

Tribuna Profesional

La propuesta de directiva sobre servicios portuarios. Un fracaso político del que es necesario extraer lecciones.

Manuel Carlier

Director General de ANAVE

**Presidente del Comité de Política Marítima de ECSA
(European Community Shipowners' Associations)**

El pasado día 18 de enero, el Parlamento Europeo ha firmado el certificado de defunción de la segunda propuesta de Directiva sobre los servicios portuarios. Como ya ocurriese con la primera propuesta, las oposiciones de todo tipo que ha recibido, han truncado esta iniciativa legal. Es importante que se retome cuanto antes el proceso de liberalización de estos servicios, pero teniendo bien presentes los motivos que han hecho fracasar ya a dos iniciativas legales de la Comisión.

Consideraciones previas

Los tratados constitutivos de la Unión Europea reconocen con carácter general los principios de Libertad de Establecimiento y de Prestación de Servicios, que son aplicables a la inmensa mayoría de los servicios, incluyendo los de transporte y sus actividades conexas. Desde el punto de vista de los usuarios, las ventajas económicas de los mercados competitivos son evidentes: posibilidad de elegir entre varios suministradores, mayor calidad y menores precios. Por ello, en los tiempos actuales las autoridades de defensa de la competencia tienden a ser muy restrictivas a la hora de aceptar los argumentos de algunos sectores que aseguran constituir “monopolios naturales” y piden, en consecuencia, ser excluidos de los principios generales de libertad de mercado.

Los servicios portuarios han constituido, hasta ahora, una excepción significativa a esta tendencia. Dada la limitada extensión geográfica de cada

puerto, es muy común que las Autoridades Portuarias pongan más énfasis en asegurar la continuidad y un nivel razonable de calidad en la prestación de todos los servicios portuarios que en mejorar su relación calidad/precio. Por lo que se refiere a los servicios técnico-náuticos al buque (practicaje, remolque y amarre), en muchos casos piensan que la competencia comercial, aunque eficaz para reducir los precios, puede ser contraproducente en términos de calidad y seguridad e incluso hacer peligrar la continuidad y las inversiones. Por ello, tienden a sentirse más seguros sobre la base de contratos o autorizaciones de larga duración con un único prestador por cada servicio. Ésta es la situación de hecho en todos y cada uno de los puertos españoles.

El caso del servicio de estiba (manipulación portuaria de la carga) es también insatisfactorio para los usuarios pero por causas diferentes. Normalmente existen varias compañías estibadoras en cada puerto e incluso a veces las empresas navieras pueden elegir entre dos o más terminales de contenedores o de carga rodada. Pero en la mayor parte de los países europeos (con o sin respaldo legal) existen prácticas laborales restrictivas que impiden la libre selección de los trabajadores y aumentan artificialmente el coste de la mano de obra hasta niveles generalmente muy elevados.

Las iniciativas de la Comisión Europea: El Libro Verde

Aunque la situación que se ha descrito es bien conocida, hasta 1997 la Comisión Europea no tomó ninguna iniciativa concreta para intentar aplicar en el

Tribuna Profesional cuenta con el patrocinio de



We do what we do
because life matters

ámbito portuario los principios liberalizadores del Tratado de la Unión. Fue sin duda la creciente concienciación por promover el desarrollo del transporte marítimo intraeuropeo (Short Sea Shipping, SSS) la que acabó poniendo el problema sobre la mesa.

En efecto, en los tráficos transoceánicos, el buque no tiene competencia de otros modos de transporte y, por muy elevados que resulten los costes de los servicios portuarios, suelen poder trasladarse a los navieros y por éstos a los usuarios finales, englobados en el flete. Sin embargo, la situación en los tráficos de SSS es totalmente diferente: el transporte marítimo tiene que competir con el camión, que es un medio mucho más flexible, que evita los costes añadidos por la intermodalidad, con unos trámites documentales sensiblemente más simples y que, además, ofrece unos precios muy ajustados.

Como es sabido, la Comisión propugna el crecimiento de la cuota de mercado del SSS como uno de los medios para conseguir en Europa un sistema de transportes con mayor capacidad de crecimiento sostenible a largo plazo. Pero, para hacer realidad este objetivo, el SSS tiene que ser competitivo con la carretera en precios y en tiempo de tránsito y, pronto, varios estudios mostraron que en muchos casos, el conjunto de los costes incurridos en puerto por el buque y la mercancía llegan a constituir más del 50% de los costes del servicio multimodal puerta-puerta.

