo de trabajo definió y comentó los obstáculos legislativos. Se examinan las restriccio-

(1) Convenio de Belgrado — Convenio relativo al régimen de navegación en el Danubio, firmado en Belgrado el 18 de agosto de 1948, Naciones Unidas 1949, Recopilación de Tratados, traducción nº 518. Algunos países opinan que el Acta internacional del Danubio de 1856 y el Acta europea del Danubio de 1921 siguen estando jurídicamente vigentes.

(2) CEPE-NU Grupo de Voluntarios sobre «Obstáculos legislativos»: «Inventario de los obstáculos legislativos que dificultan el establecimiento de un mercado de navegación interior paneuropeo y competitivo» (Declaración de Rotterdam, punto 13).

nes en materia de derecho de transporte para buques extranjeros, libre acceso a la navegación por las distintas vías navegables, diferencias en la legislación técnica, títulos de patrón de embarcaciones y requisitos exigidos a los tripulantes, así como la armonización insuficiente del marco de Derecho civil. En un futuro próximo cabe prever una armonización en una serie de ámbitos, teniendo en cuenta la convergencia que se pretende entre la Comisión Central para la Navegación del Rin y la Comisión del Danubio y las iniciativas en materia de reconocimiento mutuo de distintas decisiones, así como la ampliación de la UE y la pérdida de vigencia de acuerdos bilaterales en la medida en que resulten afectadas competencias comunitarias.

En el contexto del CESE también se ha prestado ya atención a los mencionados obstáculos en el Informe sobre la optimización del Danubio como corredor TEN paneuropeo del Comité consultivo mixto UE-Rumania.

3.1.3. La conclusión del enlace entre el Rin y el Danubio en 1992 dio un nuevo impulso a la actividad económica y a los transportes entre el Este y el Oeste. Además, tras la apertura de los mercados de los países de Europa del Este y la transición de una economía planificada a una economía de mercado, la adhesión de un gran número de dichos países a la UE marca el inicio de una nueva etapa que requiere esfuerzos decididos en favor de un régimen paneuropeo para la navegación interior. La declaración final de la conferencia ministerial arriba citada hizo un llamamiento en tal sentido.

3.2. Aspectos de Derecho privado

3.2.1. A diferencia de los transportes por vía marítima, carretera o ferrocarril, el transporte de mercancías por aguas interiores se rige por distintos regímenes nacionales.

3.2.2. Esfuerzos recientes han contribuido a la celebración de convenios que deben llevar a una armonización y unificación en el sector.

3.2.3. A lo largo de los últimos años se han elaborado, en parte por iniciativa del sector empresarial (navegación interior y representantes de seguros), convenios internacionales que pretenden concretar un régimen uniforme para el transporte de mercancías en Europa con el fin de garantizar seguridad jurídica y asegurabilidad. Los convenios citados a continuación tienen por objeto introducir un régimen uniforme para los aspectos relacionados con el Derecho privado de la navegación interior, el cual —dado el carácter de este sector— se ha inspirado en convenios internacionales similares relativos a la navegación marítima y el transporte por carretera.

3.2.3.1. El Convenio de Estrasburgo sobre la limitación de la responsabilidad en la navegación interior (CLNI)

El Convenio CLNI introduce una limitación de la responsabilidad extracontractual frente a terceros para las embarcaciones de navegación interior. El Convenio fue originalmente redactado y firmado por los Estados ribereños del Rin. Desde su entrada en vigor en 1997, el Convenio está igualmente abierto a la adhesión y ratificación por parte de países de Europa del Este ⁽¹⁾.

3.2.3.2. El Convenio de Budapest relativo al contrato de transporte de mercaderías por vía de navegación interior (CMNI)

El Convenio CMNI prevé un régimen uniforme del contrato de transporte para el transporte de mercancías por vía de navegación interior, por analogía con los regímenes aplicables a otros modos de transporte (las Reglas de la Haya-Visby y las Reglas de Hamburgo para el transporte marítimo, y el Convenio CMR para el transporte por carretera). Actualmente, el contrato de transporte se rige por regímenes nacionales dispares en los Estados miembros de la Unión Europea. En los futuros Estados miembros y otros países del Danubio, el Derecho privado está en fase de desarrollo, y la introducción de un convenio internacional podría evitar un mayor desequilibrio jurídico. En 2001, todos los países europeos con navegación interior firmaron el Convenio y actualmente se está a la espera de que lo ratifiquen y lo adopten.

