



EUROPEAN SEA PORTS ORGANISATION ASBL/VZW
ORGANISATION DES PORTS MARITIMES EUROPEENS ASBL/VZW

POLITICA PORTUARIA

**Una guía práctica para los decisores
de la política de la UE**

Presentada por la ESPO el 24 de noviembre de 2004.

Treurenberg 6 - B-1000 Brussel/Bruxelles
Tel. : 32-2-736 34 63 - Fax: 32-2-736 63 25
E-mail : mail@espo.be - Web site : <http://www.espo.be>

Indice de contenidos

1. Resumen – qué necesitan los puertos de la UE p. 3
2. Política portuaria de la UE – retos p. 4
3. Los puertos necesitan capacidad y enlaces adecuados p. 5
4. Los puertos necesitan servicios competitivos - no sólo intraportuarios p. 6
5. Los puertos necesitan funcionar en una comunidad mas amplia p. 7

1. RESUMEN – QUÉ NECESITAN LOS PUERTOS DE LA UE.

En el pasado se han hecho muchos intentos para desarrollar una política portuaria europea que, por diferentes razones, han caído en el olvido o han fracasado.

Para los puertos europeos el desarrollo de una política de la UE coherente debe centrarse en tres áreas clave:

1. Facilitar el desarrollo de capacidad portuaria adecuada, los accesos marítimos y los enlaces con el hinterland, para permitir que los puertos cumplan con su función de puerta de entrada del comercio interior y exterior de Europa:
 - aclarando las normas sobre ayudas de Estado respecto a la financiación pública de la infraestructura portuaria, los servicios de interés general en los puertos, así como de los accesos marítimos y la infraestructura portuaria, incluyendo los puntos nodales;
 - financiando con cargo a las RTE-T los enlaces con el hinterland (tanto los que son inadecuados como los que no existen), especialmente aquellos que conectan los puertos con su foreland y su hinterland;
 - garantizando una completa libertad comercial al órgano gestor del puerto, que permita a los inversores existentes y futuros el retorno normal de sus inversiones, y respetando los derechos de propiedad;
 - estimulando un debate abierto sobre el impacto de la normativa de conservación del medio sobre proyectos portuarios o relacionados con los puertos de gran importancia.
2. Impulsar la prestación de servicios competitivos y eficientes en los puertos y en la cadena de transporte:
 - garantizando que las tasas portuarias se relacionen con la autonomía financiera y comercial de cada puerto;
 - estudiando las buenas prácticas existentes en relación con la prestación de servicios en los puertos antes de proceder a cualquier marco común;
 - asegurando que los servicios en la cadena de transporte sean competitivos, orientados al mercado, eficientes, seguros y respetuosos con el medio ambiente, de la misma forma que se prestan en los puertos;
 - asegurando que los controles y las inspecciones en los puertos sean necesarios, coordinados y eficientes, y que las responsabilidades del Gobierno no se transfieran a los puertos.
3. Estimular las responsabilidades comunitarias de los puertos:
 - apoyando los esfuerzos individuales de los puertos para lograr unos altos niveles medioambientales y de seguridad marítima y portuaria mediante la autoregulación;
 - estimulando la cooperación y el intercambio de las mejores prácticas entre los puertos mediante el apoyo de proyectos orientados a la industria;
 - manteniendo un equilibrio adecuado en los incentivos destinados a los modos de transporte alternativos;
 - prestando especial atención a los procedimientos administrativos y aduaneros eficientes en el transporte marítimo de corta distancia..

Además, los decisores de la política de la UE, y en concreto la Comisión Europea, debería desempeñar su tarea de vigilancia sobre el cumplimiento del Tratado. Esta institución comunitaria debería centrarse en conseguir una mejor coordinación y aplicación de la legislación existente que afecta a los puertos, introduciendo las modificaciones que sean necesarias, en lugar de elaborar nueva normativa. En este sentido, debería utilizarse con más frecuencia instrumentos políticos no legislativos, tales como las comunicaciones interpretativas y los códigos de buenas prácticas.

