

Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos

[COM(2013) 296 final — 2013/0157 (COD)]

(2013/C 327/19)

Ponente general: **Jan SIMONS**

El 19 de junio y el 10 de junio de 2013, de conformidad con el artículo 100, apartado 2, del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, el Consejo y el Parlamento Europeo decidieron consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos

COM(2013) 296 final — 2013/0157 (COD).

El 21 de mayo de 2013 el Comité Económico y Social Europeo encargó a la Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información la preparación de los trabajos en este asunto.

Dada la urgencia de los trabajos (art. 59 del Reglamento interno), en su 491º Pleno de los días 10 y 11 de julio de 2013 (sesión del 11 de julio de 2013), el Comité Económico y Social Europeo nombró ponente general a Jan Simons y aprobó por 81 votos a favor y 2 votos en contra el presente dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1 El Comité aprueba la combinación de un enfoque de medidas no vinculantes y de legislación, cuando no exista otra solución.

1.2 El Comité apoya el planteamiento de la Comisión, que consiste en aplicar las propuestas a los 319 puertos de la red transeuropea de transporte (RTE-T) y dejar a los Estados miembros la posibilidad de aplicar las disposiciones del Reglamento a otros puertos.

1.3 Dado su efecto limitado en la actualidad, el Comité aprueba la propuesta de la Comisión de excluir el transporte de pasajeros y los servicios de manipulación de carga del ámbito de aplicación del Reglamento. No obstante, en lo que se refiere a la aplicación, el Comité recomienda que se preste una atención especial al practicaje, amarre y remolque, teniendo debidamente en cuenta sus diferentes repercusiones y a fin de que puedan realizarse con independencia de juicio y sin ningún tipo de presión comercial que pudiera perjudicar la seguridad y la protección general y la protección ambiental de la comunidad portuaria y el público en general.

1.4 El Comité acoge con satisfacción la incorporación pero se pregunta por qué la aplicación de la Directiva 2001/23/CE es facultativa. En lo referente a los aspectos sociales que conviene tener en cuenta en los contratos públicos y las concesiones, el Comité se remite a su correspondiente dictamen sobre la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales adoptado el 26 de abril de 2012 ⁽¹⁾. Asimismo, se ha materializado hace poco el

deseo que el Comité viene expresando desde hace tiempo, a saber, la instauración de un diálogo social autónomo en el sector portuario.

1.5 El Comité apoya la idea básica de la Comisión para aumentar la transparencia financiera en el sector portuario, ya que incrementará la visibilidad de las eventuales ayudas estatales.

1.6 En cuanto a la libertad comercial del organismo gestor del puerto de fijar los cánones de infraestructura portuaria, queda prácticamente reducida a la nada por la multitud de criterios requeridos y la delegación de poderes concedida a la Comisión. En el punto 5.5 se propone una solución al respecto.

1.7 El Comité considera que el organismo de supervisión independiente contemplado en el artículo 17, que estará encargado de vigilar la aplicación del Reglamento, no es necesario. En efecto, el Derecho de la competencia es suficiente y, cuando no lo sea, convendrá adoptar normas específicas.

1.8 La Comisión desea proceder a la evaluación del Reglamento en el plazo de tres años desde su entrada en vigor y, en su caso, presentar nuevas medidas. El Comité considera que este plazo es demasiado corto y propone que al cabo de tres años se presente una evaluación intermedia, con simples observaciones, y que la evaluación definitiva con conclusiones solo se lleve a cabo al cabo de seis años.

2. Introducción

2.1 ¡No hay dos sin tres! Es la tercera vez que la Comisión Europea presenta propuestas sobre los puertos marítimos de la Unión. Esta vez, se parte de una situación nueva y se adopta un enfoque diferente.

⁽¹⁾ DO C 191, 29.6.2012, p. 84.