3.2.3.3. El proyecto de Convenio sobre la responsabilidad por los daños relacionados con el transporte de mercancías peligrosas por la navegación interior (CRDNI)

La navegación interior reconoce la responsabilidad social, por lo que aspira a obtener un régimen uniforme para la responsabilidad por los daños relacionados con el transporte de mercancías peligrosas por la navegación interior, régimen que, en la actualidad, difiere todavía de un Estado a otro y se basa en distintos niveles de protección de la parte que ha sufrido el daño. Mediante este proyecto se introduce un régimen de responsabilidad único para el transporte —en constante crecimiento— de mercancías peligrosas. Partiendo del principio de la máxima protección de la víctima, dicho Convenio pretende introducir un sistema estrechamente vinculado con las disposiciones del Derecho marítimo y con los siguientes principios básicos:

- canalización de la responsabilidad;
- responsabilidad por los riesgos;
- seguro obligatorio.

(1) Entrada en vigor el 1.9.1997; ratificado por Alemania, Luxemburgo, Países Bajos y Suiza.

3.2.4. De los convenios arriba mencionados, sólo uno ha entrado en vigor en cinco Estados de navegación interior (el Convenio de Estrasburgo sobre la limitación de la responsabilidad en la navegación interior — CLNI). Los demás convenios todavía deben ser ratificados y entrar en vigor (el Convenio de Budapest relativo al contrato de transporte de mercaderías por vía de navegación interior — CMNI), o incluso ser definitivamente redactados (el proyecto de Convenio sobre la responsabilidad por los daños relacionados con el transporte de mercancías peligrosas por la navegación interior — CRDNI).

4. Medio ambiente y seguridad

4.1. En lo referente al impacto medioambiental, y a modo de comparación, el consumo energético por tonelada-kilómetro de mercancías transportadas por vía marítima o fluvial sólo asciende a una quinta parte ⁽²⁾ del consumo en el transporte por carretera y a tres quintas partes del consumo en el transporte por ferrocarril. Gracias a las innovaciones se han registrado avances en la tecnología de motores de las nuevas embarcaciones, con la consiguiente reducción de las emisiones, mientras que las embarcaciones antiguas adaptan con frecuencia sus motores a la tecnología más avanzada.

4.2. En el ámbito de la política relativa a los residuos, la Comisión Central para la Navegación del Rin ha elaborado el «Acuerdo sobre recogida, entrega y recuperación de residuos generados en la navegación del Rin y en la navegación interior». Conscientes de que la prevención de residuos, así como la recogida, entrega y recuperación de residuos para su posterior tratamiento y eliminación constituyen en aras de la protección del medio ambiente, así como en aras de la seguridad y la salud de las tripulaciones de embarcaciones y de los usuarios del transporte, un requisito para la navegación interior y para los ramos de la economía relacionados con la misma, los Estados miembros han acordado un sistema de entrega y recogida de residuos.

4.3. De conformidad con el principio de «quien contamina paga», el acuerdo prevé la recogida de residuos industriales de barcos, incluyendo aceites y grasas, así como la recuperación y eliminación de los residuos de la carga.

4.4. En la actualidad, y en espera de que entre en vigor el citado acuerdo, la recuperación de los residuos de barcos está sujeta a normas, procedimientos y disposiciones nacionales dispares.

4.5. Con respecto a la seguridad de la navegación, existen requisitos estrictos para el equipamiento técnico de las embarcaciones en términos generales, así como requisitos específicos para el transporte de cargas peligrosas.

(2) Véase el Dictamen del CESE sobre el «El futuro de la red transeuropea de vías navegables», DO C 80 de 3.4.2002, cuyos puntos 3 y 4 contienen datos detallados acerca de la navegación interior.

