



Bruselas, 23.5.2013
COM(2013) 295 final

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Puertos: motor de crecimiento

ÍNDICE

1.	Introducción	3
2.	Desafíos	3
3.	Estrategia.....	6
3.1.	Conexión de los puertos con la Red Transeuropea	6
3.2.	Modernización de los servicios portuarios.....	8
3.3.	Inversiones atractivas en los puertos.....	11
3.4.	Promoción del diálogo social	11
3.5.	Mejora del perfil ambiental de los puertos.....	13
3.6.	Fomento de la innovación	14
4.	Conclusión.....	14

COMUNICACIÓN DE LA COMISIÓN

Puertos: motor de crecimiento

1. INTRODUCCIÓN

La Unión depende en gran medida de los puertos marítimos en sus intercambios comerciales con el resto del mundo y dentro del mercado interior. El 74 % de las mercancías importadas y exportadas y el 37 % de los intercambios dentro de la Unión transitan por puertos marítimos. Los puertos garantizan la continuidad territorial de la Unión prestando servicios de transporte marítimo regional y local para conectar zonas periféricas e islas. Los puertos son los nodos desde los cuales pueden organizarse los flujos logísticos multimodales de la red transeuropea utilizando el transporte marítimo de corta distancia, el transporte por ferrocarril y las conexiones de navegación interior para reducir al máximo la congestión en las carreteras y el consumo de energía.

El Libro Blanco sobre la política de transportes de 2011 y el Acta del Mercado Único II enfatizan la necesidad de una infraestructura portuaria bien conectada, unos servicios portuarios eficientes y fiables y una financiación transparente de los puertos. La disponibilidad de una infraestructura portuaria adecuada, el buen funcionamiento de los servicios portuarios y un entorno de igualdad de condiciones son esenciales para que la Unión mantenga su competitividad en los mercados mundiales, mejore su potencial de crecimiento y cree un sistema de transporte de la Unión más sostenible e integrador que apunte al mercado interior.

Ante el desafío de lograr una red de transportes plenamente integrada, el sistema portuario de la Unión se enfrenta a desequilibrios estructurales de funcionamiento. Se requieren inversiones a fin de adaptar la infraestructura e instalaciones portuarias para dar cabida a las nuevas exigencias del transporte y la logística y absorber el crecimiento previsto del transporte de mercancías en el próximo decenio en tiempos de escasez de financiación pública. Si no se interviene, se perderá la oportunidad de ampliar las opciones disponibles para los operadores de transporte y expedidores y de generar crecimiento y empleo en zonas costeras y en el conjunto de la Unión.

La presente Comunicación revisa la política portuaria europea y tiene como premisa los progresos alcanzados. Acompaña y completa una 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. Define ocho conjuntos de medidas adicionales de la UE necesarias para proseguir el despliegue del potencial de los puertos. Esta política portuaria europea revisada comprende los puertos marítimos de la Red Transeuropea de Transporte, en los que recae el 96 % de las mercancías y el 93 % de los pasajeros que transitan por puertos de la Unión.

2. DESAFÍOS

En su Comunicación sobre una política portuaria europea de 2007¹, la Comisión determinó las causas principales de los desafíos del sector, entre las cuales destacan los problemas que afectan al rendimiento de los puertos y a las conexiones interiores, la necesidad de modernizar los puertos respetando el medio ambiente, la falta de transparencia en el uso de la financiación

¹ COM(2007) 616.

pública y las restricciones de acceso al mercado, así como aspectos ligados a la organización del trabajo en los puertos.

El planteamiento adoptado en 2007 consistió en abordar esas cuestiones mediante instrumentos horizontales y medidas flexibles sobre acceso al mercado de los servicios portuarios y sobre transparencia financiera. Desde entonces, se han registrado algunos avances, de los que cabe destacar los siguientes:

- En 2011, la Comisión adoptó una propuesta de Directiva relativa a la adjudicación de contratos de concesión². Esta propuesta es aplicable a los contratos de concesión adjudicados en los puertos, si bien quedan excluidos algunos tipos de adjudicaciones, tales como los contratos de arrendamiento de terrenos.
- La Comisión ha propuesto nuevas orientaciones para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte³, así como la creación del Mecanismo «Conectar Europa»⁴, que ofrecen un instrumento de planificación común para una mayor focalización de las inversiones, al tiempo que amplían las posibilidades de apoyo financiero de la UE.
- En el contexto del Semestre Europeo, la crisis económica ha llevado a algunos Estados miembros a introducir reformas en su sector portuario. Esas reformas varían en su alcance y eficiencia y han venido determinadas, sobre todo, por la necesidad de consolidación presupuestaria.
- El Tribunal de Cuentas concluyó en 2012 que los Fondos Estructurales invertidos en instalaciones portuarias de la UE tienen un valor añadido limitado si no están conectadas como nodos multimodales a las redes de transporte transeuropeas, nacionales y regionales.

