

Tribuna Profesional

COMISIÓN DE LAS COMUNIDADES EUROPEAS Bruselas, 18.10.2007 - COM(2007) 616 final COMUNICACIÓN SOBRE UNA POLÍTICA PORTUARIA EUROPEA

Publicamos a continuación un resumen de esta Comunicación, que tiene como objetivo diseñar en la Unión Europea (UE) un sistema portuario capaz de hacer frente a los desafíos que van a plantear en el futuro las necesidades de la UE en materia de transporte y establecer un plan de acción para la Comisión Europea (CE). Es el resultado de una amplia consulta llevada a cabo en 2006-2007 con las partes interesadas, que incluyó seis seminarios, dos importantes conferencias y una serie de reuniones con expertos de los Estados miembros. Continúa y aplica la reciente Comunicación sobre una política marítima integrada, que aborda conjuntamente todas las políticas y actividades marítimas como medio de fomento sostenible del crecimiento económico y del empleo.

1

I. INTRODUCCIÓN

Existen más de 1.200 puertos comerciales a lo largo de unos 100.000 km de costas europeas; y varios centenares en los 36.000 km de vías navegables interiores. Son puntos de transferencia modal de interés vital para el 90% del comercio internacional europeo y el 40% de las t·km del intracomunitario. Son clave para la cohesión de Europa por medio de servicios regulares de pasajeros y transbordadores con las islas y otros territorios remotos. El desarrollo del sector de los cruceros ha convertido algunos puertos en centros turísticos de ciudades y regiones enteras. Resultan fundamentales para el desarrollo del transporte marítimo de corta distancia (SSS) y del tráfico de las vías navegables interiores, dos modos de transporte económicos que pueden sustituir otros modos menos sostenibles y eficaces. Los puertos generan directa e indirectamente unos 500.000 puestos de trabajo y garantizan el dinamismo y el desarrollo de regiones enteras, incluidas las más periféricas, en consonancia con la estrategia de Lisboa.

1.1 Contexto económico

Más de 3.000 millones de toneladas transitaron por los puertos europeos en 2005, correspondiendo más de la mitad a productos a granel. Este tráfico aumenta al mismo ritmo que nuestra dependencia de los productos

energéticos minerales y, en particular, del LNG. El próspero tráfico de carga rodada representaba el 14% del total, correspondiendo menos del 10% al transporte de carga general convencional y aproximadamente un 33% al tráfico de contenedores, que registra un importante crecimiento.

A escala mundial, el número total de movimientos de contenedores (vacíos y llenos), alcanzó en 2005 los 250 millones de teu, correspondiendo a Europa más de una cuarta parte. Los expertos prevén un aumento del 50% en 2010.

En la mitad de los casos, se trata de transporte directo de contenedores llenos, un 20% de contenedores vacíos, lo que refleja flujos asimétricos, y el resto a uno o varios transbordos portuarios intermedios. Los buques que cubren las líneas directas son cada vez más grandes y descargan en puertos de transbordo y, a partir de éstos, una o varias etapas de feeders más pequeños permiten entregar la mercancía en puertos menores, más próximos del destinatario final.

Es preciso fomentar esta tendencia, que permite una mayor utilización del modo de transporte marítimo, una mayor diversificación de los puntos de descarga y una reducción del transporte terrestre, que está congestionado.

Sin embargo, mientras el 30% de los teu movidos en 2005 en Europa lo fueron en los puertos de Rotterdam, Amberes y Hamburgo, las cantidades manipuladas en los 9 puertos más importantes del Mediterráneo sólo representaron el 20% del total. Según las previsiones, esta distribución del tráfico se confirmará en 2006 y 2007.

Los costes y las tasas actualmente aplicables a los distintos modos de transporte y la oferta de infraestructuras de transporte adecuadas explican en gran medida estas tendencias.

Tribuna Profesional cuenta con el patrocinio de:



1.2 Desafíos a los que se enfrenta el sistema portuario europeo

Los puertos se enfrentan a los siguientes desafíos:

