

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Comunicación de la Comisión — Comunicación sobre una política portuaria europea»

COM(2007) 616 final

(2009/C 27/11)

El 18 de octubre de 2007, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión Europea decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión — Comunicación sobre una política portuaria europea».

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de mayo de 2008 (ponente: Sr. SIMONS).

En su 446º Pleno de los días 9 y 10 de julio de 2008 (sesión del 9 de julio de 2008), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 122 votos a favor y 5 abstenciones el presente dictamen.

1. Conclusiones

1.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión Europea sobre una nueva política portuaria, que principalmente propone medidas con carácter de Derecho indicativo. Asimismo, considera positivo que la Comisión se centre en crear una situación estable para las inversiones, el desarrollo sostenible de los puertos, unas buenas condiciones sociales en el sector portuario y la firme aplicación de las disposiciones de los Tratados.

1.2 La escena portuaria europea se está diversificando, tanto por el número de puertos como por la gama de funciones y servicios portuarios. El CESE considera que la política portuaria de la UE debería respaldar este proceso orientado hacia el mercado garantizando que todos los puertos europeos puedan utilizar al máximo su potencial de manera sostenible.

1.3 El CESE acoge positivamente la iniciativa de la Comisión de desarrollar una red orientada al transporte de mercancías por ferrocarril, sin que ello vaya en detrimento del transporte de pasajeros, e insta a los Estados miembros a que concedan prioridad a la puesta en práctica de los importantes proyectos transfronterizos relativos a la infraestructura ferroviaria con conexión con los puertos.

1.4 El CESE acoge positivamente la iniciativa de la Comisión de dictar directrices para resolver las ambigüedades que se plantean en relación con la aplicación de la normativa comunitaria sobre medio ambiente al desarrollo de las infraestructuras portuarias, y recomienda que se publiquen antes de finales de 2008.

1.5 La Comisión Europea debería impulsar medidas que garanticen la simplificación de los procedimientos administrativos en los puertos. Por este motivo, el CESE acoge favorablemente la intención de la Comisión de proponer, en 2008, la creación de un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras. Tanto la Comisión como, en especial, los Estados miembros, deberían ahondar en la modernización de las aduanas y dar a esta cuestión mayor prioridad política.

1.6 El CESE comparte la opinión de la Comisión de que se pueden fomentar unas condiciones equitativas entre los puertos

mediante el desarrollo de directrices en relación con las ayudas estatales y la transparencia de las operaciones financieras. Asimismo, considera claras y útiles las recomendaciones de la Comunicación sobre el uso de concesiones, servicios náuticos técnicos y servicios de mano de obra. Por último, la Comisión debería poner en marcha nuevas iniciativas para garantizar unas condiciones equitativas de competencia entre la UE y los puertos no comunitarios de los países vecinos.

1.7 El CESE acoge positivamente el objetivo de la Comisión de fomentar y reforzar la cooperación entre las ciudades y sus puertos. En particular, pide a la Comisión que organice un estudio adecuado de las repercusiones socioeconómicas de los puertos.

1.8 El CESE considera positiva la decisión de la Comisión de animar a los interlocutores sociales europeos a crear un Comité Europeo de Diálogo Sectorial en los puertos.

2. Introducción

2.1 En el curso de los últimos diez años, el CESE ha participado activamente en el debate sobre una política portuaria europea común. Teniendo en cuenta el papel esencial que desempeñan los puertos marítimos para el desarrollo socioeconómico, el bienestar y la cohesión en la Unión Europea, una política común en este ámbito representa un claro valor añadido.