Está reconocido que las medidas flexibles propuestas en 2007 en materia de acceso equitativo al mercado y transparencia tuvieron un impacto reducido o nulo. No hay un entorno unitario de igualdad de condiciones en el sector y, paradójicamente, desde entonces las intervenciones nacionales amenazan fragmentar aún más el mercado interior. Por tanto, la mayoría de los problemas definidos en 2007 siguen siendo de actualidad hoy. Los puertos de la UE aún deben asumir plenamente su labor de impulsores del crecimiento y la multimodalidad.

Desequilibrios estructurales de funcionamiento entre puertos

Los puertos son las principales vías de acceso a la Red Transeuropea de Transporte. La UE necesita puertos bien desarrollados y eficientes de acuerdo con las normas internacionales en todas sus regiones marítimas. Si bien algunos puertos europeos se encuentran entre los más eficientes del mundo, otros siguen funcionando con deficiencias o están en declive estructural⁵. Esos puertos restringen las economías tanto de las regiones a las que prestan servicio como de la Unión en su conjunto. Esos desequilibrios estructurales de funcionamiento limitan las opciones a disposición de la UE y de los operadores marítimos y logísticos internacionales. Hoy en día, tres puertos acogen por sí solos el 20 % de las mercancías que llegan a Europa por mar. Los puertos de elevado rendimiento no tienen la posibilidad de desarrollar sus conexiones marítimas con otros puertos de la UE en condiciones óptimas, lo que eleva el riesgo de congestión, sobre todo en las zonas del interior, en detrimento de los ciudadanos que viven en esas zonas. Los desequilibrios estructurales ponen

² COM(2011) 897.

³ COM(2011) 650.

⁴ COM(2011) 665.

⁵ SWD(2013) 181.

en peligro el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia como alternativa a unas carreteras saturadas.

En 2001 los puertos de la UE gestionaron 3 700 millones de toneladas de mercancías. Según las previsiones más recientes en un escenario de crecimiento reducido, se estima que el volumen de mercancías aumentará un 50 % de aquí a 2030⁶. Todos los puertos de la red transeuropea deberán contribuir a dar cabida a ese crecimiento.

Necesidad de que los puertos se adapten a nuevos requisitos

Los desafíos pendientes se ven acentuados por el hecho de que se trata de un sector en continua evolución, como consecuencia de lo cual es posible que la infraestructura portuaria actual se quede obsoleta o necesite mejoras significativas. Los cambios más destacados son los siguientes:

- Mayor tamaño y complejidad de la flota, en particular de los portacontenedores gigantes, nuevos tipos de transbordadores de carga rodada y buques gaseros. Por ejemplo, una importante naviera europea ha encargado veinte buques con una capacidad de 18 000 unidades equivalentes a veinte pies (TEU) para su entrega en 2015, lo que equivale a una hilera continua de vehículos pesados desde Rotterdam a París.
- Requisitos más estrictos sobre comportamiento ambiental y combustibles alternativos (p. ej., motores del buque apagados⁷ y GNL). La iniciativa de la Comisión «Energía limpia para el transporte» y la propuesta de Directiva sobre la creación de una infraestructura para los combustibles alternativos⁸ exigen que todos los puertos marítimos de la RTE-T principal estén equipados con puntos de abastecimiento de GNL acordes con normas técnicas comunes en 2020.
- Las tendencias en el sector de los cruceros, que se encuentra en rápida expansión, y en los sistemas de logística y distribución han acentuado la necesidad de contar con servicios de mayor valor añadido en la zona portuaria.
- Evolución significativa del comercio de la energía, con una tendencia a sustituir los productos petrolíferos y refinados por el gas; necesidad de instalaciones importantes de gasificación en los puertos; volúmenes potenciales de transporte y almacenamiento de biomasa seca y CO₂.

Esos cambios ejercerán presión sobre la infraestructura y las inversiones, sobre todo en lo que respecta a la ampliación de atraques, muelles, esclusas, la profundización de dársenas y canales y la reconfiguración para permitir las maniobras de los buques de mayor tamaño. Los puertos necesitan instalaciones nuevas, tales como grúas, nuevas terminales de pasajeros, nuevos procedimientos operativos y una buena coordinación secuencial o paralela de los distintos servicios prestados por los distintos operadores dentro de los puertos y fuera de ellos en el contexto de la logística de puerta a puerta. Además, los puertos son infraestructuras críticas importantes, en tanto que prestadores de servicios esenciales para todos los sectores de la economía, y una posible vía de acceso al comercio ilícito de drogas, armas, falsificaciones e incluso materiales QBRN⁹. Los desafíos de seguridad deberán abordarse en

⁶ SWD(2013) 181.

⁷ Uso de electricidad suministrada por la red terrestre por parte de los buques en escala.

⁸ COM(2013) 17 y COM(2013) 18.

⁹ Materiales químicos, biológicos, radiológicos y nucleares.

todo momento de la forma adecuada¹⁰. En conjunto, los puertos deberán invertir para responder a todos esos desafíos tecnológicos, industriales, de seguridad y protección, así como del medio ambiente y el cambio climático.