Si se introducía competencia en los servicios portuarios (algo que de por sí era una tarea pendiente de la Comisión), se ayudaría también al desarrollo del SSS y se obtendría una mejora de la eficacia y una potencial reducción de los costes de los transportes marítimos transoceánicos (que mueven el 90% del comercio exterior de la UE). Todo ello, absolutamente coherente con los objetivos de competitividad europea de la llamada “estrategia de Lisboa”.

La maquinaria burocrática de la Comisión se puso en marcha, como suele hacerlo, es decir, abriendo un proceso de consulta a todos los agentes económicos interesados. Cuando la CE inicia un proceso de este tipo suele utilizar la fórmula del llamado

“Libro Verde”, es decir, un informe preliminar y exploratorio que, ya por su propio nombre, indica que la Comisión no tiene suficientemente madurado el estudio de la materia y lo que pretende es, precisamente, fomentar el debate sobre la

misma. De este modo, en diciembre de 1997, se publicó el Libro Verde sobre los puertos y las infraestructuras marítimas, que planteaba principalmente dos objetivos:

- La introducción de competencia en la prestación de servicios “dentro de cada puerto” para fomentar la mejora de la relación calidad/precio en los mismos.
- La regulación de las condiciones de competencia “entre puertos”, para evitar su distorsión por medio de ayudas de Estado o apoyos equivalentes.

Esta comunicación de la CE fue objeto de un amplísimo debate. Recuerdo especialmente una conferencia celebrada en Barcelona los días 7 y 8 de mayo de 1998 con una nutrida asistencia, en la que tuve ocasión de participar como presidente del Grupo de Trabajo sobre Puertos de ECSA, que era en aquel momento. En este debate se puso inmediatamente de manifiesto la abierta oposición que la CE iba a encontrar en estas iniciativas:

- Por una parte, como es comprensible, las empresas prestadoras de los servicios portuarios se mostraron claramente opuestas a renunciar a sus situaciones de monopolio u oligopolio y fueron apoyadas por algunas Autoridades Portuarias que, por las razones que se han expuesto en la introducción, sentían poca o ninguna necesidad de complicarse la vida introduciendo competencia. Al fin y al cabo, los costes de los servicios ¿no los soportan directamente los usuarios?
- En el caso de los grandes puertos del centro y norte de Europa, sus autoridades rectoras querían, además, mantener plena libertad en los procesos de selección de concesionarios para sus grandes terminales, sin que Bruselas les impusiera una excesiva transparencia.
- Además, se suscitó un clarísimo enfrentamiento entre aquellos países que (como España) no dan ayudas de Estado a sus puertos y aquellos otros que (como Holanda por ejemplo), destinan cuantiosos fondos públicos a construir o mantener sus infraestructuras portuarias.

Un poco sorprendida por el fuego cruzado de críticas con que habían sido recibidas sus iniciativas, que realmente sólo habían sido aplaudidas por los usuarios de los puertos (navieros y cargadores), la Comisión se retiró a sus cuarteles del gris invierno de Bruselas a meditar el siguiente movimiento. De los objetivos indicados, se consideró preferible evitar a corto plazo el relativo a la competencia inter-



puertos, para no generar una polémica entre los Estados miembros, y concentrarse en la elaboración de una propuesta de Directiva para la liberalización del acceso a la prestación de servicios en cada puerto.

La primera propuesta de Directiva

La persona encargada de dirigir la elaboración del borrador en los servicios de la CE fue Wolfgang Elsner, quien contaba con amplia experiencia en asuntos muy similares. En el otoño de 1998 tuve una reunión con él, en la que le expuse, en nombre del Grupo de Trabajo sobre Puertos de ECSA, algunos elementos que las empresas navieras europeas pedían que se incluyesen en dicha norma. Elsner me dijo que la Comisión compartía prácticamente todos nuestros puntos de vista y me dio una copia de la Directiva 96/67/CE, del Consejo, de 15 de octubre de 1996, sobre acceso al mercado de asistencia en tierra en los aeropuertos de la UE.