- Una demanda de transporte internacional ampliada por su bajo coste, que aumenta de forma más rápida que el crecimiento económico;
- Los puertos y su prometedor futuro atraen a los inversores de todos los orígenes y procedencias;
- Importantes cambios tecnológicos, caracterizados por el desarrollo de un transporte en contenedores más eficaz, rápido y seguro, y una explotación menos contaminante de los puertos, que requieren no obstante un importante esfuerzo de adquisición de terrenos y gestión, así como en cuestiones tecnológicas y sociales; al mismo tiempo, las tecnologías de información, navegación y telecomunicaciones exigen un esfuerzo de adaptación y formación para seguir ofreciendo perspectivas de productividad y nuevos puestos de trabajo;
- El compromiso de reducir los gases de efecto invernadero y los problemas que plantea actualmente la calidad del aire exigen reducir las emisiones nocivas y los efectos de cada ton km transportada sobre la congestión de las carreteras mediante la diversificación modal a favor del ferrocarril, la navegación interior y el SSS; de ello se derivará una distribución geográfica más racional del transporte terrestre y una utilización más adecuada de la capacidad portuaria existente;
- La necesidad de establecer un diálogo periódico entre las partes interesadas sobre el rendimiento y desarrollo de los puertos a nivel de las ciudades, las regiones e incluso a otros niveles, si es necesario; este diálogo reviste una importancia fundamental para garantizar la aceptación social y la eficiencia, mejorar la imagen de los puertos y conseguir una ordenación territorial más adecuada a las funciones urbanas, recreativas o turísticas, a garantizar la sostenibilidad de las actividades portuarias y a mejorar las oportunidades y condiciones de empleo;
- Conciliar el desarrollo y la gestión de los puertos con la transparencia, la competencia y otras normas comunitarias.

II. PROBLEMAS Y SOLUCIONES

1. RENDIMIENTO DE LOS PUERTOS Y CONEXIONES INTERIORES

Globalmente, los puertos europeos más grandes pueden considerarse eficientes desde el punto de vista económico; su organización marítima, su apertura, la organización de las escalas y el atraque de los buques (principal fuente de ingresos) son satisfactorios en términos generales; sin embargo, se registran todavía en



numerosos puertos desajustes de la capacidad de almacenamiento y carga/descarga; organización deficiente de las terminales; producción insuficiente por unidad de superficie; itinerarios y accesos desde el mar o desde tierra ineficaces; largas esperas y seguridad insuficiente para los camiones, trenes y gabarras; malas condiciones de trabajo; productividad laboral deficiente y, no menos importante, requisitos administrativos excesivos que resultan costosos en dinero y tiempo.

No es suficiente, por tanto, disponer de una buena situación marítima o fluvial y prestar servicios fiables a precios razonables. Unas conexiones interiores fiables y sostenibles constituyen elementos clave a la hora de evaluar la capacidad y el futuro de un determinado puerto. Son posibles y necesarias mejoras significativas en este ámbito.

En síntesis, las primeras opciones para hacer frente a una mayor demanda de capacidad portuaria han de ser las siguientes:

- Aumentar la eficiencia y la productividad de los puertos, en términos de rendimiento o movimientos por unidad de superficie de las terminales ya existentes y sus accesos; parte de los problemas pueden resolverse mediante nuevos equipamientos portuarios y un sistema de cita en las terminales para los camiones, trenes y gabarras junto a una gestión integrada de la cadena de transporte; la optimización de los sistemas de gestión de las operaciones y las cargas contribuirán a facilitar las interfaces entre los modos de transporte y los operadores y a incrementar el rendimiento;
- Explorar rutas de transporte alternativas para lograr un uso más intensivo de todos los puertos existentes (algunos están infrautilizados) y aproximarlos a los usuarios; unas conexiones intracomunitarias diarias y rápidas, bien mediante servicios ro-ro de SSS, bien a través de servicios feeder de contenedores, constituyen una opción sostenible para numerosos puertos.

Estas posibles vías de expansión portuaria deben evaluarse adecuadamente antes de contemplar el posible desarrollo de infraestructuras. Tal desarrollo debe debatirse con todas las partes interesadas y planificarse y ejecutarse a continuación sobre la base de un amplio consenso.

Sería más fácil alcanzar un consenso sobre los planes directores de los puertos si éstos se actualizaran periódicamente tras una amplia consulta a todos los niveles. La construcción de nuevas y grandes instalaciones portuarias o la ampliación de las existentes se debe basar principalmente en una profunda evaluación económica de sus efectos sobre los flujos de transporte, que conducirá además a una distribución más racional del tráfico en toda Europa.

Aunque, evidentemente, no puede imponerse mediante una reglamentación, esta distribución más acertada respondería sin duda alguna a las preocupaciones que suscita actualmente la sostenibilidad del transporte.

La CE se propone, en esta fase, dejar esta cuestión en manos de las autoridades regionales y nacionales y del mercado. Por su parte, la CE se propone evaluar la situación de las conexiones de los puertos con su hinterland y las necesidades en esta materia, así como su incidencia en una red equilibrada de flujos de tráfico, con motivo de la revisión intermedia de la red transeuropea de transporte que tendrá lugar en 2010.