Un desafío europeo

Los puertos de la Unión, en especial los de la RTE-T, prestan servicios a zonas del interior y áreas de influencia que se extienden más allá de sus fronteras locales y nacionales. Son vitales para el funcionamiento de la Unión Europea: aproximadamente una de cada dos toneladas del volumen gestionado en los puertos tiene como origen o destino, por mar o por tierra, un Estado miembro distinto del país donde está situado el puerto por el que transitan las mercancías¹¹. La solidez de la RTE no es mayor que la de su conexión más débil, de modo que todos los puertos deben funcionar bien. La ausencia de un entorno de igualdad de condiciones que garantice la coherencia con los principios del mercado interior en el sector portuario se encuentra en el epicentro de los desequilibrios estructurales entre puertos.

La diversidad de modelos de gobernanza y de estructuras de propiedad constituye un rasgo significativo del sistema portuario europeo, donde no hay dos puertos que operen exactamente de la misma manera. La política portuaria europea respeta esa diversidad sin tratar de imponer un modelo uniforme para todos los puertos.

3. ESTRATEGIA

Tras un proceso de consulta largo y exhaustivo¹², la Comisión ha llegado a la conclusión de que, para aportar soluciones a los problemas señalados, la revisión de la política portuaria debe abordar las actuaciones que se exponen a continuación. La estrategia de la UE se basa en el principio de que deben evitarse interferencias innecesarias con los puertos que funcionan bien, ayudando a los puertos más rezagados a aplicar buenas prácticas y planteamientos de gestión correctos al tiempo que se respeta plenamente la diversidad y las circunstancias específicas de cada puerto.

3.1. Conexión de los puertos con la Red Transeuropea

Gracias a las nuevas orientaciones para el desarrollo de la Red Transeuropea de Transporte, al Mecanismo «Conectar Europa» y al nuevo enfoque de los instrumentos financieros estructurales, en el periodo 2014-2020 será posible asegurar una planificación de infraestructuras más integrada, unas estrategias de inversión coherentes y una financiación de la UE eficiente.

Utilización de nuevos instrumentos de planificación de la RTE-T

En las nuevas orientaciones de la RTE-T se define la red principal multimodal sobre la base de una metodología objetiva¹³. Los puertos desempeñan una labor destacada en esta metodología, ya que definen los nodos conectados por enlaces multimodales principales.

La propuesta de RTE-T incluye 319 puertos, 83 en la red principal y 236 en la red global. Los nuevos corredores de la red principal son los instrumentos que contribuirán a desarrollar la red principal de aquí a 2030 y empiezan o terminan en puertos de la red principal¹⁴. Las

¹⁰ De conformidad con la Directiva 2000/65/CE y con el Reglamento (CE) n° 725/2004, la Comisión, en cooperación con los Estados miembros, realiza inspecciones para supervisar la aplicación de las medidas de seguridad pertinentes en los puertos de la UE.

¹¹ Como resultado del comercio entre Estados miembros y del comercio entre un Estado miembro y un país de fuera de la UE a través de otro Estado miembro.

¹² Para más detalles, véase la evaluación de impacto SWD(2013) 181.

¹³ Véase http://ec.europa.eu/transport/themes/infrastructure/doc/web_methodology.pdf

¹⁴ La adaptación de los corredores se propone en el Mecanismo «Conectar Europa» [COM(2011) 650].

infraestructuras del transporte marítimo de la RTE-TE están sujetas a determinados requisitos, a saber:

- Conexión de los puertos de la RTE-T con líneas de ferrocarril, carreteras y, llegado el caso, vías navegables interiores.
- Disponibilidad en los puertos de al menos una terminal abierta a todos los operadores en condiciones no discriminatorias y que aplique gravámenes transparentes.
- Idoneidad de los canales marinos, pasos portuarios y estuarios para comunicar mares adyacentes o dar acceso desde el mar a puertos marítimos.

Asimismo, los puertos de la red principal de la RTE-T deberán garantizar la disponibilidad de combustibles alternativos limpios.

Acción 1

Se prestará especial atención a los proyectos que correspondan a inversiones determinadas en los futuros planes de desarrollo de los corredores, que serán definidos por los coordinadores en el marco de las estructuras de los corredores en 2014, tal como prevén las orientaciones sobre el desarrollo de la RTE-T.

En el marco de la gobernanza de los corredores que se establecerá con arreglo a las orientaciones sobre el desarrollo de la RTE-T, se animará a los puertos a que actúen como impulsores de la intermodalidad, por ejemplo estableciendo los mecanismos adecuados para facilitar información sobre flujos de tráfico que permita organizar mejor la logística intermodal.

Focalización de la financiación de la UE

Hasta ahora, a falta de prioridades y de criterios claros, la financiación de los puertos de la UE no se ha focalizado y se ha dedicado una atención insuficiente a la coordinación con las infraestructuras de acceso a las zonas del interior¹⁵.

