Dictamen del Comité Económico y Social Europeo sobre la «Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las formalidades informativas exigibles a los buques a su llegada o salida de los puertos de los Estados miembros de la Comunidad y por la que se deroga la Directiva 2002/6/CE»

COM(2009) 11 final — 2009/0005 (COD)

y la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones — Comunicación y plan de acción para la creación de un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras»

COM(2009) 10 final

(2010/C 128/25)

Ponente: **Edgardo Maria IOZIA**

El 27 de febrero de 2009, de conformidad con el segundo párrafo del artículo 80 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el Consejo decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Propuesta de Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las formalidades informativas exigibles a los buques a su llegada o salida de los puertos de los Estados miembros de la Comunidad y por la que se deroga la Directiva 2002/6/CE»

COM(2009) 11 final – 2009/0005 (COD).

El 21 de enero de 2009, de conformidad con el artículo 262 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, la Comisión decidió consultar al Comité Económico y Social Europeo sobre la

«Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones - Comunicación y plan de acción para la creación de un espacio europeo de transporte marítimo sin barreras»

COM(2009) 10 final.

La Sección Especializada de Transportes, Energía, Infraestructuras y Sociedad de la Información, encargada de preparar los trabajos en este asunto, aprobó su dictamen el 8 de septiembre de 2009 (ponente: Edgardo Maria IOZIA).

En su 457º Pleno de los días 4 y 5 de noviembre de 2009 (sesión del 4 de noviembre de 2009), el Comité Económico y Social Europeo ha aprobado por 159 votos a favor, 2 en contra y 1 abstención el presente Dictamen.

1. Conclusiones y recomendaciones

1.1. En su conjunto, el CESE valora positivamente la Comunicación de la Comisión sobre la creación de un espacio europeo de transporte marítimo y la propuesta de Directiva sobre las formalidades informativas exigibles a los buques a su llegada o salida de los puertos de los Estados miembros de la Comunidad, y por la que se deroga la Directiva 2002/6/CE.

1.2. El programa de trabajo que se propone es ambicioso y bien articulado, con un plan de acción coherente y orientado hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos. La reducción y racionalización de las formalidades administrativas –que son medidas que se establecerán de manera que no influyan en los actuales niveles de seguridad ni en la calidad de los controles necesarios– son indispensables para mejorar el tráfico a la llegada y salida de los puertos.

1.3. La mejora de las actividades portuarias podría conducir a una racionalización del transporte de aquellas mercancías que deberían confluir del ámbito terrestre al marítimo, reforzando la intermodalidad del transporte por mar, ferrocarril, vías navegables y carretera, a tenor de las directrices del Libro Blanco del Transporte ya corroboradas en su revisión intermedia.

1.4. Algunas de las propuestas específicas incluidas en la Comunicación se detallan ahora en mayor profundidad, por lo que el CESE invita a la Comisión a entablar una ronda de debates con todas las partes interesadas para abordar estas cuestiones: los certificados de exención de practicaje, las formalidades relacionadas con la simplificación del transporte de mercancías peligrosas, el transporte de productos animales y vegetales y la coordinación de las inspecciones en los puertos (ventanilla única).

1.5. El CESE ya se ha manifestado claramente en el pasado acerca de la particularidad del servicio de practicaje en los puertos ([1]), manteniendo una posición que sigue siendo de actualidad.

1.6. En su Comunicación «Objetivos estratégicos y recomendaciones para la política de transporte marítimo de la UE hasta 2018», la propia Comisión afirma que «la creciente escasez de profesionales del sector marítimo, oficiales y marineros, conlleva el riesgo de perder la masa crítica de recursos humanos que mantiene la competitividad de los sectores marítimos europeos en general».