2. AUMENTAR LA CAPACIDAD RESPETANDO EL MEDIO AMBIENTE

2.1 Desarrollo de nuevas instalaciones o mejora de las instalaciones ya existentes

Las evaluaciones citadas pueden llevar a la conclusión de que es preciso aumentar la capacidad mediante la mejora o ampliación de las instalaciones o la construcción otras nuevas, para aumentar el transporte marítimo y fluvial. Tal es el caso cuando:

- Los puertos precisen instalaciones o conexiones viarias apropiadas. Por motivos históricos, los puertos y equipamientos portuarios no han sido diseñados para acoger buques modernos y su carga, especialmente los contenedores, y menos aún el elevado volumen de tráfico actual y previsto;

- Se haya acreditado debidamente una nueva transferencia entre modos de transporte que favorezca el abandono del transporte por carretera en favor de las vías navegables o la navegación marítima, tales como las Autopistas del Mar;

- Se necesiten infraestructuras portuarias adecuadas para garantizar mayor seguridad en el suministro de energía y mayor competitividad de esta industria o una alternativa a las infraestructuras de suministro tradicionales;

- Sea necesario reurbanizar la zona portuaria de la ciudad y/o alejar del centro urbano la industria portuaria y su tráfico, por motivos medioambientales o de seguridad, para que la ciudad utilice de forma más adecuada zonas especialmente adaptadas a las necesidades de los ciudadanos, el transporte de pasajeros, los cruceros turísticos, las actividades culturales, o incluso la vivienda u otras actividades económicas.

En tal caso, las autoridades públicas deben estudiar las opciones de desarrollo que resulten más beneficiosas para el interés público. Son aplicables las normas comunitarias sobre protección medioambiental, como las Directivas sobre hábitats, aves y residuos y la Directiva marco sobre el agua.

Los puertos constituyen puntos estratégicos para el abastecimiento de mercancías y energía, por ejemplo, el LNG, y centros económicos clave que necesitan inversiones del sector público y privado y, por lo tanto, cierto grado de seguridad jurídica. La inseguridad jurídica es una de las principales alegaciones de las partes interesa-

das en relación con dichas Directivas. La CE es consciente de las dificultades que puede plantear su aplicación en relación con las infraestructuras portuarias.

La CE ya ha publicado una serie de documentos orientativos para ayudar a los Estados miembros a aplicar las Directivas sobre medio ambiente y a los ciudadanos y las partes interesadas a comprenderlas mejor. La CE va a dictar unas directrices sobre la aplicación de la normativa comunitaria sobre medio ambiente al desarrollo de las infraestructuras portuarias.

2.2 Instalaciones de tratamiento de residuos

La Directiva 2000/59/CE sobre instalaciones portuarias receptoras de desechos tiene por objetivo reducir los vertidos de desechos generados por buques y residuos de carga al mar. Su aplicación efectiva por los Estados miembros sigue siendo un objetivo pendiente.

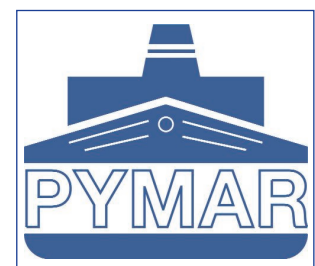
Sobre la base de la evaluación de los informes de aplicación de los Estados miembros, las evaluaciones llevadas a cabo desde la entrada en vigor de la Directiva y los resultados de las visitas de control de la Agencia Europea de Seguridad Marítima (EMSA), la CE consultará a las partes interesadas sobre los medios necesarios para mejorar el mecanismo previsto en dicha Directiva y su aplicación armonizada, y presentará la propuesta correspondiente.

2.3 Gestión adecuada de las masas de agua y de los sedimentos

Al igual que otras partes interesadas, los puertos situados en ríos o estuarios deben participar activamente en las consultas sobre los planes de gestión de las cuencas fluviales previstos en la Directiva marco sobre el agua (2000/60/CE). Lo mismo se aplica a los puertos marítimos por lo que respecta a la calidad de las aguas costeras, la deriva de los sedimentos en la costa y la ordenación de las zonas costeras, que debe ser objeto de una gestión integrada. Asimismo, es preciso evitar en todo momento la contaminación del suelo, especialmente en caso de mejora de instalaciones ya existentes o de construcción de nuevas instalaciones río arriba o en los puertos.

2.4 Mejora de las emisiones en la atmósfera

La calidad del aire es motivo de preocupación en los grandes puertos. Uno de los elementos fundamentales para un crecimiento sostenible es una notable reducción de la contaminación atmosférica procedente de los



buques y en los puertos. El Consejo ha acordado una reducción mínima del 20% de los gases de efecto invernadero de aquí a 2020, lo que exigirá también una reducción de las emisiones de CO₂ procedentes del transporte marítimo.