2.2 La novedad es que 319 puertos marítimos se han incorporado a la red transeuropea de transportes (RTE-T) y al Mecanismo «Conectar Europa», con el objetivo de mejorar el funcionamiento de los puertos y sus conexiones con el interior. Estos puertos marítimos son ahora, por definición, de interés europeo, aunque también se han convertido en competidores potenciales.

2.3 Las anteriores «medidas suaves», de carácter no vinculante, no han surtido prácticamente efectos desde el punto de vista del acceso equitativo al mercado y la transparencia. Esta es la razón por la que la Comisión propone ahora, junto a una serie de acciones, una medida obligatoria (un reglamento) sobre las dos cuestiones antes citadas, al objeto de que los puertos de la UE se conviertan en motores del crecimiento y del transporte multimodal.

3. Los documentos de la Comisión

3.1 Al cabo de una larga y amplia consulta, como se indica en la evaluación de impacto, la Comisión ha presentado en su Comunicación «Puertos: motor de crecimiento» un conjunto de ocho medidas adicionales, denominadas «medidas suaves», que considera necesarias para desarrollar en los próximos años las posibilidades de los 319 puertos, de los cuales 83 se encuentran en la red principal de la RTE-T.

3.2 La Comisión señala que la estrategia de la UE se basa en el principio básico de evitar toda intervención inútil en los puertos que obtengan buenos resultados, pero de ayudar a los puertos cuyas prestaciones sean inferiores, recurriendo a las mejores prácticas y a un enfoque de buena gestión y respetando, a la vez, la diversidad y las características específicas de los distintos puertos.

3.3 Las actividades portuarias contribuyen directamente a la creación de empleo. Actualmente, 2 200 operadores portuarios dan empleo directo a unos 110 000 estibadores, mientras que los puertos representan unos 3 millones de puestos de trabajo directos e indirectos en los 22 Estados miembros con salida al mar. Constituyen una fuente importante de ingresos fiscales para los gobiernos.

3.4 La propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se crea un marco sobre el acceso al mercado de los servicios portuarios y la transparencia financiera de los puertos establece explícitamente el principio de la libre prestación de servicios para todos los tipos de servicios en todos los puertos de la RTE-T.

3.5 No obstante, la parte relativa al acceso al mercado (capítulo II) y las medidas transitorias (artículo 24) de la propuesta de Reglamento no se aplican a los servicios de transporte de pasajeros y de manipulación de carga.

3.6 Se deja al organismo gestor del puerto la libertad de imponer a los proveedores de servicios requisitos de calidad y de disponibilidad. En este contexto, el organismo gestor puede limitar el número de proveedores de un servicio específico por motivos de falta de espacio, siempre que ello esté claramente documentado en el plan de desarrollo del puerto, o bien en el caso de una obligación de servicio público impuesta a un operador cuya intención sea clara y esté a disposición del público.

3.7 La Comisión señala que deben mantenerse los derechos de los empleados, y que los Estados miembros deben tener la

opción de reforzar estos derechos en caso de traspasos de empresas, teniendo en cuenta al personal que trabaja para la empresa que se traspasa.

3.8 La propuesta dispone que las relaciones financieras entre, por una parte, las autoridades portuarias y, por otra, las autoridades públicas, deben ser transparentes, tanto más en los casos en que el organismo gestor del puerto reciba financiación pública.

3.9 Los organismos gestores de los puertos podrán establecer los cánones de infraestructura portuaria autónomamente y de acuerdo con sus propias estrategias comerciales e inversoras. Estos cánones podrán variar en función de la frecuencia de uso del puerto o para fomentar un uso más eficiente de la infraestructura portuaria, el transporte marítimo de corta distancia o un comportamiento ambiental y una eficiencia energética o de emisión de carbono de las operaciones de transporte altamente satisfactorios.

3.10 La propuesta dispone que los Estados miembros tendrán la obligación de disponer de un organismo de supervisión independiente, que estará encargado de vigilar la aplicación del Reglamento.