La ESPO representa a las Autoridades Portuarias de más de 1.000 puertos de la Unión Europea. Sus miembros están deseando emprender un debate constructivo con las instituciones comunitarias sobre la propuesta mencionada y ofrecerles su experiencia práctica.

2. POLÍTICA PORTUARIA DE LA UE – OPORTUNIDADES.

La Unión Europea no puede funcionar sin sus puertos. Prácticamente la totalidad del comercio exterior de la Comunidad, y cerca de la mitad de su comercio interior entra o sale a través de los más de 1.000 puertos que existen en los 20 Estados miembros marítimos de la Unión Europea. Una media de 3,5 mil millones de toneladas de mercancía por año, sin olvidar los 350 millones de pasajeros anuales, el equivalente al 70% de la población europea.

La Unión Europea no existiría como poder mundial económico sin sus puertos, ni tendría un mercado interior.

Los puertos representan interfaces complejas de diferentes modos de transporte dónde intervienen diferentes actores, tanto públicos como privados, lo que supone un verdadero reto a la hora de establecer un marco político.

Se han producido numerosos intentos para establecer una política portuaria: informes, estudios, un Libro Verde, una Comunicación e incluso una Propuesta de Directiva. Todos han caído en el olvido o han fracasado. Por qué?

1. Los “decisiones” ignoraron o subestimaron la diversidad de los puertos europeos. En la práctica no hay otra industria en Europa que tenga unas características individuales tan distintas. Los factores históricos lo explican, los puertos se vienen desarrollando desde hace mucho tiempo.
2. El efecto de la contenerización en los 60 y el importante crecimiento económico ha repercutido en el sector portuario de forma significativa, consiguiéndose un proceso rápido de orientación al mercado. Los “decisiones” han respondido en general demasiado tarde a estos cambios, tratando de regular, coordinar e intervenir, en lugar de anticiparse o impulsar el desarrollo del mercado.
3. Estos intentos de regulación a menudo han fragmentado la visión general de las necesidades de los puertos. Las diferentes iniciativas políticas se contradicen. Los conflictos que se han originado por las diferencias que se producen entre la política de transporte y de medio ambiente de la Unión Europea son un buen ejemplo de ello.
4. La Unión Europea solía tratar a los puertos de forma negativa, mostrándolos como cuellos de botella u obstáculos – sin presentar ninguna evidencia – o como centros de contaminación que causaban todo tipo de males a la sociedad.
5. En general, los “decisiones” no tuvieron en cuenta la forma en que los puertos europeos y sus mercados funcionan. La falta de información por parte de la propia industria, que daba el conocimiento de su complejidad por sentado, contribuyó a agravar la situación.

La política portuaria europea debe, por tanto, evitar las dificultades mencionadas y mantener un enfoque coherente en línea con las necesidades básicas de los puertos que se subrayan a continuación.

3. LOS PUERTOS NECESITAN CAPACIDAD Y CONEXIONES ADECUADAS.

HECHOS Y RETOS:

- El tráfico de los puertos europeos está creciendo aproximadamente un 4% al año. En cuanto al tráfico de contenedores, su crecimiento se estima entre el 7 y el 15% en los próximos años.
- El comercio europeo se paralizará si no se realizan inversiones destinadas a crear la capacidad necesaria que acoger este incremento de tráfico. La mercancía se tiene que mover. Para que su despacho sea rápido y se evite la congestión, la infraestructura requiere enlaces adecuados (en lo que se refiere al hinterland y a los accesos marítimos). La interrelación entre los puertos marítimos, los puertos interiores y las terminales terrestres requieren especial atención.
- Las restricciones de los presupuestos de los gobiernos suponen que el capital privado es vital para la financiación de la infraestructura y superestructura portuaria. La inversión privada en los puertos requiere compromisos a largo plazo.
- Muchos puertos europeos tienen que tratar con grupos internacionales que gozan de un poder importante de presión, los cuales con frecuencia organizan alianzas estratégicas que les permite ser menos fieles a un puerto en particular.
- La ampliación de las zonas de servicio portuarias está limitada por la existencia de áreas protegidas. La legislación comunitaria a este respecto, y en particular su interpretación nacional y local, restringe planes de desarrollo que son vitales para los puertos.