Las medidas necesarias para alcanzar este objetivo deben tener en cuenta la evolución a escala internacional. La OMI se ha comprometido a establecer unos límites aún más estrictos en 2008. La CE respaldará los esfuerzos desplegados a escala internacional en este campo y, en caso de falta de resultados, estudiará la posible adopción de medidas a escala de la UE.

La posible solución de que los puertos suministren electricidad a los buques atracados está siendo estudiada por la CE y se debe aplicar en primer lugar a los buques de líneas regulares, como transbordadores o SSS o Autopistas del Mar. La CE va a presentar propuestas para la supresión de las desventajas fiscales aplicables al suministro de electricidad a partir de la red terrestre.

La CE se ha comprometido a reducir la contaminación atmosférica y las emisiones de gases de efecto invernadero procedentes del transporte marítimo y contribuirá a implantar medidas destinadas a reducir dichas emisiones en los puertos, concretamente a través de incentivos adecuados.

3. MODERNIZACIÓN

Los nuevos sistemas de seguridad o protección marítima tales como SafeSeaNet, AIS (identificación automática) y LRIT (identificación y seguimiento a gran distancia), así como modernos sistemas de telecomunicaciones, son ya obligatorios, o lo serán en breve, y mejorarán notablemente los contactos de los buques con los puertos y con la administración pública correspondiente. Es posible vigilar ahora la travesía de un buque y su entrada en el puerto. Tanto los puertos como el sector marítimo en general se beneficiarán de estos adelantos.

3.1 Simplificación de los procedimientos aplicables al transporte marítimo de corta distancia

La normativa de la UE impone controles aduaneros al transporte marítimo entre Estados miembros, ya que en los puertos coinciden las mercancías de terceros países y las despachadas para la UE, aunque se aplican trámites simplificados a los buques que sólo transportan éstas.



Es importante simplificar y racionalizar los procedimientos administrativos en la medida de lo posible para reducir los retrasos, la incertidumbre en torno a los horarios y los costes, aumen-

tar la confianza en el SSS y generará nuevas oportunidades para los puertos y para la creación de Autopistas del Mar.

El transporte marítimo sufre una desventaja en comparación con otros medios de transporte. Los buques que viajan entre dos puertos de la UE están sometidos a trámites más largos y complejos que los camiones, ya que no existe todavía un verdadero mercado interior del transporte marítimo. Para desarrollar plenamente el potencial del SSS se debe suprimir esta desventaja en comparación con otros medios de transporte mediante la simplificación de sus trámites administrativos y aduaneros en los servicios marítimos intracomunitarios.

La CE ha propuesto la creación de un entorno sin soporte de papel para las aduanas y el comercio, incluida una ventanilla única para la presentación de datos. Además, la CE presentará en 2008 una propuesta legislativa sobre la creación de un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras.

3.2 Desarrollo de sistemas marítimos electrónicos

Especialmente en el SSS, es preciso mejorar los trámites administrativos aplicables a los buques y abrir ventanillas únicas a partir de las cuales las administraciones coordinen el despacho y el control de los documentos. La mejora de las comunicaciones buque-tierra, de los contactos con el anterior puerto de escala y de programas de logística portuaria, en los que participen las partes interesadas públicas y privadas, permitirá el desarrollo de sistemas portuarios integrados. Éstos mejorarán a su vez el despacho aduanero de las mercancías y permitirán planificar de forma más adecuada la transferencia al transporte terrestre y reducir la presión sobre las instalaciones portuarias, además de constituir un instrumento clave para los marinos, los buques, los servicios portuarios y la planificación.

La CE se propone publicar en 2009 un documento político sobre el desarrollo de sistemas marítimos electrónicos relacionado con las iniciativas en curso relativas al flete electrónico y a la aduana electrónica y que se beneficiará plenamente de los últimos adelantos de las tecnologías de la información y de la comunicación.

3.3 Aumentar la eficiencia

Las innovaciones tecnológicas en los equipamientos portuarios, como grúas apiladoras automatizadas, grúas pórtico sobre raíles, terminales de contenedores automatizados y dispositivos de elevación en tándem, constituyen también un factor importante para aumentar la eficiencia de los puertos europeos.

Los programas marco de investigación de la UE prestan apoyo a la investigación y la innovación en materia de infraestructuras y actividades portuarias.