2.2 El CESE ha aprobado dictámenes acerca del «Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas» (COM(1997) 678) ⁽¹⁾ y sobre dos propuestas legislativas de la Comisión Europea para la liberalización de los mercados de servicios portuarios en los puertos marítimos europeos ⁽²⁾. Además, el 26 de abril de 2007, el CESE aprobó un dictamen de iniciativa sobre la política portuaria común en la UE ⁽³⁾. Teniendo en cuenta el ambiente de confrontación que caracterizó el debate sobre la Directiva relativa a los servicios portuarios, el presente Dictamen se centra en aquellos aspectos de la política europea de puertos marítimos sobre los que las partes interesadas del sector podrían alcanzar un consenso.

⁽¹⁾ DO C 407 de 28.12.1998.

⁽²⁾ Dictámenes del CESE acerca de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios, COM(2001) 35 final, DO C 48 de 21.2.2001, p. 122 y COM(2004) 654 final, DO C 294 de 25.11.2005, p. 25.

⁽³⁾ DO C 168 de 20.7.2007, p. 57.

3. La Comunicación de la Comisión Europea sobre una política portuaria europea

3.1 El 18 de octubre de 2007, la Comisión Europea publicó su Comunicación sobre una política portuaria europea. Esta Comunicación es el resultado de un procedimiento de consulta entre las partes interesadas que duró un año y consistió en dos conferencias y seis talleres temáticos. La Comunicación se inscribe en la Estrategia global de la Comisión para la política marítima y forma parte de su nueva agenda para el transporte de mercancías.

3.2 El objetivo de la nueva política portuaria europea es impulsar un sistema portuario europeo eficaz, que permita responder a los futuros desafíos que plantean las necesidades de transporte en la UE. Según la Comisión, entre estos desafíos se cuentan la demanda de transporte internacional, los cambios tecnológicos, las emisiones y el cambio climático, el diálogo entre los puertos, las ciudades y las partes interesadas y, por último, la conciliación con la transparencia, la competencia y, en general, las normas comunitarias.

3.3 Las propuestas políticas concretas de la Comunicación combinan, en líneas generales, una interpretación de las disposiciones del Tratado con un plan de acción con medidas específicas, que, en su mayoría, tienen carácter de Derecho indicativo.

3.4 Se trata de los ámbitos siguientes:

- rendimiento de los puertos y conexiones interiores;
- aumentar la capacidad respetando el medio ambiente;
- modernización;
- unas reglas del juego justas — claridad para los inversores, operadores y usuarios;
- un diálogo estructurado entre puertos y ciudades, y
- el trabajo en los puertos.

4. Observaciones generales

4.1 El CESE acoge favorablemente la Comunicación de la Comisión, pues reconoce la importancia estratégica de los puertos marítimos para el comercio exterior e interior europeo, así como su contribución al desarrollo económico y el empleo.

4.2 En particular, el CESE considera positivo que la Comisión no proponga medidas intervencionistas, sino que se centre, dentro de los límites establecidos por las disposiciones del Tratado de la UE, en crear un entorno de estabilidad para las inversiones, el desarrollo sostenible de los puertos y unas buenas condiciones sociales en el sector portuario.

4.3 Asimismo, el CESE se complace en comprobar que la Comisión recurre, bien al Derecho indicativo como alternativa a la legislación, bien a un enfoque «caso por caso».

4.4 No obstante, el CESE desea formular una serie de observaciones y recomendaciones específicas sobre las diferentes secciones de la Comunicación de la Comisión.

5. Observaciones específicas

5.1 *El contexto económico y los desafíos que afronta el sistema portuario europeo*

5.1.1 El CESE toma nota de la conclusión de la Comisión de que, hoy por hoy, el tráfico de carga en contenedores está

concentrado en un puñado de puertos del noroeste de Europa. No obstante, también debería reconocerse que hay una tendencia a que un mayor número de puertos vayan entrando en el mercado europeo de contenedores, en vez de canalizar el tráfico a través de un reducido número de puertos. Los puertos de contenedores que más crecieron en 2006 eran, en su mayoría, puertos pequeños y medianos, pertenecientes a diferentes categorías de puertos. Zonas portuarias que se encuentran a cierta distancia van entrando progresivamente en competencia entre sí ⁽⁴⁾. La política portuaria de la UE puede respaldar este proceso garantizando que todos los puertos europeos puedan utilizar al máximo su potencial de manera sostenible.