IMPLICACIONES POLÍTICAS:

- La aplicación de las normas del Tratado de la UE a las ayudas de Estado para la financiación pública de las inversiones portuarias o relacionadas con los puertos, o a la compensación de los servicios de interés general que se prestan en los puertos debería ser aclarada. Se requiere una mayor seguridad jurídica para los inversores y para promocionar la leal competencia entre los puertos.
- La política que se aplica a la financiación pública en los puertos debería aplicarse también a la infraestructura del hinterland para asegurar que los puertos compitan al mismo nivel que otros modos.
- El apoyo financiero de las Redes Transeuropeas debería centrarse en los enlaces inadecuados o inexistentes de la infraestructura, especialmente aquellos que conectan el puerto con sus hinterlands y forelands. En principio, todos los puertos de la Unión Europea que cumplan los criterios de las orientaciones de las RTE-T, y que no produzcan distorsiones en el mercado, son susceptibles de ser elegibles para dicho apoyo.
- Los órganos gestores de los puertos deberían disponer de una completa libertad comercial para negociar con sus inversores potenciales. Tanto los inversores existentes como los nuevos deberían poder beneficiarse de un retorno normal de sus inversiones. Además los derechos de propiedad en los puertos deberían ser respetados.
- Previamente a la designación de las áreas naturales protegidas, se debería evaluar el impacto de la ampliación del puerto, sus accesos marítimos e infraestructura de su hinterland, y realizar consultas a las autoridades y usuarios.
- El impacto de las Redes Transeuropeas y de la zonificación establecida como de interés público primordial en la legislación de Natura 2000 debería ser definido con más claridad.
- El impacto de la nueva legislación medioambiental sobre actividades portuarias y marítimas, incluido el dragado, debería ser evaluado de antemano.

4. LOS PUERTOS NECESITAN SERVICIOS COMPETITIVOS – NO SOLO INTRAPORTUARIOS.

HECHOS Y RETOS:

- La fuerte competencia ha hecho del sector portuario europeo una sólida industria, constituyéndose como una de las más eficientes del mundo. Las tarifas de los diferentes servicios en los puertos europeos están en la misma línea que las que se aplican en otros continentes.
- A pesar de la diversidad de gestión y operación de los puertos europeos, los prestadores de servicios potenciales no tienen grandes problemas para acceder a los mercados relevantes de los puertos europeos. La gran afluencia de operadores nuevos en los últimos años es ejemplo de ello.
- Las cadenas logísticas son relevantes en la competencia portuaria europea. La división tradicional de actividades dentro de la cadena logística está siendo superada por las estrategias de integración vertical. Los puertos europeos están compitiendo cada vez más en la cadena logística.
- Los puertos europeos son hábitats naturales para los servicios logísticos. El papel de los puertos en la distribución internacional ofrece oportunidades para el desarrollo de logística de valor añadido.
- Como puntos de conexión intermodal, la eficiencia de los puertos reside en la eficiencia de los servicios que se prestan en su hinterland y en su foreland marítimo.
- La eficiencia además está afectada por el hecho de que los puertos son centros de control fronteriza que incluyen la seguridad de los buques, la seguridad portuaria, aduanas, sanidad pública y calidad medioambiental. Muchos de éstos controles solo se dan en el sector marítimo.