La cooperación entre los distintos puertos, especialmente los más próximos, es muy conveniente, ya que permitirá, entre otras cosas, la especialización en función del tipo de carga o buque y la organización y puesta en común de instalaciones de transporte interior. Podría dar lugar en muchos casos a un aumento de la productividad. La eficiencia de las cadenas de transporte y sus puntos neurálgicos, como los puertos, es fundamental para la operatividad logística.

Aunque existen ya indicadores para el transporte combinado por ferrocarril, transporte aéreo y SSS, no existe hasta ahora un sistema común de indicadores aplicable a todos los modos de transporte.

La CE se propone desarrollar con las partes interesadas de aquí a finales de 2009 una serie de indicadores genéricos europeos que permitan una mayor especificación a nivel local.

4. UNAS REGLAS DEL JUEGO JUSTAS: CLARIDAD PARA LOS INVERSORES, OPERADORES Y USUARIOS

4.1 El papel de las autoridades portuarias

La organización de la gestión de los puertos varía notablemente de un Estado miembro a otro. En algunos casos, corresponde a entidades privadas que son propietarias de los terrenos. En los demás casos, que son mayoría en la Europa continental, corresponde a entidades o empresas públicas. Estas entidades, denominadas en general "autoridades portuarias", gozan de un grado creciente de autonomía para la adopción de decisiones operativas y de autonomía económica respecto a las autoridades públicas.

Mientras algunas autoridades portuarias prestan servicios de estiba y/o servicios técnico-náuticos, otras se centran en la gestión y el desarrollo portuarios. La CE no quiere intervenir para armonizar esta situación heterogénea. De hecho, la escala nacional/local es la más adecuada para la gestión de los puertos y las importantes tareas que corresponden a las autoridades portuarias pueden desempeñarse con más eficacia si gozan de un grado suficiente de autonomía.

La CE recuerda que la autonomía económica es un requisito necesario para la asignación eficiente de las inversiones y, en definitiva, para el desarrollo de los puertos.

4.2 Financiación pública - transparencia

Aunque no existe competencia entre puertos en todos los casos, la competencia entre algunos de ellos y la que existe dentro de los propios puertos puede ser importante y exige que se establezcan reglas del juego justas. Uno de los problemas a este respecto es la financiación pública

de los puertos. La CE va a establecer un marco jurídico general, como piden las partes interesadas. Esta clarificación fomentará además las inversiones en este sector.

La CE adoptará en 2008 directrices sobre las ayudas estatales a los puertos.

Además, es preciso disponer de información transparente sobre los fondos concedidos a los puertos por las autoridades públicas. Según la Directiva 2006/111/CE, esta obligación ya existe, pero sólo para puertos cuyos ingresos anuales superan los 40 millones de euros. Dado que en numerosos puertos, incluso algunos muy importantes para el Estado miembro e incluso para el transporte europeo, no se alcanza este umbral, sería conveniente suprimirlo.

La CE tiene previsto ampliar las disposiciones de la Directiva 2006/111/CE relativas a la transparencia a todos los puertos comerciales, independientemente de su volumen de negocios, lo que permitirá obtener un panorama completo de los flujos financieros de las autoridades públicas hacia los puertos.

4.3 Concesiones portuarias

En general, para prestar servicios de estiba es necesario el acceso a los terrenos portuarios, que pueden basarse en distintos regímenes jurídicos. Aunque no existe actualmente ninguna norma comunitaria sobre concesiones de servicios en los puertos, como ha señalado la CE en su Comunicación sobre concesiones (COM 2000/C 121/02), ello no significa que las concesiones portuarias no estén sujetas a las normas y principios del Tratado.

Concretamente, según la jurisprudencia del Tribunal de Justicia, en caso de que las Autoridades públicas otorguen concesiones de servicios que no entren en el ámbito de aplicación de la Directiva sobre contratos públicos, están sometidos a una obligación de transparencia: su iniciativa debe recibir una publicidad adecuada y seguir un procedimiento equitativo y no discriminatorio. La CE considera que esta obligación se aplica cuando las autoridades de los Estados miembros deciden encomendar a un tercero una parte de los terrenos portuarios para la prestación de servicios portuarios, pero la obligación de transparencia no impide a las autoridades portuarias fijar criterios de selección que reflejen la estrategia comercial y la política de desarrollo de un determinado puerto, como base para adjudicar la concesión. Además, esta obligación de transparencia sólo se aplica a contratos que guarden suficiente relación con el funcionamiento del mercado inte-



rior. Según el Tribunal de Justicia, en casos de escasa trascendencia económica, una adjudicación de contrato carece de interés para los operadores económicos establecidos en otros Estados miembros.