5.1.2 Asimismo, el CESE desea añadir a la lista de retos identificados por la Comisión los que acompañan a la globalización y la consolidación que caracterizan al sector portuario y de transporte marítimo europeo. Este fenómeno es particularmente manifiesto en el mercado de los contenedores, pero se registra también en otros, como el tráfico de carga rodada, el tráfico de carga en general y los productos a granel. Los puertos europeos operan con grupos internacionales de transporte marítimo y amplios grupos de operadores en terminales que ofrecen ya servicios en varios puertos europeos. Para una autoridad portuaria, el reto es garantizar el compromiso de estos operadores globales, así como el respeto de los objetivos de desarrollo del puerto, de conformidad con las políticas europeas pertinentes.

5.2 Rendimiento de los puertos y conexiones interiores

5.2.1 El CESE coincide con la Comisión en que la primera opción para hacer frente a una mayor demanda de capacidad portuaria o capacidad relacionada con la actividad portuaria debería consistir en optimizar el uso de las instalaciones y las vías de acceso existentes. Asimismo, el CESE está de acuerdo en que, antes de contemplar el posible desarrollo de infraestructuras, debería llevarse a cabo un análisis completo de los costes-beneficios que representa para la sociedad. En él deberían examinarse los aspectos económicos, sociales y medioambientales, que son los pilares de la Agenda de Lisboa de la UE.

5.2.2 Como ya se ha explicado, los procesos del mercado ya están impulsando una diversificación de la escena portuaria europea. Sería más adecuado fomentar un enfoque de abajo arriba, según el cual sea el órgano gestor de un puerto, cuando proceda en cooperación con los entes locales y regionales, quien seleccione las propuestas de proyectos. Obviamente, esto no altera el hecho de que la UE debe seguir formulando objetivos y estableciendo directrices.

⁽⁴⁾ Visto en un periodo amplio, el promedio de la cuota de mercado de los puertos de la zona Hamburgo — Le Havre en el mercado europeo de los contenedores cayó del 61 % en 1975 al 48 % en 2003, mientras que la cuota de mercado de los puertos del área mediterránea se duplicó, pasando de 18 % en 1975 al 36 % en 2003. Además, el nivel de concentración portuaria en Europa en relación con el tráfico de contenedores (medido según el coeficiente de Gini) ha ido disminuyendo de manera constante desde 1990, lo que indica que el número de puntos de entrada al mercado europeo ha aumentado. Los puertos de contenedores que más crecieron en 2006, en términos relativos, fueron principalmente puertos medianos y pequeños localizados en diferentes regiones europeas (Ámsterdam, Sines, Rauma, Constanta, Kotka, Tallin, Bremerhaven, Zeebrugge y Gdynia) — Fuente: Institute of Transport and Maritime Management Antwerp (ITMMA), Universidad de Amberes. Se trata de una situación muy diferente de la de, por ejemplo, los Estados Unidos, donde el nivel de concentración portuaria aumentó drásticamente durante el mismo periodo. Fuente: Notteboom, T. (2007), «Market report on the European seaport industry», donde se utilizan datos facilitados por Eurostat y por los mismos puertos.

5.2.3 No obstante, la Comisión puede usar la revisión intermedia de las Redes Transeuropeas de Transporte, que se llevará a cabo en 2010, para aportar soluciones a los cuellos de botella en las conexiones de los puertos con el interior. Para ello deben utilizarse criterios objetivos.