Aunque el paralelismo entre puertos y aeropuertos era evidente, en ECSA no conocíamos esa Directiva ni se había hecho referencia a ella en el debate sobre el Libro Verde. Cuando la leí, en el avión de vuelta a Madrid, encontré absolutamente todos los elementos que los navieros europeos habíamos solicitado. ECSA, por ejemplo, pedía que “no se obligase a contratar y pagar servicios portuarios a aquellas empresas navieras que no los necesitasen”. Descubrí que ese principio se recogía casi literalmente en la norma aeroportuaria con el nombre de “*selfhandling*” (autoasistencia). Ingenuo de mí, pensé que la liberalización era ya sólo cuestión de tiempo: no sólo se trataba de llevar a la práctica principios generales de la UE, sino que existía un precedente exitoso en un sector muy análogo. La experiencia que habíamos tenido recientemente en la liberalización del tráfico marítimo de cabotaje nacional parecía indicar que la Comisión era una especie de apisonadora que, una vez en marcha, resultaba casi imposible de detener. Pero la realidad se ha demostrado muy diferente.

La primera propuesta de Directiva sobre servicios portuarios fue presentada por la CE el 13 de febrero de 2001, más de 3 años después de la publicación del Libro Verde. Sus principales elementos podrían resumirse como sigue:

- El número de prestadores de cada servicio sólo podría limitarse por razón de falta de espacio o por seguridad marítima.
- Las condiciones para el otorgamiento de las autorizaciones deberían ser relevantes, objetivas, conocidas de antemano y aplicadas de forma transparente y no discriminatoria.

- En caso de estar limitado el número de prestadores, la duración de las autorizaciones debería ser limitada, para mantener periódicamente una cierta tensión competitiva.
- Las empresas prestadoras deberían tener libertad de elegir libremente a sus trabajadores (siempre, por supuesto, entre quienes contasen con la formación profesional y experiencia necesaria).
- Autoasistencia: a las empresas navieras que no lo precisen, no se les impondría la contratación de servicios portuarios con terceros.

“Los elementos básicos de la primera propuesta de Directiva son los mismos que ya se incluyeron en la Directiva 96/67/CE, sobre servicios aeroportuarios”

- La legislación laboral y social vigente en cada Estado miembro sería aplicable, siempre que fuese compatible con los principios de la UE. Esto significaría, en particular, respetar el derecho a la libre circulación de trabajadores y a la libre elección de puesto de trabajo.
- El servicio de Practicaje, por su especial repercusión en la seguridad, tenía un tratamiento especial en varios aspectos, pudiendo llegar a limitarse el número de oferentes a uno solo.
- Se establecían periodos transitorios para su aplicación a las autorizaciones y concesiones ya en vigor (un aspecto muy necesario, pero mejorable en su redacción y que fue de los más criticados).

Se trata, en suma, de los mismos elementos liberalizadores que ya se aprobaron en la Directiva aeroportuaria.

La tramitación de la primera propuesta

En su primera lectura por el Parlamento Europeo (PE), se suscitaron, principalmente las siguientes críticas:

- Se alegó que la aplicación de la Autoasistencia podría suponer la introducción de trabajadores con una formación insuficiente, con menoscabo de





la seguridad, y además con condiciones laborales y salariales de dumping social. Para obviarlo, se introdujeron varias enmiendas, incluso redundantes, obligando a que todos los trabajadores tuviesen formación suficiente y remachando la obligación de respetar las normas laborales nacionales “siempre que fuesen conformes con la normativa europea”.

- En esta primera lectura, el PE excluyó el practica-je del ámbito de la Directiva, alegando que no debería introducirse competencia en este servicio, por estar orientado principalmente a la seguridad.
- Se razonó que los plazos máximos previstos para las autorizaciones eran demasiado breves y ello podría desincentivar la inversión. Por tanto, los plazos se ampliaron sensiblemente.

En el Consejo de Ministros, el debate tuvo lugar en el primer semestre de 2002, casualmente bajo presidencia española y, para sorpresa de muchos, concluyó el 17 de junio con una “posición común” del Consejo (es decir un acuerdo político completo sobre un texto concreto). Este resultado no fue ni mucho menos fácil, especialmente por las posiciones del Reino Unido (donde la mayoría de los puertos

son privados, lo que requería un tratamiento especial en la Directiva) y de Francia (que prefería excluir el servicio de practica-je) y sólo se consiguió gracias al denodado y eficaz esfuerzo de los negociadores españoles en el Consejo y en el COREPER.