1.7. La propuesta relativa a los certificados de exención de practicaje podría reducir aún más la actividad y haría esta profesión menos atractiva para muchos jóvenes. Se deben llevar a cabo estudios y análisis serios sobre los posibles efectos positivos, mientras que parecen seguras las repercusiones negativas que esta medida tendrá en el empleo y la seguridad. Como alternativa, se podría estudiar la posibilidad de ampliar el practicaje a distancia, recurriendo a las innovaciones tecnológicas, para ahorrar en plazos y costes sin, por ello, dejar de garantizar unas normas elevadas de seguridad. En caso de colisión o cualquier otro siniestro marítimo que pudiera causar daños materiales o la pérdida de vidas humanas, se autoriza a las compañías aseguradoras a denegar el reembolso contractual de los daños cuando las licencias marítimas de los responsables de la nave -el capitán y el jefe de máquinas- no sean válidas. El CESE recomienda a la Comisión que entable una ronda de debates con todas las partes interesadas –armadores, pilotos, sindicatos del sector y autoridades portuarias– para comprobar la verdadera repercusión de esta propuesta en la seguridad y el empleo.

1.8. El CESE apoya el proyecto de espacio marítimo europeo sin barreras ([2]), parte integrante del programa de navegación de corta distancia. Es indispensable definir una base jurídica comunitaria para que los buques que transporten mercancías «comunitarias» entre dos puertos de la Unión (por ejemplo, Lisboa y Nápoles) puedan ser objeto del mismo trato que las demás modalidades de transporte.

1.9. El CESE habría preferido la inclusión de esta posibilidad en el nuevo Código Aduanero Comunitario. Habida cuenta de que la Comisión no tiene previsto proseguir con esta propuesta, se debe seguir exigiendo cuando menos su inclusión en las normas de aplicación que emanen de dicho Código, antes de que finalice 2009, con vistas a adoptarlo lo antes posible.

1.10. El CESE se muestra muy favorable a la iniciativa de crear una «ventanilla única» a la que dirigirse para cualquier tipo de gestión, así como a cualquier otra medida de racionalización, como la programación de las visitas de inspección por parte de las distintas autoridades portuarias y aduaneras, o la posibilidad de transmitir los documentos administrativos por vía electrónica, sin perjuicio de las actividades de las autoridades aduaneras para combatir la criminalidad.

1.11. El CESE invita a la Comisión a examinar en mayor detalle los problemas que plantea el reconocimiento de las mismas prerrogativas para los buques que desempeñan actividades de cabotaje entre dos puertos de la UE con escala intermedia en un tercer país. Según las organizaciones de armadores, sería considerable el número de buques que podría beneficiarse de las ventajas que ofrece el espacio marítimo interior sin barreras.

1.12. La adopción del inglés como lengua común del transporte marítimo, al igual que ocurre en el transporte aéreo, facilitaría mucho las prácticas y formalidades administrativas.

2. **La Comunicación y el plan de acción de la Comisión**

2.1. La libre circulación de personas y mercancías debería garantizarse por igual para cualquier modalidad de transporte. Es necesario concretar las ventajas que ofrece el mercado único emprendiendo acciones que faciliten el cumplimiento de este objetivo. En la actualidad, el transporte marítimo no goza de los mismos privilegios que el terrestre. Las múltiples formalidades, cargas administrativas e inspecciones desalientan el uso del transporte marítimo para trasladar mercancías dentro de la Unión Europea.

2.2. En el documento de la Comisión se aborda el problema que plantean los procedimientos del transporte marítimo: incluso cuando se trata del transporte de mercancías «comunitarias» de libre circulación entre dos puertos de la UE, este sector se ve sometido a normas aduaneras y de transporte específicas, a regulaciones fitoveterinarias y a formalidades de distinta índole.

2.3. Cabe recordar que el Consejo ya alentó en 2006, y posteriormente en 2007, el uso del transporte marítimo de corta distancia. Asimismo, la Comunicación hace una alusión al dictamen del Comité Económico y Social Europeo de finales de 2006, en el que se pedía que cesaran los controles al transporte marítimo en las fronteras internas.