A fin de poder recibir fondos en el periodo 2014-2020¹⁶, el Reglamento por el que se crea el Mecanismo «Conectar Europa» (MCE) exige que los puertos pertenezcan a la red principal o a una autopista del mar que enlace un puerto con la red principal. Asimismo, confiere importancia a que se realice un sólido análisis de los costes y beneficios de los proyectos. Por último, introduce instrumentos financieros nuevos, tales como instrumentos de riesgo compartido y mecanismos de mejora crediticia de los bonos para proyectos que puedan revestir un especial interés para las asociaciones público-privadas en los puertos.

La Comisión está considerando otros elementos en los que basar su financiación en el sector portuario. En primer lugar, dará curso a las recomendaciones del Tribunal de Cuentas

¹⁵ Del total del presupuesto de la RTE-T, se otorgaron 244,6 millones de euros a los puertos entre 2007 y 2012, aproximadamente el 4 % del presupuesto total de la RTE-T disponible. De este importe, el 58 % se dedicó al desarrollo de la capacidad portuaria, el 27 % al desarrollo del acceso a las zonas del interior y el 15 % a tecnología verde. En cuanto a la financiación en el marco de la cohesión, el Tribunal de Cuentas se ha mostrado especialmente crítico con la falta de coordinación con el acceso al interior.

¹⁶ La Comisión presentó sus propuestas para el Marco Financiero 2014-2020 en junio de 2011 [COM(2011) 500]. Están en curso las negociaciones sobre el Marco Financiero Plurianual. La financiación se enmarcará en la dotación financiera acordada por la autoridad presupuestaria y en los actos legislativos pertinentes.

Europeo¹⁷ y comprobará si existen o se han planificado conexiones eficientes a nivel europeo, nacional o regional.

Al asignar fondos de la UE, en particular en el marco del Mecanismo «Conectar Europa», se tendrá en cuenta el valor añadido del proyecto para la consecución de los objetivos de la política de la UE en materia de transporte, incluidas las normas sobre el uso correcto de recursos públicos escasos y sobre el respeto de los valores esenciales del mercado único.

Acción 2

Se prestará atención a los proyectos que contribuyan a la gestión y el desarrollo coordinados de los puertos, las infraestructuras ferroviarias y la navegación interior y a los proyectos que potencien el comportamiento ambiental de los puertos y el transporte marítimo.

La Comisión examinará la conveniencia de proponer la consideración de aspectos como la aplicación anticipada de las disposiciones del Reglamento propuesto en paralelo a la presente Comunicación¹⁸, la calidad del clima social y la existencia de una estrategia de gestión ambiental del puerto.

En asociación con los Estados miembros, la Comisión reforzará la adaptación de los proyectos de transporte financiados en el marco de los Fondos Estructurales y de Cohesión con la RTE-T, promoviendo la prioridad de los proyectos relacionados con el acceso a los puertos y las conexiones con el interior. Se considerará el impacto, en un sentido más amplio, en la distribución del tráfico entre puertos. Se aplicará el mismo planteamiento respecto a otras fuentes de financiación de la UE, tales como los préstamos disponibles a través del BEI y otros instrumentos de préstamo de la UE.

3.2. Modernización de los servicios portuarios

La optimización de las operaciones y servicios portuarios permitiría que una serie de puertos de la RTE-T pudieran gestionar o atraer más mercancías y pasajeros y alcanzar un rendimiento mucho mayor con la infraestructura existente, reduciendo de este modo la necesidad de financiación.

Acceso equitativo al mercado

La calidad y la eficiencia de los servicios portuarios son esenciales para el rendimiento global de un puerto. Por lo general¹⁹, los costes totales de un puerto pueden representar una proporción significativa de los costes totales ligados a la cadena logística. En algunas operaciones comerciales de los puertos tradicionales, los costes de la explotación del puerto y la terminal portuaria pueden superar el 30 % de los costes totales de la logística de puerta a puerta. En términos de reparto interno de los costes, los gravámenes de infraestructura portuaria representan entre el 5 % y el 10%, los servicios técnico-náuticos, entre el 10 % y el 15 %, la manipulación de carga, entre el 45 % y el 60 %, y otras tasas y servicios auxiliares, entre el 10 % y el 30 %. Tradicionalmente, los servicios portuarios operaban en el marco de estructuras caracterizadas por derechos exclusivos o monopolios *de facto* de carácter público o privado. Las restricciones a la libre prestación de servicios solo son aceptables si se justifican por razones objetivas, tales como la falta de espacio en los puertos o razones de

¹⁷ Informe especial nº 4 de 2012 del Tribunal de Cuentas Europeo: «¿Resulta una inversión eficaz la utilización de los Fondos Estructurales y de Cohesión para cofinanciar las infraestructuras de transportes en puertos marítimos?».

¹⁸ En particular, las disposiciones aplicables a partir del 1 de julio de 2025.

¹⁹ Hay variaciones importantes en función del puerto, del tipo de comercio, etc. Véase la evaluación de impacto SWD(2013) 181.

servicio público, y en la medida en que no ocasionen abusos y se ajusten al TFUE. Con todo, en tales casos los proveedores de servicios portuarios deberían ser designados según un procedimiento que garantizara la transparencia, un acceso equitativo y un uso eficiente de los recursos públicos.