4.6. El ADNR se aplica al transporte de mercancías peligrosas en la navegación por el Rin⁽¹⁾ y fija las condiciones que deben cumplir las mercancías peligrosas transportadas por el Rin.

4.6.1. En Alemania, Países Bajos, Bélgica y Francia también se aplica el ADNR a otras vías de navegación distintas de las del Rin. En el Danubio se aplica el ADN-D como recomendación. Esta reglamentación se basa en la recomendación ADN de la CEPE-NU. El Acuerdo ADN se aprobó en el año 2000 bajo los auspicios de la CEPE-NU y en colaboración con la CCNR. La consecuencia de este acuerdo es que en principio se aplicará en toda Europa y entrará en vigor tras siete ratificaciones: en el momento de la entrada en vigor, sus anexos se incorporarán a los anexos vigentes en el ADNR, garantizando así la continuidad de las normas aplicables. En una propuesta de Directiva de 1997⁽²⁾, la Comisión Europea propuso que los Estados miembros de la UE incorporasen a su legislación las disposiciones del ADNR.

4.7. No cabe duda de que se debe prestar atención al control del cumplimiento de toda esta legislación, el cual deja bastante que desear.

5. Aspectos sociales y situación del mercado laboral

5.1. Libre circulación de los trabajadores y situación del mercado laboral en general

5.1.1. Los aspectos sociales dentro de la Unión Europea están estrechamente relacionados con la creación y el funcionamiento del mercado interior. Las competencias definidas por el Tratado CE en relación con las medidas sociales se refieren en particular a los principios de libre circulación de los trabajadores y, en relación con ella, coordinación de la seguridad social (artículos 39 y 136 del Tratado CE).

5.1.2. La situación del mercado laboral en los Estados miembros de la Unión Europea en relación con la navegación interior se caracteriza por la falta de mano de obra cualificada. En cambio, los futuros Estados miembros de la Unión disponen de un potencial de trabajadores cualificados.

5.2. Legislación relativa a las tripulaciones

5.2.1. Las diferencias de cualificaciones y certificación profesionales y requisitos exigidos en el ámbito de la navegación interior en los Estados miembros, actuales y futuros, pueden

dar lugar a complicaciones en materia de contratación de personal y libre circulación de trabajadores en los países interesados.

5.2.2. En virtud del Convenio de Mannheim, los Estados miembros de la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR) han introducido una legislación relativa a la cualificación de marinos y composición de tripulaciones, uniforme y de aplicación en los países afectados⁽³⁾. Esta normativa, aplicable a la navegación por el Rin, constituye también un punto de partida para la legislación sobre las vías de navegación nacionales de los Estados miembros de la CCNR.

5.2.3. Como resultado de ello, la legislación aplicable a la navegación interior en lo relativo a horarios de navegación, composición de la tripulación, tiempos de descanso, cualificaciones y formación forma parte de distintos regímenes de Derecho público. Por ello, no sólo es inabarcable, sino que también tiene por efecto diferencias en cuanto al control del cumplimiento de dicha legislación.

5.2.4. De conformidad con el Convenio de Belgrado, la navegación en el Danubio cuenta sólo con un régimen para los títulos de patrón de embarcaciones. Aunque, en virtud del carácter de recomendación de los regímenes contemplados en el Convenio de Belgrado, se desconoce la medida en que los Estados miembros en cuestión han aplicado estos títulos de patrón de embarcaciones, los Estados miembros de la Comisión del Danubio los reconocen mutuamente.

5.2.5. Al nivel de la Comunidad está ya en vigor una reglamentación para los títulos y se ha dado un primer paso para una legislación relativa a las tripulaciones. El objetivo es disponer de una amplia base uniforme con elementos de flexibilidad regionales o locales.

5.2.6. La legislación relativa a las tripulaciones que se aplica a las embarcaciones de navegación interior se caracteriza por su vinculación con los requisitos correspondientes al equipamiento de las embarcaciones, para, sobre esa base, navegar con una tripulación mínima. Estos requisitos guardan estrecha relación con las normas de carácter náutico-técnico de las embarcaciones de navegación interior.