5.2.4 El CESE pide una vez más a la Comisión que redoble sus esfuerzos para resolver el problema de los cuellos de botella que siguen produciéndose en las conexiones con el interior por medio de los instrumentos que le ofrece su política general de transporte, especialmente en lo relativo a la navegación interior y el transporte de mercancías por ferrocarril. El transporte ferroviario, en particular, sigue constituyendo un cuello de botella importante que impide un rendimiento óptimo de los puertos, así como su correcta integración en las cadenas logísticas. En este sentido, el CESE acoge positivamente la iniciativa de la Comisión de desarrollar una red orientada al transporte de mercancías por ferrocarril, sin que ello vaya en detrimento del transporte de pasajeros, e insta a los Estados miembros a que concedan prioridad a la puesta en práctica de los importantes proyectos transfronterizos relativos a la infraestructura ferroviaria con conexión con los puertos.

5.3 Aumentar la capacidad respetando el medio ambiente

5.3.1 El CESE acoge muy positivamente la iniciativa de la Comisión de dictar directrices sobre la aplicación de la normativa comunitaria sobre medio ambiente al desarrollo de las infraestructuras portuarias. Esto será un paso importante a la hora de solucionar algunas ambigüedades creadas por la legislación comunitaria, como las Directivas sobre aves y hábitats y la Directiva marco del agua. Dada la urgencia de esta cuestión, el CESE recomienda que estas directrices se publiquen antes de finales de 2008.

5.3.2 Además, el CESE pide a la Comisión que estudie medidas adicionales para reforzar el estatus jurídico de los proyectos de desarrollo de los puertos y simplifique la legislación vigente, en la línea descrita con mayor detalle en el dictamen de iniciativa del CESE (7).

5.3.3 Además, el CESE afirma que los sedimentos contaminados deben ser tratados de manera adecuada y recomienda que, a la espera de las propuestas legislativas que abordarán la gestión de las masas de agua y los sedimentos, como la Directiva sobre residuos y la «directiva de desarrollo» de la Directiva marco del agua (8), debe reconocerse que los sedimentos no contaminados no deben considerarse residuos y, por tanto, no deben ser tratados como sedimentos contaminados, ya que las operaciones de dragado de sedimentos no contaminados no introducen ni añaden sustancias contaminadas a las masas de agua.

5.3.4 Por último, el CESE respalda la propuesta de la Comisión en lo que respecta a la disposición relativa a las instalaciones portuarias receptoras de los desechos generados por los buques y a la mejora de las emisiones a la atmósfera. El CESE recomienda que el uso de incentivos económicos mediante derechos portuarios se deje en manos de los órganos gestores de los puertos, ya que este tipo de medidas tendría repercusiones para la estructura financiera de los puertos, que es muy diversa en Europa.

(7) Véase el punto 4 del Dictamen DO C 168 de 20.7.2007, p. 57 sobre «La política portuaria común en la UE».

(8) Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre los residuos (COM(2005) 667 final) y Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo relativa a las normas de calidad ambiental en el ámbito de la política de aguas y por la que se modifica la Directiva 2000/60/CE (COM(2006) 397 final).

5.4 Modernización

5.4.1 El CESE acoge con satisfacción la intención de presentar una propuesta legislativa sobre la creación, en 2008, de un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras, y remite a las observaciones específicas que ya ha formulado en varios dictámenes anteriores (9).

5.4.2 Una vez más, el CESE recomienda que la UE avance en la modernización de las aduanas, garantice la coordinación y armonización adecuadas de sus políticas aduaneras, de seguridad marítima, seguridad, salud pública y calidad medioambiental y evite la transferencia indebida a los puertos de responsabilidades que son de los gobiernos.

5.4.3 El CESE respalda que se abran ventanillas únicas y se desarrollen iniciativas en los ámbitos de los sistemas marítimos electrónicos, el flete electrónico y la aduana electrónica. Al mismo tiempo, considera que las soluciones basadas en las TIC deberían ofrecer una buena relación coste-eficacia, también en el caso de los puertos pequeños o medianos.