ECSA valoró el contenido de esta posición común como “el mejor de los posibles”, en el sentido de que con gran probabilidad algo diferente no habría podido obtener un apoyo global de los Estados miembros (entonces aún sólo 15). La Comisión lo consideró también aceptable y así pasó en segunda lectura al Parlamento, que se encargó de que, año y medio más tarde, ese texto que tanto había costado consensuar acabase en la papelera.

Narrar detalladamente todas las peripecias de la tramitación en el Parlamento, la segunda lectura en el Consejo, el proceso de Conciliación y el posterior rechazo por el Parlamento darían lugar a un artículo muy largo y probablemente bastante aburrido. Pero, aunque debemos hacerlo más breve, no se puede entender el triste final de esta primera propuesta y el enconado conflicto con que ha comenzado la tramitación de la segunda si no se hace brevemente referencia a dos aspectos:

- En primer lugar, el singular comportamiento del Ponente (Rapporteur) del Comité de Transportes y Turismo del Parlamento, Georg Jarzembowski, alemán, que dio la impresión de estar más preocupado por defender el interés local de Hamburgo (que se oponía sobre todo a la liberalización de las terminales de carga y descarga), tuvo como consecuencia una clara fragmentación de la posición del grupo parlamentario Popular, cuyos representantes del sur (especialmente España e Italia) apoyaban decididamente la liberalización, mientras los del centro y norte europeo mantenían una posición fría o incluso contraria.

- Por otra parte, este proceso demostró la extraordinaria sensibilidad del Parlamento a las reiteradas manifestaciones de protesta llevadas a cabo en sus sedes de Bruselas y Estrasburgo por los colectivos de los trabajadores que se consideraban perjudicados por la propuesta de Directiva.



Fotos cortesía del Parlamento Europeo

Lo lógico habría sido que la posición común del Consejo se hubiese adoptado como Directiva con un mayor periodo transitorio que facilitase la entrada en vigor gradual de la liberalización. Pero los dos elementos referidos condujeron a un texto de Conciliación entre Consejo y Parlamento que ya dejaba muchísimo que desear desde el punto de vista de los usuarios, especialmente en la definición de Autoprestación y que finalmente fue rechazado por el Pleno del Parlamento. Mejor así, porque habría sido contraproducente que la UE cerrase en falso este proceso con una liberalización fuertemente descafeinada.

La segunda propuesta de Directiva

Pocos meses después, justo antes de terminar su mandato como Comisaria de Transportes, Loyola de Palacio presentó la segunda propuesta, que actualmente se encuentra en trámite. Esta actuación fue “per se” objeto de críticas. Muchos no con-

sideraron “políticamente correcto” condicionar la labor de su sucesor y justificaron de esta forma adoptar, ya de partida, una posición contraria.

ECSA tampoco consideró perfecta esta nueva propuesta y propuso su modificación en varios puntos, de los cuales los más relevantes serían:

- Reducir los plazos máximos de las autorizaciones de los servicios técnico-náuticos y simplificar la tramitación de las mismas.
- Por el contrario, en el caso de los servicios de estiba (terminales de carga y descarga) permitir periodos de autorización más prolongados para no desincentivar las fuertes inversiones necesarias.
- Aclarar que la tan traída y llevada autoasistencia no es el único punto importante de la Directiva. Llegado el caso, sería aceptable que la Directiva formulase únicamente con carácter general el derecho a la autoasistencia y que, en aplicación del llamado principio de subsidiariedad, se dejase su aplicación detallada a los gobiernos de los Estados miembros.
- Aclarar el régimen transitorio y la aplicación de la directiva a las autorizaciones y concesiones actualmente vigentes. Este es un aspecto que personalmente me parece fundamental e imprescindible para que la directiva sea aceptable.

En la primera lectura en el Comité de Transportes del Parlamento, que encargó nuevamente a Georg Jarzembowski el papel de ponente, se reprodujeron los acalorados y confusos debates de la primera propuesta. Las organizaciones sindicales han vuelto a recordar con acciones industriales de protesta que no aceptarán de buen grado la eliminación de los actuales esquemas laborales y el resultado de la reciente votación en Pleno es el ya conocido: por 532 votos contra 120, el Parlamento ha rechazado la propuesta de la Comisión, que debe decidir ahora si la retira.