5.3. Diálogo social

En la navegación interior no se ha desarrollado (o apenas se ha desarrollado) un diálogo social. En lo que a los Estados miembros de la CCNR se refiere, se debe tener presente que la legislación relativa a las tripulaciones se aplica de modo uniforme a todos los tripulantes y no incluye disposiciones específicas para los trabajadores. Por otra parte, en la legislación sobre protección de los trabajadores, como, por ejemplo, en materia de horarios de trabajo y condiciones laborales, no se tienen en cuenta las circunstancias específicas de la navegación interior ni la legislación actual aplicable a las tripulaciones. Cabe señalar, además, que una parte muy importante de los que operan en este sector trabajan por cuenta propia.

(1) Accord européen relatif au transport international des marchandises dangereuses par voie de navigation rhénane (Acuerdo europeo relativo al transporte internacional de mercancías peligrosas en la navegación por el Rin).

(2) COM(97) 367 final.

(3) Reglamento de visita de los barcos del Rin, capítulo 23.

5.4. Armonización

5.4.1. Una normativa europea armonizada en materia de cualificaciones exigidas a los tripulantes y claridad en cuanto al reconocimiento mutuo fomentan en el ámbito europeo la integración social y la seguridad con vistas a establecer una igualdad de condiciones en interés de los afectados.

5.4.2. Las negociaciones recientes entre la CCNR y la Comisión del Danubio giran, entre otras cosas, en torno al reconocimiento mutuo de los títulos de patrón de embarcaciones por parte de los Estados miembros de las instituciones en cuestión.

5.4.3. La Comisión Europea ha consagrado el reconocimiento mutuo de los títulos de patrón de embarcaciones en las Directivas 91/672/CEE y 96/50/CE.

5.4.4. Con respecto a las cualificaciones de los demás tripulantes, se requiere una armonización a nivel europeo, así como disposiciones claras sobre el reconocimiento mutuo de los correspondientes certificados. La armonización de las formaciones podría suponer una importante contribución a la hora de llevar a cabo la deseada armonización de la legislación relativa a las tripulaciones a nivel europeo.

5.5. Comunicación

5.5.1. La comunicación en el sector de la navegación interior es un aspecto al que se debe prestar atención. En los países con navegación interior se hablan distintos idiomas, lo cual, a la vista de la movilidad de los trabajadores, ya ha provocado y podrá provocar problemas de comunicación, no sólo entre los diferentes tripulantes, sino también entre los distintos agentes del transporte marítimo.

5.5.2. Para garantizar la seguridad del transporte, el entendimiento mutuo es sumamente importante y se le debe prestar atención. Cabe remitirse en este contexto a la «Guide de radiotéléphonie pour la navigation intérieure». En este manual se dan instrucciones sobre la lengua que se debe usar en la comunicación entre barcos y entre barcos y tierra firme.

6. Marco político europeo actual

6.1. Posición del Comité Económico y Social Europeo sobre el futuro de la navegación interior

6.1.1. En su reciente Dictamen sobre «El futuro de la red transeuropea de vías navegables» (1), el CESE considera que la navegación interior es una alternativa real infravalorada.

(1) Véase el Dictamen del CESE sobre el tema «El futuro de la red transeuropea de vías navegables», DO C 80 de 3.4.2002.

6.1.2. Por su potencial de crecimiento, la navegación interior puede desempeñar un papel importante en el cambio hacia otros modos de transporte (el denominado cambio modal) y en la intermodalidad.

6.1.3. Conforme a las conclusiones comunes del Comité consultivo mixto UE/Rumania (2), el principal objetivo político en cuanto a la optimización del Danubio como corredor paneuropeo en la RTE es crear un enlace entre el corredor VII (3) y el resto del régimen de transporte transeuropeo. Recientemente, el proyecto de enlace entre los diferentes componentes de la red de transporte paneuropeo ha recibido un fuerte impulso en un contexto más amplio.

6.1.4. El CESE ya ha abogado en ocasiones anteriores, y sigue haciéndolo, por un diálogo permanente y estructurado en los corredores paneuropeos, con el fin de mejorar los contactos entre los interlocutores socioeconómicos de los países de Europa Central y Oriental (4).