3.11 Dicha entidad deberá ser jurídicamente y funcionalmente independiente de los organismos gestores del puerto y de los proveedores de servicio portuarios. Estará encargada de tramitar las reclamaciones y tendrá derecho a exigir a los organismos gestores de los puertos, a los proveedores de servicios portuarios y a los usuarios del puerto que presenten la información que considere necesaria para garantizar un control adecuado; tomará asimismo decisiones vinculantes, que solo podrán ser recurridas por un órgano jurisdiccional.

4. Observaciones generales

4.1 El Comité considera que al publicar la Comunicación, el análisis de impacto y la propuesta de Reglamento, la Comisión ha dado un paso hacia la apertura del acceso al mercado de los servicios portuarios y una mayor transparencia financiera de los puertos. El Comité destaca la importancia de mejorar la calidad de los servicios y aumentar la inversión en los puertos, dos elementos esenciales para el buen funcionamiento del mercado. La seguridad, la protección, el medio ambiente y la tarea de coordinación de la Unión también son objeto de una atención suficiente.

4.2 Las propuestas publicadas consisten, por una parte, en un planteamiento de medidas suaves: las ocho medidas presentadas en la Comunicación, y, por otra, en un enfoque vinculante, que toma la forma de una propuesta de Reglamento. En general, el Comité considera que, siempre que sea posible, es preferible optar por un planteamiento no vinculante, y solo recurrir a la legislación cuando no exista otra solución. Ya ha defendido este punto de vista anteriormente en su dictamen sobre la política portuaria europea ⁽²⁾.

4.3 El Reglamento propuesto se aplicará a los 319 puertos de la RTE-T dado que, por su naturaleza, todos ellos desempeñan un papel importante en el sistema de transporte europeo. Sin embargo, los Estados miembros podrán decidir aplicar las disposiciones de la propuesta de Reglamento a otros puertos. El Comité se adhiere a este planteamiento, que considera pragmático, de la Comisión.

⁽²⁾ DO C 27, 3.2.2009, p. 45.

4.4 El Comité observa que las disposiciones relativas al acceso al mercado y las medidas transitorias del Reglamento no se aplicarán a los servicios de manipulación de carga ni a los servicios de pasajeros (art. 11). La Comisión defiende esta posición argumentando que los servicios de manipulación de carga y los servicios de pasajeros (siempre que se trate de líneas de cruceros) se organizan a menudo mediante concesiones, mientras que el transporte de pasajeros por transbordadores es generalmente una obligación de servicio público. El Comité está de acuerdo con este argumento de la Comisión.

4.5 El principio de la libre prestación de servicios en los puertos marítimos es un elemento esencial del Reglamento. Se prevén cuatro posibilidades para limitar esta libertad:

- el establecimiento de requisitos mínimos para la prestación de servicios portuarios,
- la fijación de limitaciones del número de proveedores de servicios portuarios,
- la instauración de obligaciones de servicio público y
- el recurso a un operador interno.

El Comité considera aceptable este planteamiento del principio de libre prestación de servicios, que prevé la posibilidad de introducir limitaciones específicas adaptadas a los puertos marítimos. No obstante, en lo que se refiere a la aplicación, el Comité recomienda que se preste una atención especial al practicante, amarre y remolque, teniendo debidamente en cuenta sus diferentes repercusiones y a fin de que puedan realizarse con independencia de juicio y sin ningún tipo de presión comercial que pudiera perjudicar la seguridad y la protección general y la protección ambiental de la comunidad portuaria y el público en general.

4.5.1 No queda claro, sin embargo, por qué la figura del «operador interno» (art. 9) solo se aplica a la obligación de servicio público. En efecto, existen razones puramente comerciales, como la garantía de la continuidad y la disponibilidad de un servicio, que pueden incitar al organismo gestor del puerto a ofrecer él mismo un servicio determinado, sin que haya sido declarado servicio público, o que la escasez de terreno o su uso reservado conduzca a limitar el número de proveedores. El Reglamento también debería contemplar esta última posibilidad.