El Reglamento propuesto en paralelo a la presente Comunicación, que se aplicará sin perjuicio de la Directiva sobre los contratos de concesión y de la Directiva sobre contratación pública, establece la libre prestación de servicios en los puertos, excepto en lo relativo a la manipulación de carga y la prestación de servicios a los pasajeros. En los casos de limitación del número de proveedores de servicios portuarios, deberá designarse al proveedor mediante un procedimiento abierto, transparente y no discriminatorio. La prestación de servicios portuarios por operadores internos, es decir, la autoridad portuaria o la administración, solo está autorizada cuando se trata de obligaciones de servicio público. En tales casos, los operadores internos se limitan a prestar servicios a su sistema portuario.

El sector portuario es un sector de actividad de dimensión mundial. La UE y sus Estados miembros ya se han comprometido mediante acuerdos internacionales a abrir el acceso al mercado a los servicios portuarios en condiciones equitativas y recíprocas. La Comisión verificará que no se produzca una pérdida de control sobre intereses estratégicos de la UE y tratará de promover un acceso recíproco al mercado con terceros países.

Acción 3

En lo que respecta a la manipulación de carga y las concesiones en las terminales de pasajeros, la Comisión garantizará la aplicación efectiva de las Directivas horizontales sobre contratos de concesión²⁰ (que se adoptará próximamente) y sobre contratación pública. De esta manera quedaría cubierta una parte de los acuerdos contractuales vigentes entre autoridades portuarias y prestadores de servicios portuarios, lo que garantizará la competencia y la transparencia en la adjudicación de servicios portuarios. En cuanto a los contratos no regulados por las directivas de contratos de concesión y de contratación pública, la Comisión perseguirá caso por caso las infracciones potenciales de los principios del Tratado sobre transparencia de los procedimientos y trato equitativo, tal y como han sido interpretados por el Tribunal de Justicia de la UE.

El futuro Reglamento sobre el acceso de los productos y servicios de terceros países al mercado interior de la Unión en el ámbito de la contratación pública, propuesto por la Comisión en 2012, se utilizará como palanca para facilitar la negociación del acceso recíproco a mercados foráneos para los operadores mundiales asentados en la UE²¹.

Supervisión del precio y la calidad

Si un prestador de servicios portuarios opera en virtud de derechos exclusivos, puede producirse un falseamiento del mercado en detrimento de sus clientes o sus competidores. Los abusos más frecuentes son, por ejemplo, la fijación de condiciones discriminatorias, las prácticas de precios excesivos o predatorios o la negativa a suministrar a determinados usuarios de los servicios portuarios.

²⁰ Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la adjudicación de contratos de concesión [COM(2011) 897 final], Directiva 2004/17/CE, sobre la coordinación de los procedimientos de adjudicación de contratos en los sectores del agua, de la energía, de los transportes y de los servicios postales, y Directiva 2004/18/CE, sobre coordinación de los procedimientos de adjudicación de los contratos públicos de obras, de suministro y de servicios.

²¹ COM(2012) 124 final, propuesta de Reglamento sobre el acceso de los productos y servicios de terceros países al mercado interior de la Unión en el ámbito de la contratación pública, así como sobre los procedimientos de apoyo a las negociaciones para el acceso de los productos y servicios de la Unión a los mercados de contratación pública de terceros países.

El Reglamento propuesto en paralelo a la presente Comunicación introduce un conjunto de normas comunes para garantizar la supervisión, por parte de una autoridad independiente, de las tasas por servicios portuarios aplicadas por los operadores que disfrutaban de derechos exclusivos y que no han sido designados mediante un procedimiento transparente y no discriminatorio.

Además, las actividades portuarias que constituyen actividades económicas están sujetas a las normas de competencia. Los acuerdos que restringen la competencia y los abusos de posición dominante, tal como se definen en los artículos 101 y 102 del TFUE, respectivamente, están prohibidos. Por tanto, la Comisión y las autoridades nacionales de competencia pueden evaluar la conducta de los proveedores de servicios portuarios.

Simplificación administrativa en los puertos

La Comisión ha insistido reiteradamente en que la carga administrativa reduce el atractivo de un puerto y afecta a su rendimiento global. El problema reviste especial relevancia en el caso del transporte marítimo de corta distancia de la UE, que debe competir con otros modos de transporte que no están sujetos a los mismos controles. En los últimos años se han puesto en marcha algunas iniciativas de la UE para reducir los trámites burocráticos en los puertos, entre los que destaca la racionalización de las formalidades de notificación de buques a los puertos aplicable desde el 19 de mayo de 2012. Esas iniciativas deben impulsarse y complementarse para conseguir unos servicios portuarios de carácter ascendente, integrados en una red y orientados hacia el consumidor.

Acción 4

La Comisión seguirá desarrollando sus iniciativas en los ámbitos siguientes:

– La iniciativa «Cinturón Azul», que pretende reducir la carga administrativa para las mercancías de la UE transportadas por buques que navegan entre los puertos de la UE, hasta situarla en un nivel comparable al de otros modos de transporte, lo que incluye seguir simplificando los procedimientos aduaneros. Esta iniciativa ocupa además un lugar destacado en el marco del Acta del Mercado Único II²².