6.2. El Libro Blanco de la Comisión sobre «La política europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad» (5)

6.2.1. La Comisión ha decidido enfrentarse a los problemas identificados en el sector del transporte, ofreciendo para ellos soluciones relativas a la gestión que prevén en particular el reequilibrio entre los diferentes modos de transporte.

6.2.2. Con la vista puesta en los principales objetivos perseguidos en el marco de la política de transportes, la Comisión subrayó en su Libro Blanco que la navegación interior, modo de transporte infrutilizado hasta la fecha, podría contribuir a luchar contra la congestión de algunas infraestructuras viales.

6.2.3. Para reforzar la posición de la navegación interior y dinamizar el sector, la Comisión tiene la intención de seguir obrando en favor de una mayor armonización en materia de prescripciones técnicas de los buques de navegación interior, certificados de conducta y condiciones sociales de las tripulaciones.

(2) EU Energy and Transport in figures, Statistical pocketbook 2002, ISSN 1225-1095.

(3) Austria, Croacia, Alemania, Moldavia, Ucrania, Hungría, Rumania, Bulgaria y Eslovaquia.

(4) Véase el Dictamen del CESE 1351/2002 sobre la «Aplicación del diálogo social estructurado en los corredores de transporte paneuropeos».

(5) COM(2001) 370 final de 12.9.2001.

6.2.4. En el marco de la nueva política de transportes europea, la Comisión se propone reforzar la posición de la Comunidad dentro de las organizaciones internacionales y, en particular, la CCNR y la Comisión del Danubio ⁽¹⁾.

6.3. *Comentario del Parlamento Europeo sobre el Libro Blanco de la Comisión sobre «La política Europea de transportes de cara al 2010: la hora de la verdad»*

6.3.1. En su Informe sobre el Libro Blanco de la Comisión ⁽²⁾, el Parlamento considera que la navegación interior es un instrumento útil para los fines de la política de transportes por ser un modo de transporte innovador, respetuoso con el medio ambiente y relativamente barato, y estima necesaria su modernización, revalorización y ampliación mediante las inversiones adecuadas.

6.4. *La Comisión Europea y la Comisión Central para la Navegación del Rin (CCNR)*

6.4.1. El 3 de marzo de 2003, la Comisión Europea y la CCNR concluyeron un acuerdo de cooperación. La Comisión Europea y la CCNR persiguen objetivos comunes en el ámbito del desarrollo de la navegación interior. Por ello, ambas instituciones están decididas a promover la unificación del mercado de la navegación interior, en virtud del principio de libertad de navegación. La Comisión Europea y la CCNR expresaron la necesidad de establecer una colaboración eficaz para crear condiciones que propicien el crecimiento y el pleno desarrollo del potencial de la navegación interior europea.

6.4.2. El 28 de noviembre de 2002, los Estados miembros de la CCNR firmaron el Protocolo nº 7 anejo al Convenio Revisado de Mannheim, que permite reconocer los certificados y títulos otorgados sobre una base comparable a la de los Reglamentos relativos a la navegación por el Rin. Esta medida, que puede aplicarse en particular a los documentos de la Comunidad, está encaminada a armonizar los distintos regímenes de modo pragmático y simplificar las obligaciones administrativas para el sector empresarial de la navegación interior.

6.5. *Comisión del Danubio*

La Comisión del Danubio proyecta actualmente la modernización y posible revisión del Convenio de Belgrado. Esto guarda relación, entre otras cosas, con la cooperación existente desde

hace algunos años entre la Comisión del Danubio y la CCNR en forma de comités conjuntos. Las negociaciones sobre una posible revisión tienen especialmente por objeto:

- la cuestión de principio relativa a la definición de la libertad de navegación por el Danubio (libertad de navegación exclusivamente, o bien libertad de navegación y transporte);
- el carácter de las decisiones de la Comisión del Danubio (carácter de recomendación o carácter vinculante).