5.4.4 Por último, y en lo relativo a la mejora de la eficacia, el CESE respalda la propuesta de la Comisión de desarrollar una serie de indicadores genéricos europeos de aquí a finales de 2009, siempre y cuando se respeten los datos sensibles desde un punto de vista comercial. Estos indicadores, basados en los existentes en los ámbitos del transporte aéreo y costero y el transporte ferroviario combinado, deberán desarrollarse en consecuencia para los elementos de interés para los puertos, como la eficacia de las instalaciones portuarias, la colaboración entre puertos y la puesta en común de las actividades de conexión con el interior.

5.5 Unas reglas del juego justas — claridad para los inversores, operadores y usuarios

5.5.1 El CESE respalda el punto de vista de la Comisión sobre el papel de las autoridades portuarias y la diversidad de los sistemas de gestión portuaria en Europa. Respalda, en particular, que la Comisión reconozca que las importantes tareas que corresponden a las autoridades portuarias pueden desempeñarse con más eficacia si éstas gozan de un grado suficiente de autonomía y, en especial, de plena autonomía financiera.

5.5.2 Asimismo, el CESE acoge positivamente el anuncio de la Comisión de que aprobará directrices relativas a las ayudas estatales en 2008. En este sentido, el CESE remite a los principios básicos sobre el uso de las ayudas públicas a los puertos que formuló en su dictamen de iniciativa de 26 de abril de 2007.

5.5.3 El CESE acoge también con satisfacción que la Comisión haya adoptado su recomendación de ampliar las disposiciones de la Directiva 2006/111/CE relativas a la transparencia a todos los puertos mercantes, independientemente de su volumen de negocios anual.

(9) DO C 168 de 20.7.2007, p. 50 — Dictamen sobre la Comunicación de la Comisión — Hacia una política marítima de la Unión Europea: Perspectiva europea de los océanos y los mares — COM(2006) 275 final;

DO C 168 de 20.7.2007, p. 57 — Dictamen sobre «La política portuaria común en la UE» (dictamen de iniciativa);

DO C 151 de 17.6.2008, p. 20 — Dictamen sobre el tema «Las autopistas del mar y su integración en la cadena logística» (dictamen exploratorio);

DO C 168 de 20.7.2007, p. 68 — Dictamen sobre la «Comunicación de la Comisión — Revisión intermedia del Programa de fomento del transporte marítimo de corta distancia» [COM(2003) 155 final] COM(2006) 380 final.

5.5.4 En su dictamen de iniciativa, el CESE considera que resultaría muy útil contar con orientaciones sobre el uso de procedimientos de selección, como las licitaciones y otros instrumentos aceptables, las condiciones para concesiones y los acuerdos de arrendamiento de terrenos, así como para esclarecer la situación jurídica de estos servicios portuarios que funcionan como servicios públicos, por ejemplo en beneficio de la seguridad general en los puertos.

5.5.5 La Comisión ha respondido a esta petición proporcionando esta orientación en su Comunicación, en el ámbito de la política portuaria, sobre el uso de concesiones y servicios náuticos técnicos. El CESE considera que la interpretación que hace la Comisión de las disposiciones del Tratado y la jurisprudencia en estos dos ámbitos resulta, en líneas generales, clara y de utilidad. No obstante, el CESE destaca que los servicios náuticos técnicos tienen la característica común de estar relacionados con la seguridad de la navegación, lo cual debería justificar su calificación como servicios de interés económico general.

5.5.6 Una política inteligente de concesiones debería garantizar la competencia entre puertos, así como un rendimiento óptimo y el compromiso de los operadores de las terminales. Por este motivo, el CESE recomienda que la Comisión revise periódicamente la orientación facilitada en lo que se refiere a las concesiones, a fin de asegurarse de que está verdaderamente adaptada a los objetivos expuestos y contiene suficientes elementos comunes como para garantizar unas condiciones equitativas entre las autoridades portuarias. Este último aspecto es especialmente relevante, a la vista del proceso de consolidación en curso en el mercado de los servicios de manutención de la carga, como se ha señalado anteriormente.