4.6 El Comité acoge con satisfacción la incorporación en el texto del Reglamento del artículo 10, que introduce la obligación de garantizar los derechos de los trabajadores portuarios. Sin embargo, el Comité se pregunta por qué la aplicación de la Directiva 2001/23/CE es facultativa. En lo referente a los aspectos sociales que conviene tener en cuenta en los contratos públicos y las concesiones, el Comité se remite a su correspondiente dictamen sobre la contratación por entidades que operan en los sectores del agua, la energía, los transportes y los servicios postales adoptado el 26 de abril de 2012 ⁽³⁾.

4.7 La Comisión ha incluido en el Reglamento una serie de artículos (artículo 12 y siguientes) dirigidos a fomentar la transparencia financiera y la autonomía. En particular, las autoridades portuarias tienen una obligación de transparencia en cuanto al volumen de la financiación pública que reciben, y deben consignarla en una contabilidad independiente si el organismo gestor del puerto ofrece él mismo servicios portuarios. El Comité defiende el mayor grado de transparencia posible y aprueba las propuestas en este ámbito.

4.8 El Comité considera que el organismo de supervisión independiente previsto en el artículo 17, que estará encargado de vigilar la aplicación del Reglamento, no es necesario. Además, es contrario a la tendencia de los puertos a desarrollarse como operadores comerciales, proporcionando una calidad orientada a las necesidades del mercado. El actual Derecho nacional y europeo de competencia es suficiente y, cuando no lo sea, incumbirá a la Comisión adoptar medidas específicas contra el Estado miembro de que se trata.

5. Observaciones específicas

5.1 La necesidad de instaurar un diálogo social sectorial en los puertos es tanto más imperiosa cuanto que se estima que en 2030 los puertos necesitarán un 15 % más de estibadores que en la actualidad. Una de las condiciones más importantes para el buen funcionamiento de los puertos es, a juicio del Comité, un clima social satisfactorio y la disposición de todas las partes interesadas para concertarse.

5.2 Por ello, el Comité celebra la creación, el 19 de junio de 2013, de un comité para el diálogo social en la UE, en el que los interlocutores sociales podrán examinar de manera autónoma, entre otras cosas, las condiciones de trabajo.

5.3 El Comité aprueba la propuesta de consultar a los usuarios de los puertos a la hora de fijar el gravamen de infraestructura portuaria. Se trabaja así de manera transparente para fijar este gravamen.

5.4 El Comité opina asimismo que uno de los elementos positivos del Reglamento es la obligación de transparencia de las autoridades portuarias en cuanto al volumen de la financiación pública que reciben y la manera en que integran esta financiación en sus costes. De esta forma las ayudas estatales tendrán mayor visibilidad, lo que redundará en beneficio de la transparencia financiera.

5.5 Uno de los aspectos que el Comité considera muy importantes, a saber, la libertad comercial del organismo gestor del puerto de fijar los cánones de infraestructura portuaria (apartados 1, 2 y 3 del artículo 14), queda prácticamente reducida a la nada por la multitud de criterios que se fijan en los apartados siguientes y la delegación de poderes concedida a la Comisión. Sin embargo, esta libertad podría mantenerse si se suprimieran estos apartados y se añadieran, al final del apartado 3, es decir, después de «(...) de conformidad con las normas sobre ayudas estatales», los términos «y sobre competencia».

5.6 La Comisión propone que se presente, en el plazo de tres años desde la entrada en vigor del Reglamento, un informe sobre los efectos de esta legislación. El Comité considera que este informe debería considerarse como un informe intermedio, dado que el plazo es demasiado corto para pronunciarse de manera concluyente al respecto. Sería más razonable fijar un plazo de seis años.

⁽³⁾ DO C 191, 29.6.2012, p. 84.

5.7 Por último, el Comité recuerda que deberán tomarse medidas adicionales para garantizar una competencia leal entre los puertos de la UE y los que se encuentran situados en los países vecinos.

Bruselas, 11 de julio de 2013.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Henri MALOSSE