6.6. *Proyectos políticos paneuropeos*

Recientes decisiones políticas reconocen la importancia de la navegación interior y aportan una contribución positiva a la adopción de una posición mejorada de este modo de transporte.

- En la Conferencia paneuropea sobre el transporte fluvial de Rotterdam de los días 5 y 6 de septiembre de 2001 ⁽³⁾, los representantes de los gobiernos de los países europeos y de organizaciones internacionales, así como los observadores de otros países interesados en el transporte de la navegación interior declararon que reconocen el impulso dado por la «Conferencia Ministerial sobre cuestiones temporales relacionadas con el transporte europeo por vía de navegación interior» (Budapest, septiembre de 1991) a las negociaciones y acciones que promueven el transporte por vía fluvial interior y a la eliminación de obstáculos al desarrollo de este modo de transporte, y que crearán, entre otras cosas, un mercado del transporte paneuropeo por aguas interiores transparente e integrado, basado en los principios de reciprocidad, libertad de navegación, competencia leal e igualdad de trato de los usuarios de las aguas interiores.
- Al clausurar el cuarto coloquio organizado los días 21 y 22 de marzo de 2002 conjuntamente por la AIR y la Oficina de intercambio de información sobre la asistencia técnica de la Comisión Europea (TAIEX) sobre las perspectivas futuras de la navegación interior, los representantes de instituciones internacionales, ministerios, navegación interior, sector de los seguros, cargadores y los representantes de los demás sectores presentes adoptaron una resolución para promover la unificación en la navegación interior.

(1) En la reunión de la sección, el representante de la Comisión indicó que el 1 de agosto de 2003 se decidió iniciar las negociaciones.

(2) Informe sobre el Libro Blanco de la Comisión (COM(2001) 370 final — C 5 — 0658/2001-2001/2281 (COS)) de 9.12.2002.

(3) Declaración aprobada en la Conferencia de Rotterdam el 6 de septiembre de 2001.

7. Recomendaciones

7.1. Alcance e instrumentos jurídicos

7.1.1. Para garantizar regímenes jurídicos integrados y una legislación uniforme con respecto a la navegación interior, es preciso armonizar los tratados existentes, convenios y tratados bilaterales aplicables a las vías fluviales nacionales e internacionales.

7.1.2. Esta armonización se refiere tanto a los Estados miembros actuales y futuros de la Unión Europea como a terceros países que mantienen un enlace fluvial navegable con aquellos.

7.1.3. Los instrumentos jurídicos con los que puede lograrse la deseada armonización y unificación son la integración de los regímenes existentes, el reconocimiento mutuo de la normativa relacionada con los mismos por lo que se refiere a los aspectos de Derecho público, e igualmente la elaboración y ratificación de convenios internacionales por lo que se refiere a los aspectos de Derecho privado.

7.2. Aspectos de Derecho público

7.2.1. Actualmente, la navegación interior europea se rige por distintos regímenes, que se traducen en diferentes instrumentos jurídicos y reglamentaciones dispares. Afecta a los Estados sujetos al régimen de la CCNR, a los Estados miembros sujetos al régimen de la Comunidad Europea y a los países sujetos al régimen de la Comisión del Danubio. Mientras que los regímenes de la CCNR y de la Unión Europea tienen carácter legislativo y los Estados miembros coinciden parcialmente entre ellos, el régimen de la Comisión del Danubio sólo tiene carácter de recomendación.

7.2.2. Sistemas integrados

- Desde el punto de vista del contenido, las reglamentaciones de la Unión Europea y de la CCNR en el ámbito de la navegación interior están en parte armonizadas o lo estarán en un futuro próximo. En este contexto, se ha dado gran importancia a la protección de la navegación en cuanto a seguridad y estado técnico de las embarcaciones con arreglo a las normas más estrictas. Se recomienda igualmente seguir integrando la normativa sobre la base de la reciprocidad, tomando como referencia las normas más estrictas que se hayan adoptado.
- Con respecto a las reglamentaciones de la Unión Europea y de la Comisión del Danubio en relación con los futuros Estados miembros, los regímenes correspondientes serán menos complejos a partir de la adhesión de estos Estados. Dado el carácter consultivo de la actual normativa de la