2.4. En la revisión intermedia del Libro Blanco sobre la política de transportes, la Comisión anunció la creación del espacio europeo de transporte marítimo sin barreras, iniciativa que se confirmó posteriormente en el Libro Azul sobre una política integrada del transporte marítimo. Todo ello se inscribe en la estrategia de simplificación legislativa y en la política encaminada a «legislar mejor».

2.5. El transporte marítimo de corta distancia (*Short Sea Shipping* o SSS en sus siglas inglesas) puede contribuir a mejorar la calidad de la oferta: las naves que menos contaminan por tonelada transportada generan menos costes externos y reducen la congestión del tráfico viario.

2.6. Recurrir con mayor frecuencia al transporte marítimo de corta distancia podría ayudar a la Unión a cumplir los objetivos post-Kioto para la reducción de emisiones de CO_2.

2.7. Los sistemas STM y SSITM (Servicio de Tráfico Marítimo/Sistema de Seguimiento y de Información sobre el Tráfico Marítimo) que utiliza el sistema de identificación automática (SIA) son parte integrante, junto con el sistema de identificación y seguimiento de largo alcance a los buques (LRIT), del futuro entorno marítimo electrónico para el transporte de mercancías y para la navegación. La utilización de la tecnología, combinada en el marco de un sistema de seguimiento y vigilancia integrada, mejorará en el futuro la capacidad de controlar el tráfico marítimo.

([1]) DO C 48 de 21.2.2002, p. 122. DO C 294 de 25.11.2005, p. 25. DO C 168 de 20.7.2007, p. 50.

([2]) DO C 27 de 3.2.2009, pp. 45-48 .

2.8. El plan de acción de la Comisión incluye once medidas: tres a corto plazo, cuatro a medio plazo y cuatro recomendaciones a los Estados miembros.

2.9. Las acciones que deberían llevarse a cabo durante 2009, todas ellas a corto plazo, son las siguientes:

— simplificación de los trámites aduaneros para los buques que naveguen exclusivamente entre puertos de la Unión Europea;

— directrices para la agilización de los controles documentales de los productos de origen animal y vegetal transportados entre puertos de la UE, y

— directivas para racionalizar los documentos requeridos por distintos corpus legislativos.

2.10. El plan prevé, asimismo, actuaciones a medio plazo que deberían presentarse en el transcurso de 2010:

— simplificación de los trámites administrativos para los buques que naveguen entre puertos de la UE pero que hagan una escala en un tercer país o una zona franca,

— reforzamiento de las posibilidades de transmisión electrónica de datos,

— ventanilla administrativa única, y

— simplificación de las normas sobre transporte marítimo de mercancías peligrosas.

2.11. Las cuatro medidas a largo plazo, en forma de recomendaciones, son las siguientes:

— coordinación de las inspecciones administrativas para reducir los tiempos de servicio en escala de los buques,

— facilitación de la comunicación administrativa,

— expedición de certificados de exención de practicaje,

— racionalización de los flujos y el espacio en los puertos.

3. **Observaciones del CESE**

3.1. En términos generales, el CESE expresa su clara satisfacción por el proyecto de plan de acción que propone la Comisión, aunque éste suscita también algunas críticas de carácter específico que se formularán en el presente dictamen. El proyecto de creación de un espacio de transporte marítimo sin fronteras ya ha contado anteriormente con el respaldo del CESE, que reitera su apoyo a esta iniciativa.

3.2. No obstante, el plan de acción se resiente de las dificultades que plantean los Estados miembros a la hora de aplicar una disciplina clara y articulada para lograr la culminación del mercado interior. Los mayores obstáculos residen en los innecesarios procedimientos administrativos, la falta de coordinación en las inspecciones y los controles a cargo de las autoridades responsables de los Estados miembros y la inexistencia de comunicación electrónica y de sistemas interoperables. El CESE solicita a la Comisión que simplifique cuanto antes las formalidades aduaneras y los procedimientos para aquellos buques que naveguen exclusivamente entre puertos de la UE como un elemento determinante para la creación de un espacio marítimo sin barreras.