IMPLICACIONES POLÍTICAS:

- Las tarifas portuarias deberían relacionarse con la autonomía comercial y financiera de cada puerto. Un marco de tarificación común europea no ofrece ningún valor añadido, incluso si éste se realiza con propósitos medioambientales y de seguridad.
- Un marco común europeo sobre la prestación de servicios en los puertos podría ser útil para aclarar la aplicación de las normas del Tratado de la UE y dar transparencia y seguridad jurídica al órgano gestor del puerto, a los prestadores de servicios existentes y potenciales, así como a los usuarios del puerto. Este marco debería construirse sobre las buenas prácticas existentes en los puertos, sin que éstas sean excesivamente burocráticas ni preceptivas. Tampoco se requiere la armonización de los diferentes sistemas de organización portuaria en Europa.
- El órgano gestor del puerto debería tener completa libertad comercial para negociar con los prestadores de servicios potenciales en su puerto, sobre la base de criterios transparentes objetivos y no discriminatorios. En concreto, deberían observarse las libertades básicas que garantiza el Tratado de la UE..
- Debe asegurarse un entorno que atraiga a los prestadores de servicios logísticos.
- Los servicios prestados en toda la cadena de transporte deberían ser igualmente competitivos, orientados al mercado, eficientes, seguros y respetuosos con el medio ambiente que los que se prestan en los puertos.
- La UE debería continuar asegurando que sus políticas respecto a la seguridad marítima y portuaria, las aduanas, la sanidad pública y la calidad medio ambiental no afecte al funcionamiento de los puertos de forma negativa, mediante la imposición innecesaria o descoordinada de controles e inspecciones, o transfiriendo las responsabilidades del gobierno a los puertos.

5. LOS PUERTOS NECESITAN FUNCIONAR EN UNA COMUNIDAD MÁS AMPLIA

HECHOS Y RETOS:

- El valor añadido de los puertos a la economía y a la sociedad con frecuencia se da por sentada. Los grupos comunitarios tienden a centrarse en los asuntos medioambientales y de seguridad marítima y portuaria. La actuación en éstas áreas no solo es importante para lograr el apoyo de la comunidad, sino también para atraer socios comerciales e inversores potenciales.
- El órgano gestor del puerto juega un papel esencial para estimular la responsabilidad social de los puertos, asegurando altos niveles medioambientales y de seguridad, así como unas buenas prácticas comerciales.
- Los puertos necesitan que todos los modos de transporte funcionen de manera óptima, independientemente de que se apoye la idea del cambio modal a otros modos de transporte más respetuosos con el medio ambiente.
- Teniendo en cuenta el desarrollo de las estructuras de distribución, parece que el transporte por carretera se mantiene como modo dominante. El transporte ferroviario y el fluvial han incrementado la importancia de su tráfico.
- Durante los últimos cinco años, el transporte marítimo de corta distancia ha demostrado una creciente tendencia comparable al transporte por carretera. Se han realizado inversiones significativas para hacer de este primer modo un transporte competitivo, orientado al mercado eficiente, seguro y respetuoso con el medio ambiente.

IMPLICACIONES POLÍTICAS

- La Unión Europea debería apoyar los esfuerzos individuales de los puertos para ser eficientes, seguros y respetuosos con el medio ambiente, impulsando la autoregulación más amplia posible.
- La UE puede estimular la cooperación y el intercambio de las mejores prácticas entre los puertos, apoyando proyectos orientados a la industria como el código de conducta ambiental de la ESPO y ECOPORTS. Además son posibles otras iniciativas similares en el ámbito de la seguridad.
- Las políticas dirigidas al cambio modal deberían mantener un equilibrio en los incentivos destinados a modos alternativos como el ferrocarril, las vías navegables y el transporte marítimo de corta distancia.
- Teniendo en cuenta el éxito de la evolución del transporte marítimo de corta distancia, la política de promoción de la Unión Europea para este modo debería centrarse en aquellas áreas en las que todavía pueden lograrse avances, como en el ámbito de los procedimientos administrativos y aduaneros, los cuales tienen una fuerte influencia en la eficiencia portuaria.