En lo que atañe a la duración de las concesiones, la Comunicación antes citada señala que dicha duración debe fijarse de modo que no limite la libre competencia más de lo necesario para garantizar la amortización de las inversiones y un rendimiento aceptable del capital invertido, manteniendo al mismo tiempo el riesgo inherente a la explotación por parte del concesionario. Cabe señalar también que, al expirar una concesión, la renovación se considera equivalente a una nueva concesión a la que se aplican por lo tanto los principios antes citados.

La CE considera aceptable establecer en los acuerdos de concesión condiciones para garantizar el cumplimiento de las condiciones de la concesión y la protección de los intereses legítimos de los puertos y entidades locales, sobre todo por lo que respecta a la calidad global y las prestaciones de los servicios portuarios, siempre que no infrinjan las normas del Tratado ni la normativa comunitaria.

Es preciso clarificar la cuestión de los derechos de los trabajadores en caso de transferencia de las actividades a raíz de un procedimiento de selección. Cuando una empresa se hace cargo de actividades llevadas a cabo anteriormente por otra empresa a raíz de la adjudicación de una concesión o contrato público, será de aplicación la Directiva 2001/23/CE si se dan dos condiciones:

- a) cambio de empresario
- b) conservación de la identidad de la entidad objeto de la transferencia. La conservación de identidad se caracteriza tanto por la prosecución de las mismas actividades por parte del nuevo empresario como por la continuidad de su mano de obra y sistemas de gestión y organización.

4.4 Servicios técnico - náuticos

Se trata de servicios de practica, remolque y amarre relacionados a menudo con la seguridad portuaria, aunque mucho más en los dos primeros casos. Pueden ser prestados por la administración pública o tratarse de servicios de interés económico general.

En este contexto, cabe recordar que, de acuerdo con el artículo 86, apartado 2, del Tratado, las empresas encargadas de la gestión de un servicio de interés económico general quedan sometidas a las normas del Tratado sobre competencia y mercado interior, siempre que la aplicación de dichas normas no les impida cumplir la misión



específica a ellas confiada. En este contexto y de acuerdo con el principio de proporcionalidad, los medios utilizados para cumplir la misión de interés general sólo pueden limitar las libertades del mercado interior en la medida necesaria para garantizar el cumplimiento de su misión.

El principio de libertad de establecimiento recogido en el Tratado se aplica a los servicios técnico-náuticos. Los monopolios legales para dichos servicios pueden constituir una violación de esta libertad y sólo pueden justificarse si son proporcionados y necesarios para la prestación del servicio. En tal caso, la selección del operador se debe llevar a cabo por un procedimiento transparente, imparcial y con una publicidad amplia a escala europea. No deben concederse derechos exclusivos durante períodos excesivos, teniendo en cuenta la necesidad de garantizar un rendimiento aceptable del capital invertido, manteniendo al mismo tiempo el riesgo inherente a la prestación del servicio. En lo que atañe al practica, la CE considera que se deben conceder excepciones al practica obligatorio a los usuarios frecuentes, si se garantiza la seguridad, ya que ello permitiría reducir el coste del transporte marítimo y aumentar su atractivo, en particular en el caso del SSS. Se debe tener en cuenta la innovación tecnológica a este respecto. El practica a distancia podría resultar una opción interesante en el futuro, que habrá de desarrollarse en el marco del programa marítimo electrónico.

Por lo que respecta al amarre, según el Tribunal de Justicia, se pueden justificar restricciones a la libre prestación, aunque no siempre son indispensables. Si la libre prestación de servicios de amarre no vulnera el principio de servicio universal, como puede ser el caso, por ejemplo, de los grandes puertos con varias terminales, es preciso garantizar el libre acceso a dicha actividad.

4.5 Manipulación de la carga (Estiba)

La estiba ha evolucionado notablemente en los últimos años y se ha transformado en un servicio basado en tecnologías avanzadas que requiere mucha menos mano de obra. La estiba se organiza de forma distinta según los Estados miembros, e incluso dentro de un mismo Estado. Los estibadores son a menudo contratados directamente por los operadores de terminales, mientras que, en algunos puertos, existen «pools» encargados de contratar y formar a los trabajadores portuarios cuya organización puede variar notablemente de un Estado miembro a otro. En algunos casos se rigen por la legislación nacional o local, mientras que, en otros, se rigen totalmente por las prácticas locales. Las normas del Tratado relativas a la libertad de establecimiento y la libertad de prestación de servicios pueden aplicarse plenamente a las actividades de estos «pools». Estas entidades ofrecen a menudo una formación de calidad a los trabajadores y constituyen una herramienta eficaz para los empresarios. Sin embargo, no deben utilizarse para impedir que determinadas personas o empresas debidamente cualificadas presten servicios de estiba o

para imponer a los empresarios una mano de obra que no necesitan, lo que podría infringir las normas del Tratado y, en particular, el artículo 43 relativo a la libertad de establecimiento y el artículo 49 relativo a la libertad de prestación de servicios.