5.5.7 El CESE acoge con satisfacción la propuesta de la Comisión de ayudar a difundir las mejores prácticas sobre transparencia en el ámbito de los derechos portuarios. El CESE está convencido de que el establecimiento de los derechos portuarios debería ser competencia de cada puerto, de modo que puedan adaptarse de manera óptima a las necesidades de los usuarios del puerto y a los intereses generales de éste.

5.5.8 Por último, el CESE celebra que la Comisión haya adoptado su recomendación de prestar atención a los casos de competencia desleal por parte de puertos vecinos no pertenecientes a la UE. La Comisión también debería redoblar sus esfuerzos para responder a las distorsiones de la competencia de origen político, como el embargo turco a los barcos con pabellón chipriota o que proceden de un puerto chipriota, las tensiones turco-griegas en el Mar Egeo y los problemas a la hora de cruzar las fronteras ruso-bálticas.

5.6 Establecer un diálogo estructurado entre puertos y ciudades

5.6.1 El CESE acoge positivamente el objetivo de la Comisión de fomentar y reforzar la cooperación entre las ciudades y sus puertos. La integración de los puertos en las ciudades y en la dinámica urbana, junto con la plena concienciación, el interés y hasta el orgullo de los ciudadanos resultan vitales para el desarrollo sostenible de los puertos. En este sentido, el CESE

respalda, en particular, las sinergias en los ámbitos del turismo, el ocio, el patrimonio y la cultura en general.

5.6.2 Asimismo, el CESE subraya la falta de datos fiables sobre el empleo directo e indirecto y el valor añadido generado por los puertos europeos. Así, por ejemplo, tiene la impresión de que los datos sobre empleo utilizados en la Comunicación subestiman en grado sumo la situación actual. Por este motivo, el CESE pide a la Comisión que organice un estudio adecuado en este ámbito.

5.6.3 Por último, el CESE respalda la intención de la Comisión de evaluar la incidencia de las medidas de seguridad sobre la accesibilidad de los puertos y dictar directrices sobre cómo conciliar estos dos aspectos.

5.7 El trabajo en los puertos

5.7.1 El CESE ha hecho hincapié en la necesidad de fomentar unas condiciones y un entorno de trabajo adecuados y seguros, así como unas relaciones laborales constructivas en los puertos. El CESE constata con satisfacción que la Comisión consagra bastante atención a este tema en su Comunicación sobre la política portuaria.

5.7.2 El CESE reitera su opinión de que 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, tanto en tierra como a bordo de los buques. El CESE ha recomendado que los interlocutores sociales desempeñen un papel importante en la creación y el mantenimiento de estas condiciones y que, a nivel europeo, la Comisión debe apoyar su aportación facilitando el diálogo social.

5.7.3 Por este motivo, el CESE acoge positivamente que la Comisión haya decidido animar a los interlocutores sociales europeos a crear un Comité Europeo de Diálogo Sectorial en los puertos, de acuerdo con la definición de la Decisión 98/500/CE de la Comisión.

5.7.4 El CESE respalda la idea de la Comisión de crear un marco para el reconocimiento mutuo de la formación de los trabajadores portuarios, pero propone que se comparen primero los diferentes sistemas de cualificación profesional existentes. Esto podría hacerse de manera ventajosa en el marco del diálogo social europeo.

5.7.5 Por último, el CESE suscribe el punto de vista de la Comisión de que es necesario vigilar atentamente las normas sobre la salud y la seguridad de los trabajadores portuarios, independientemente de que sean normas comunitarias o normas fijadas por la Organización Internacional del Trabajo, y que deben mejorarse las estadísticas sobre accidentes. No obstante, el CESE insta también a que se adopten medidas a todos los niveles, en los foros adecuados, para garantizar que se siga avanzando en el ámbito de la salud y la seguridad de los trabajadores.

Bruselas, 9 de julio de 2008.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Dimitris DIMITRIADIS