– El reforzamiento de la armonización y coordinación de la aplicación de la Directiva 2010/65/UE²³ estableciendo directrices sobre las «ventanillas únicas nacionales», que deberán estar operativas a más tardar el 1 de junio de 2015.

– La iniciativa sobre «sistemas marítimos electrónicos», destinada a promover el uso de información electrónica para la reducción de la carga administrativa y para la actividad comercial.

– La iniciativa sobre el «flete electrónico», cuyo objetivo consiste en facilitar el intercambio de información en las cadenas logísticas multimodales y que contribuirá a mejorar la eficiencia de los puertos en su condición de importantes plataformas multimodales.

El Reglamento propuesto en paralelo a la presente Comunicación introduce nuevas disposiciones legales para promover el diálogo entre las partes interesadas de los puertos (usuarios, prestadores de servicios, autoridades y trabajadores) y contribuir a la aplicación efectiva de las actuaciones arriba mencionadas.

²² COM(2012) 573 final de 3 de octubre de 2012.

²³ Directiva 2010/65/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de octubre de 2010, sobre las formalidades informativas exigibles a los buques a su llegada o salida de los puertos de los Estados miembros y por la que se deroga la Directiva 2002/6/CE.

3.3. Inversiones atractivas en los puertos

La financiación de las infraestructuras e instalaciones de transporte constituye uno de los desafíos principales de la red de transporte de la UE de cara a los años venideros. Atraer financiación tanto pública como privada exige un marco sencillo y claramente definido.

Financiación transparente en los puertos

La falta de transparencia de la financiación pública en los puertos genera incertidumbre a los inversores que tratan de invertir. Para abordar este problema, el Reglamento propuesto en paralelo a la presente Comunicación introducirá un conjunto de normas que garantizarán la transparencia de las relaciones financieras entre las autoridades públicas y las autoridades portuarias. Asimismo, una mayor transparencia financiera velará por la igualdad de condiciones.

Aclaración de las normas sobre ayudas estatales

Hay muchas razones por las cuales un Estado miembro puede decidir otorgar fondos públicos a los puertos: para el desarrollo regional o para paliar deficiencias del mercado cuando servicios portuarios importantes presentan un interés escaso para los operadores que actúan en condiciones de mercado. No obstante, un requisito previo para garantizar el uso correcto de los recursos de los Estados miembros y evitar falseamientos indebidos de la competencia es el respeto de las normas aplicables en materia de ayudas estatales.

Acción 5

La Comisión está trabajando en la modernización de sus normas relativas a las ayudas estatales para todos los sectores económicos. En este contexto, la Comisión aclarará el concepto de ayuda para finales de 2013 en lo que respecta a la financiación de infraestructuras, teniendo en cuenta la evolución de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia²⁴.

Mayor eficacia de los gravámenes de infraestructura portuaria

La eficacia de las inversiones en infraestructura portuaria tiene como requisito previo una tarificación eficiente. En este sentido, el Reglamento propuesto en paralelo a la presente Comunicación introduce un grado de autonomía que permite a las autoridades portuarias establecer la estructura y el nivel de los gravámenes portuarios en función de su estrategia comercial y de inversión. Es esencial que los precios sean transparentes y se apliquen sin discriminaciones.

Dimensión internacional

A algunos puertos europeos les inquieta la competencia desleal de puertos de terceros países, en particular de aquellos cuya cercanía les permite prestar servicios de transbordo competidores. La Comisión sigue convencida de la necesidad de reforzar la cooperación con los países vecinos, a fin de conseguir un sistema de transporte sostenible que beneficie a todos los socios de la UE basado en los principios básicos de la competencia leal, el uso transparente de los fondos públicos e instrumentos presupuestarios y el respeto de las normas sociales y ambientales.

3.4. Promoción del diálogo social

Los puertos de la UE emplean a más de 3 millones de personas (directa e indirectamente). La investigación económica ha establecido una relación directa entre crecimiento del tráfico portuario y creación de puestos de trabajo en las regiones vecinas.

²⁴ Véase el asunto T-443/08, «Leipzig-Halle».

Para prosperar y adaptarse a la evolución de la demanda de mano de obra, los puertos deben ofrecer buenas condiciones de trabajo y mejorar la calidad del entorno laboral para atraer a personal cualificado. Los conflictos laborales que afectan a las relaciones pueden dañar la imagen y la competitividad de los puertos y deben abordarse de forma proactiva. Se precisan un clima social sano y un diálogo social verdadero entre todas las partes.

Diálogo Social

Tanto la eficiencia cotidiana como la dinámica a largo plazo de la competencia entre los puertos se ven influenciadas por el régimen laboral de los puertos. En función el tipo de terminal, el trabajo portuario puede representar una parte significativa de los costes operativos de los operadores de terminales²⁵.