4.6 Tasas portuarias

Los armadores deben abonar distintas tasas o tarifas por la utilización del puerto, por los servicios prestados por los operadores de terminal, los pilotos, remolcadores, amarradores, etc. Una ventanilla única de facturación facilitaría los trámites a los usuarios.

Las tasas por el uso de las infraestructuras portuarias generales, hoy en día, se publican en la mayoría de los casos, especialmente a través de Internet, lo que redundaría en beneficio de los propios puertos. Sin embargo, son a veces difíciles de comprender para los clientes y su cálculo plantea dificultades en la práctica. La CE insiste en que se precisa más claridad sobre los distintos elementos que componen las mismas y una mayor transparencia en relación con los costes correspondientes. Deben suprimirse los criterios de tarificación obsoletos que puedan perjudicar a los buques de SSS y los servicios prestados a dichos buques.

La CE ayudará a difundir las mejores prácticas sobre transparencia en materia de tasas portuarias.

Los sistemas de tarificación portuaria también pueden constituir un instrumento político para fomentar el uso de buques menos contaminantes, como establece ya la Directiva 2000/59/CE; la CE respalda este planteamiento.

4.7 Competencia con terceros países

La competencia de los puertos de terceros países es una de las preocupaciones expresadas por algunos puertos europeos, sobre todo por algunos puertos de la UE cercanos a puertos no comunitarios. Unas normas medioambientales y sociales menos estrictas, dumping fiscal, financiación pública de las conexiones interiores y sistemas de tarificación discriminatorios por el uso de estas conexiones pueden falsear la competencia. El diálogo permanente sobre transporte entre la UE y Rusia constituye un ejemplo de foro en el que se pueden abordar tales cuestiones. Los acuerdos bilaterales sobre comercio marítimo celebrados con China u otros países son otro ejemplo. Se debe fomentar la cooperación con los países vecinos y establecer condiciones armoniosas de competencia.

La CE hará un inventario de los problemas que se plantean, a fin de abordarlos en el marco de las relaciones externas comunitarias.

5. ESTABLECER UN DIÁLOGO ESTRUCTURAL ENTRE PUERTOS Y CIUDADES

La relación entre las ciudades y sus puertos sigue siendo de interdependencia y se debe regir por una visión y planificación estratégica a largo plazo, por lo que es importante que los puertos y las ciudades consoliden su asociación. Promover la imagen de los puertos europeos y facilitar el acceso del público a los mismos son cuestiones que se deben dejar en manos de los propios puertos, regiones y Estados. La CE va a estudiar cómo cooperar con las partes interesadas y cómo se puede reforzar la cooperación entre ellas para mejorar la imagen de los puertos y su integración en "sus" ciudades, a través de la planificación urbana (por ejemplo, en materia de oferta de transporte público), y mediante la organización en los puertos de festividades, jornadas de puertas abiertas y demás actividades semejantes. Hay que reconciliar las actividades portuarias con la cultura, el turismo relacionado con el mar y el desarrollo urbano en general. También es necesario preservar la identidad marítima de Europa, un ámbito en el que los puertos pueden desempeñar un papel importante. Este proceso debe contribuir también a una mayor integración de los puertos en las ciudades y en la vida urbana.

La CE ha propuesto la promulgación de un día europeo marítimo (el 20 de mayo) con el que se iniciará una semana de eventos destinados a poner de relieve la imagen del sector marítimo. También desea proponer la celebración durante dicha semana de una jornada de puertas abiertas que ofrezca al público en general la oportunidad de evaluar y comprender mejor las actividades de los puertos comunitarios. La CE examinará posibles fuentes de financiación destinadas a mejorar la integración de los puertos en las ciudades, dentro de las dotaciones ya existentes.

Dos cuestiones son, desde el punto de vista comunitario, especialmente relevantes para la relación entre puertos y ciudades: el medio ambiente y la seguridad. Uno de los motivos por los que los puertos son a menudo objeto de crítica por parte de la población es su incidencia en la congestión viaria y el medio ambiente. El posible aumento de la congestión de vehículos cerca de los puertos debe evaluarse adecuadamente al planificar las instalaciones portuarias y tanto los puertos como la industria marítima deben esforzarse por reducir la contaminación generada por los buques en los puertos. La protección contra el terrorismo y la delincuencia ha convertido a las zonas portuarias en zonas menos accesibles que hace unos años, lo que reduce los posibles contactos de la población con las actividades diarias de los puertos.