Comisión del Danubio, los futuros Estados miembros estarán obligados a aplicar el acervo comunitario en sus legislaciones nacionales a partir del momento de su adhesión. Teniendo en cuenta su posición y su papel de coordinación entre Este y Oeste, la Comisión del Danubio puede desempeñar una función importante dentro de una Unión Europea ampliada como enlace entre la Unión Europea (y sus Estados miembros) y los demás Estados miembros de la Comisión del Danubio. Sería útil a tal fin un nuevo acuerdo sobre el Danubio —tal como se recomienda en el Informe sobre la optimización del Danubio como corredor TEN paneuropeo del Comité consultivo mixto UE-Rumania— que siga la línea de las reglamentaciones CCNR-UE.

- Con toda probabilidad, la región más relevante de los Balcanes será miembro de la Unión Europea: la adhesión de Bulgaria y Rumania ya está prevista para 2007; recientemente, Croacia también se ha convertido en país candidato y seguramente sucederá otro tanto con Serbia y Montenegro. En virtud del denominado «acervo comunitario», los países del Danubio están sujetos actualmente al Derecho europeo en materia de navegación interior. Con la adhesión de la UE a la Comisión Central para la Navegación del Rin, tal como se prevé en el Libro Blanco de la Comisión, la Comunidad reconoce el carácter vinculante del Convenio de Mannheim como base de un régimen de navegación interior paneuropeo.

7.3. Aspectos de Derecho privado

Considerando que todos los modos de transporte se rigen desde hace ya varios decenios por regímenes uniformes en relación con los aspectos de Derecho privado, parece evidente la gran importancia de que la navegación interior, modo de transporte transfronterizo por excelencia, se rija a su vez por una normativa armonizada y uniforme. Desde el punto de vista de la navegación interior resulta necesaria la pronta entrada en vigor de los convenios internacionales, con el fin de:

- realizar los objetivos políticos a nivel europeo;
- evitar la aprobación de nuevas legislaciones relativas a la navegación interior en los futuros Estados miembros de la Unión Europea y en los demás países del Danubio, así como una mayor fragmentación del Derecho relativo a la navegación interior;
- poder cerrar el eslabón que falta en la cadena del transporte internacional.

7.4. Ratificación y elaboración de tratados internacionales

Por consiguiente, se hace un llamamiento a los (actuales y futuros) Estados miembros de la Unión Europea, para que:

- ratifiquen sin demora los tratados internacionales existentes (el Convenio de Budapest relativo al transporte de mercaderías por vías de navegación interior (CMNI) y el Convenio de Estrasburgo sobre la limitación de la responsabilidad en la navegación interior (CLNI));
- redacten un convenio internacional sólido y jurídicamente estable sobre la responsabilidad por los daños y/o pérdidas sufridos en el marco del transporte de mercancías peligrosas por vía de navegación interior, de conformidad con los principios del proyecto de Convenio sobre la responsabilidad por los daños relacionados con el transporte de mercancías peligrosas por vía de navegación interior (CRDNI);
- elaboren todas las medidas enfocadas a evitar una fragmentación jurídica en diferentes ámbitos y orientadas a

lograr una unificación en varios ámbitos de la navegación interior.

7.5. Política social

La creación de un fundamento común para la legislación relativa a las tripulaciones en la UE es necesaria con miras a poder establecer la igualdad de condiciones en la navegación interior. Un diálogo social entre organizaciones de empresarios, trabajadores por cuenta ajena y trabajadores por cuenta propia puede aportar en este contexto una contribución esencial e, igualmente, fomentar una mejor coordinación entre legislación aplicable a las tripulaciones y legislación en materia de protección de los trabajadores.

7.6. Acciones de seguimiento

El CESE pide a todas las partes que sigan avanzando en la misma dirección. El Comité por su parte seguirá también estimulando estos progresos con el fin de hacer realidad cuanto antes la existencia de las mismas normas jurídicas en todas las vías navegables interiores europeas.

Bruselas, 24 de septiembre de 2003.

El Presidente

del Comité Económico y Social Europeo

Roger BRIESCH