En dieciséis Estados miembros, al igual que en otros sectores, los regímenes laborales de los puertos se apartan de la legislación laboral general²⁶. En algunos casos, esos regímenes pueden imponer restricciones que inciden en la creación de nuevos empleos o deterioran el entorno laboral del puerto.

Tras un largo proceso de negociación, los interlocutores sociales del sector portuario han reclamado la creación de un comité de diálogo social en el sector portuario en consonancia con las competencias reconocidas en la Unión por el artículo 152 del TFUE²⁷. Es la primera vez que se ha pedido en el sector tal diálogo, que permitirá resolver aspectos esenciales que pueden culminar en relaciones contractuales. Si los interlocutores sociales lo desean, pueden solicitar que los acuerdos que concluyan a escala de la Unión se apliquen mediante una decisión del Consejo a propuesta de la Comisión, de conformidad con el artículo 155, apartado 2.

Por el momento, la Comisión no propone introducir disposiciones específicas sobre los regímenes laborales en los puertos. Debe señalarse que el diálogo social a escala de la Unión completa pero no sustituye el diálogo social a nivel nacional, local o empresarial.

Acción 6

En consonancia con los artículos 151 y 154 del TFUE, la Comisión desea facilitar el diálogo social a escala de la Unión proporcionando apoyo técnico y administrativo. Los interlocutores sociales de la UE ya han acordado un reglamento interno y un programa de trabajo común abierto, y la constitución formal del Comité está prevista para el 19 de junio de 2013.

Respetando la autonomía de los interlocutores sociales, la Comisión espera que los interlocutores sociales de la UE puedan abordar aspectos ligados a la organización del trabajo y las condiciones laborales.

La Comisión, en coordinación con todos los interlocutores sociales de la UE, prevé en 2016 una revisión que evaluará el funcionamiento y el progreso del diálogo social europeo en el sector portuario, así como la situación relativa a la prestación de servicios de manipulación de carga y de pasajeros.

²⁵ Entre el 15 % y el 20 % en las terminales de graneles sólidos, y entre el 40 % y el 75 % en las terminales de mercancías en general.

²⁶ Estudio sobre el trabajo portuario en la UE (2013).

²⁷ Véase también la Decisión de la Comisión, de 20 de mayo de 1998, por la que se crea un Comité permanente de empleo de las Comunidades Europeas [COM(1998) 322 final].

Salud, seguridad y formación

El trabajo portuario sigue siendo una actividad profesional con un elevado riesgo de accidentes e implicaciones para la salud de los trabajadores. Es esencial disponer de un sistema de protección de la salud, la seguridad y el bienestar de los trabajadores y usuarios de los puertos, acorde con la legislación sobre salud y seguridad.

Todos los puertos necesitan desarrollar prácticas laborales que preserven la seguridad y la salud de los trabajadores portuarios. Esto exige una cooperación y coordinación correctas entre todos los empleadores y trabajadores que operan en el puerto.

Los cambios tecnológicos y las nuevas necesidades de transporte y logística exigirán el dominio de operaciones portuarias innovadoras y la contratación de personal con las competencias, la formación y las cualificaciones necesarias para comprender, dominar y explotar todas las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías.

Acción 7

Dentro del 7º Programa Marco de IDT en el ámbito de los transportes, la Comisión lanzará antes de finales de 2013 un proyecto de acción concertada para examinar los desafíos que tienen ante sí los puertos en materia de salud y seguridad, formación y cualificación. Los interlocutores sociales estarán plenamente implicados en esta acción. El comité de diálogo social para el sector portuario será consultado e informado periódicamente al respecto.

3.5. Mejora del perfil ambiental de los puertos

Las actividades portuarias dan lugar a importantes impactos en términos de emisiones, ruido, contaminación del agua y el suelo y fragmentación de los hábitats. Los puertos situados cerca de zonas urbanas con alta densidad de población suelen verse obligados a equilibrar el desarrollo y la gestión de las actividades portuarias con la preservación de los hábitats naturales y la calidad de la vida urbana.

La Comisión publicó en 2011 unas directrices sobre la aplicación de las Directivas de aves y hábitats en estuarios y zonas costeras, prestando una atención especial al equilibrio justo entre protección ambiental y desarrollo portuario²⁸. Aunque la interpretación del Derecho de la UE compete al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, la aplicación de las directrices de la Comisión puede proporcionar un marco coherente a los promotores de proyectos y minimizar el riesgo de litigio.

La Comisión acoge con satisfacción las iniciativas emprendidas por el sector portuario para promover la excelencia en la gestión y rendimiento ambientales publicando guías de buenas prácticas²⁹. Algunos puertos ya han adoptado planes para mejorar su huella ambiental, y deben fomentarse tales iniciativas.

Los puertos deben considerar la posibilidad de recompensar a los operadores que anticipan o rebasan la aplicación de normas ambientales obligatorias y promueven el uso de cadenas logísticas puerta a puerta hipocarbónicas y eficientes desde el punto de vista energético, por ejemplo el transporte marítimo de corta distancia. Aunque deben seguir respaldándose los regímenes existentes³⁰ introducidos voluntariamente por una serie de puertos para mejorar su

²⁸ http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/guidance_doc.pdf
http://ec.europa.eu/transport/modes/maritime/doc/comm_sec_2011_0319.pdf

²⁹ ESPO Green guide (Guía verde de la ESPO).