ECSA pidió la retirada de la propuesta

Pocos días antes del voto en Pleno, a la vista del cariz que iba tomando la situación, y de las enmiendas puntuales que se iban presentando en el Parlamento, ECSA decidió pedir públicamente a la Comisión Europea la retirada de la



propuesta, no porque no apoye sus fines, por supuesto, sino porque la aprobación de una versión “descafeinada”, que no liberalice nada, sería gravemente contraproducente, porque daría carta de naturaleza jurídica a las actuales situaciones de hecho que restringen las competencias.

Pero las asociaciones de navieros no abandonamos con ello nuestro apoyo a una liberalización gradual pero verdadera del acceso al mercado de los servicios portuarios, porque entendemos que es absolutamente necesaria. En el Parlamento se ha pretendido alegar que “el verdadero problema” de los puertos europeos es únicamente establecer unas reglas de competencia leal en la competencia inter-puertos. Sin negar que ello sea importante, la realidad es que la competencia entre puertos en España es muy limitada y es mucho más urgente mejorar la relación coste/eficacia de sus servicios, especialmente con vistas al desarrollo del SSS y las autopistas del mar.

¿Y ahora qué? Lecciones para el futuro.

Han pasado ya casi 9 años desde el Libro Verde y las dos iniciativas legislativas han fracasado. Parece muy importante que se analicen en profundidad las causas y los diversos intereses que han hecho que los principios de libre acceso al mercado que han contribuido a mejorar la relación calidad/coste para los usuarios en muchos tipos de servicios hayan sido tan fuertemente contestados en el caso de los puertos marítimos, por las asociaciones de prestadores de los servicios y por los sindicatos, hasta el punto de conseguir bloquear las iniciativas liberalizadoras.

¿A qué obedece esta oposición? La segunda propuesta está plagada de guiños de corte social que desmontan todas las críticas de menoscabo de la seguridad, dumping social, etc. La única razón para las protestas es que tanto las empresas como los trabajadores de los servicios portuarios pre-

tenden impedir la introducción de competencia para mantener las situaciones de monopolio o de privilegio de otro tipo de que actualmente disfrutan.

Esta oposición, aunque es humanamente comprensible, no debería ser acepta-



ble indefinidamente en términos políticos ni económicos. Por las mismas razones, no se habrían eliminado los monopolios energéticos, de telecomunicaciones, de servicios aeroportuarios, etc. Lo lógico habría sido, como en otros tantos sectores, introducir unos periodos transitorios suficientes para que la entrada en vigor fuese gradual y menos traumática. A título de ejemplo, cuando en 1992 se acordó liberalizar los servicios de transporte marítimo de cabotaje, se estableció un periodo transitorio de 6 años hasta su completa aplicación. Hoy día, la experiencia ha demostrado que los efectos de esta apertura fueron globalmente positivos, tanto para los usuarios como para las propias empresas navieras, a las que un proceso transitorio adecuado facilitó la asimilación del proceso liberalizador.

“Tanto las empresas como los trabajadores de los servicios portuarios pretenden impedir la introducción de competencia para mantener las situaciones de monopolio o de privilegio de que actualmente disfrutan.”

Parece también ilógico y decepcionante que los dos grandes partidos del Parlamento Europeo, no hayan sido capaces de ponerse de acuerdo en una materia tan concordante con objetivos comunitarios ampliamente apoyados como son los que informan la estrategia de Lisboa, y menos aún existiendo incluso una posición común del Consejo, pactada entre los Gobiernos de los 15. Sin una voluntad efectiva de negociación, el Parlamento se convertiría en una rémora al desarrollo de la política comunitaria, ya de por sí muy difícil de consensuar en la nueva UE de 25 miembros.

Se viene hablando últimamente sobre la posibilidad de que la Comisión abra nuevamente un amplio debate y posteriormente elabore un libro blanco con nuevas propuestas sobre este asunto. Si así fuese, desde ECSA y ANAVE nos ofreceremos para intentar contribuir constructivamente a este proceso, pero pedimos que se inicie sin demora.

ANAVE, como editora del Boletín Informativo, no comparte necesariamente las opiniones y conclusiones vertidas en los artículos de esta sección, que corresponden exclusivamente a sus firmantes. Se autoriza la reproducción total o parcial de estos artículos, siempre que se cite a ANAVE como fuente y el nombre del autor.