En el contexto de los trabajos en curso sobre seguridad



marítima y portuaria, la CE tiene previsto evaluar la incidencia de las medidas de seguridad y dictar directrices sobre cómo conciliar la necesidad de medidas de seguridad eficaces con un grado razonable de apertura y accesibilidad a las zonas portuarias. La revisión de la legislación relativa a la protección marítima y portuaria permitirá evaluar los criterios de acceso a los puertos y examinar la creación de un modelo europeo de tarjeta de acceso multiuso.

6. EL TRABAJO EN LOS PUERTOS

6.1 Diálogo

Existen distintos acuerdos aplicables a los estibadores de los puertos europeos. La CE considera que el diálogo entre las partes interesadas puede contribuir a mejorar notablemente la comprensión entre ellas y a una gestión satisfactoria del cambio. El diálogo entre los interlocutores sociales puede desempeñar un papel muy importante para conseguir una mejora cuantitativa y cualitativa del empleo en este sector. La CE acoge con satisfacción las iniciativas destinadas a fomentar el diálogo entre las partes interesadas a distintos niveles, incluidas las iniciativas ya adoptadas por algunos puertos a escala local, que ofrecen modelos de «mejores prácticas», como los recientes acuerdos celebrados entre las partes interesadas en los puertos de Dunkerque y La Valeta. La CE fomentará un diálogo social estructurado a escala europea.

La CE respaldará la creación de un Comité Europeo de Diálogo Sectorial en los puertos, de acuerdo con la Decisión 98/500/CE28 de la CE. En caso de que se cree tal Comité, la CE fomentará una contribución activa de los interlocutores sociales a la gestión del cambio, a la modernización y a la mejora cuantitativa y cualitativa del empleo.

6.2 Formación

No existen actualmente normas comunitarias específicas sobre la formación de los trabajadores portuarios, que la CE reconoce tiene una importancia fundamental para el funcionamiento seguro y eficaz de los puertos, ya que los equipamientos se han convertido en instrumentos sofisticados y complejos desde el punto de vista tecnológico. El trabajo en los puertos ha evolucionado y, tal como refleja la consulta, es preciso establecer requisitos comunes aplicables a la formación de los trabajadores por-



tuarios a escala comunitaria, lo que fomentará además la movilidad de los trabajadores portuarios europeos a través del reconocimiento mutuo de sus cualificaciones. La Directiva marco 89/391/CEE29 establece las normas sobre salud y seguridad aplicables a la formación de los trabajadores, que se aplican plenamente al trabajo en los puertos y la Directiva 89/391/CEE impone al empresario la responsabilidad de garantizar que cada trabajador reciba una formación adecuada sobre salud y seguridad.

La CE va a proponer un marco para el reconocimiento mutuo de la formación de los trabajadores portuarios en los distintos sectores de la actividad portuaria.

6.3 Salud y seguridad en el trabajo

A escala de la UE, las normas generales aplicables a la protección de la salud y la seguridad de los trabajadores en el lugar de trabajo son las que establece la citada Directiva marco, completada por 19 Directivas específicas que cubren sectores y riesgos concretos y en su mayor parte son aplicables al trabajo portuario. El pleno cumplimiento y aplicación de estas normas son fundamentales para la mejora de las condiciones laborales.

Además, en febrero de 2007, la CE adoptó la Comunicación COM (2007) 62, destinada entre otras cosas a fomentar una cultura de prevención de riesgos en el trabajo, que es aplicable a los puertos. Cabe señalar que siguen ocurriendo en los puertos un número importante de accidentes laborales, incluso mortales.

La CE vigilará atentamente la aplicación a los puertos de las normas comunitarias sobre la salud y la seguridad de los trabajadores en el lugar de trabajo y que las estadísticas sobre accidentes se recopilen de forma adecuada, de acuerdo con las metodologías ESAW33 (accidentes laborales) y EODS34 (enfermedades profesionales) establecidas por EUROSTAT.

III. CONCLUSIÓN

La presente Comunicación establece el marco y las acciones conexas que deberán ponerse en aplicación en el sector portuario europeo; se trata de un amplio diálogo y de documentos destinados a clarificar las normas comunitarias pertinentes. Ayudará a concentrar los esfuerzos para que los puertos europeos puedan hacer frente a los desafíos futuros, atraer nuevas inversiones y contribuir plenamente al desarrollo de la comodalidad. La CE insta a todas las partes interesadas a respaldar este enfoque y espera que el diálogo prosiga para garantizar el desarrollo más armonioso posible de los puertos de la UE.

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.