³⁰ Modulación basada en el índice marítimo medioambiental ESI (Environmental Ship Index) (Bélgica, Francia, Alemania y los Países Bajos), en el certificado verde (Green Award) (Letonia, Lituania, los Países Bajos y Portugal), mediante descuentos ligados a las emisiones de NO_x/SO_x o mediante la aplicación de un impuesto sobre el azufre (Suecia).

imagen ambiental, su eficacia podría aumentar si la modulación de los gravámenes de infraestructura portuaria en función de criterios ambientales se aplicara de forma más coherente a escala europea o regional.

Acción 8

Para fomentar una aplicación más coherente de gravámenes de infraestructura portuaria diferenciados en función de parámetros ambientales, la Comisión propondrá un conjunto de principios de tarificación ambiental y promoverá el intercambio de buenas prácticas de aquí a 2015.

La Comisión ha previsto revisar la Directiva sobre instalaciones portuarias receptoras en 2013/2014 con vistas a seguir mejorando la efectividad y eficiencia del sistema.

3.6. Fomento de la innovación

En los últimos años, la industria portuaria mundial ha cambiado de manera significativa. Los puertos dependen cada vez más de innovaciones tecnológicas a lo largo de toda la cadena logística.

La competitividad de los puertos europeos dependerá de su capacidad de innovar en tecnología, organización y gestión. Sus funciones críticas en su condición de plataformas multimodales exigen medios innovadores y eficaces para las conexiones intermodales y el uso de herramientas de gestión para impulsar su atractivo.

Asimismo, puede recurrirse a la investigación para responder a las preocupaciones sociales, que pueden ir desde los riesgos para la salud y la seguridad de los trabajadores portuarios (p. ej., impactos de la fumigación de los contenedores) hasta la necesidad de gestionar y reducir las repercusiones de las actividades portuarias en el medio ambiente y las zonas urbanas.

En el contexto de la aplicación del programa Horizonte 2020 en apoyo de la investigación, el desarrollo y la innovación de 2014 a 2020, la Comisión propondrá una serie de tareas prioritarias que podrían obtener apoyo de la UE.

4. CONCLUSIÓN

Los puertos pueden contribuir en una medida significativa a la recuperación económica y la competitividad de la industria europea en los mercados mundiales a largo plazo, aportando al mismo tiempo valor añadido y puestos de trabajo en todas las regiones costeras de la Unión. Los puertos desempeñarán una función esencial en el desarrollo de una red transeuropea eficiente y sostenible diversificando las opciones de transporte y contribuyendo al transporte multimodal.

Actualmente, la política portuaria europea se encuentra en una encrucijada. Si bien algunos puertos europeos funcionan bien, los problemas estructurales debidos a una conectividad insuficiente con el interior, la falta de transparencia en el uso de fondos públicos, las barreras de acceso al mercado, los modelos de gobernanza anticuados y una burocracia excesiva afectan al rendimiento de muchos otros puertos. Ha llegado el momento de hacer frente a estos persistentes problemas.

A fin de controlar los progresos en la aplicación de esta política portuaria europea revisada, la Comisión ha puesto en marcha un proyecto³¹ que se iniciará antes de finalizado 2013 para desarrollar y recopilar una serie de indicadores europeos genéricos sobre el rendimiento de los puertos.

³¹ Dentro del 7º Programa Marco de IDT en el ámbito del transporte: convocatoria de propuestas 2013.

El Reglamento propuesto en paralelo al Parlamento Europeo y al Consejo tiene por objetivo regular los aspectos esenciales del acceso al mercado de los servicios portuarios, la transparencia financiera y la autonomía de los puertos. La Comisión publicará un informe sobre el funcionamiento y los efectos del Reglamento a más tardar en un plazo de tres años a partir de su entrada en vigor.

La Comisión abordará las cuestiones pendientes, dentro del ámbito de sus competencias, mediante las siguientes iniciativas específicas:

- Plena utilización de las nuevas orientaciones de la RTE-T y de los instrumentos financieros de la UE para mejorar las conexiones de los puertos con su interior y promover la política portuaria europea.
- Control de la aplicación correcta del Derecho de la UE aplicable a las concesiones y los puertos.
- Prestación del apoyo administrativo y técnico necesario al diálogo social a escala de la Unión, haciendo balance de los progresos en 2016.
- Presentación de nuevas iniciativas para seguir simplificando los procedimientos administrativos en los puertos, en especial los procedimientos aduaneros.
- Promoción de tecnologías ambientales y del transporte de corta distancia mediante principios comunes sobre la modulación de los gravámenes de infraestructura portuaria.

La Comisión evaluará los progresos en la consecución de los objetivos de actuación definidos en la presente Comunicación, en particular los avances en el desarrollo de conexiones multimodales de los puertos con sus zonas de interior, en la modernización de los servicios portuarios y en la atracción de inversiones.