3.3. La simplificación de los trámites aduaneros para los buques que naveguen exclusivamente entre puertos de la UE es fundamental para lograr un espacio marítimo europeo sin barreras. La propuesta de modificar el Código Aduanero Comunitario habría podido resolver los problemas pero, habida cuenta de su recentísima modificación, se propone incorporar la base jurídica del espacio marítimo interior al documento técnico de aplicación del nuevo Código. En este documento se deberá especificar que, a efectos exclusivos de la libre circulación de las mercancías comunitarias, el espacio marítimo interior incluirá aquellos bienes comunitarios a bordo de naves que viajen entre dos puertos de la UE.

3.4. De hecho, la mayor parte de las acciones propuestas se limita a solicitar a los Estados miembros que adopten medidas positivas para mejorar y agilizar el marco administrativo, cuando serían necesarias iniciativas mucho más exigentes y obligatorias.

3.5. En cambio, el documento que propone la Comisión parece concentrarse excesivamente en uno de los tres pilares de la Estrategia de Lisboa, como el económico: en opinión del Comité, convendría encontrar un mejor equilibrio con los otros dos aspectos primordiales, es decir, el social y el medioambiental.

3.6. El CESE apoya las iniciativas encaminadas a mejorar el marco normativo y regulador del mercado único siempre y cuando estas medidas no afecten en ningún momento a la seguridad de los ciudadanos, de los trabajadores o del medio ambiente, ni pongan en peligro el empleo. Este peligro parece materializarse con algunas de las medidas propuestas, como la relativa a los certificados de exención de practicaje.

3.7. El transporte marítimo permite transportar enormes volúmenes de mercancía con una relación favorable de emisiones de CO_2 por tonelada/kilómetro transportada. Además, este sector presenta un gran margen de mejora, con el desarrollo de nuevas tecnologías para los motores, la utilización de carburantes más limpios y la reducción de la velocidad de navegación. Al reducir los tiempos de espera en los puertos a que obligan algunas prácticas administrativas innecesarias, se pueden multiplicar los movimientos de los buques en los puertos, con lo que se gana en eficiencia y costes, y se contribuye al cumplimiento de los objetivos para reducir los gases de efecto invernadero y a una movilidad segura y sostenible ([3]). De este modo se hará más interesante el transporte en un espacio sin barreras apoyando una modalidad de transporte favorable al medio ambiente.

([3]) DO C 277 de 17.11.2009, pp. 20–24 – Ponente: Sra. BREDIMA.

3.8. El CESE ya ha manifestado su apoyo al programa Marco Polo II, encaminado a reducir la congestión viaria, a mejorar las prestaciones medioambientales del sistema de transporte y a potenciar el transporte intermodal trasladando el aumento anual agregado que se prevé para el tráfico internacional de mercancías por carretera al transporte marítimo de corta distancia, el transporte ferroviario y el transporte fluvial. El plan de acción complementa una estrategia más amplia, que incluye la realización del proyecto de las «Autopistas del Mar». La entrada en funcionamiento del sistema europeo de posicionamiento por satélite, Galileo, simplificará aún más esta estrategia.

3.9. Las medidas de simplificación administrativa propuestas se ajustan a una praxis positiva ya consolidada en la Unión Europea, consistente en comprobar la necesidad y efectividad de las normas comunitarias obsoletas, o en analizar prácticas y normativas nacionales que entran en conflicto con los principios del Tratado.

4. **Observaciones específicas Las medidas a corto plazo**

4.1. *La Directiva*

4.1.1. Es indudable que la directiva propuesta no es la más importante de todas las medidas recogidas en el plan de acción. Ésta sirve para derogar la Directiva vigente 2002/6/CE y permite simplificar los procedimientos recurriendo a tres innovaciones principales: el uso del modelo europeo existente como alternativa al modelo previsto en el Convenio FAL de 9 de abril de 1965 de la Organización Marítima Internacional (OMI), revisado en julio de 2005, a fin de evitar una documentación excesiva, el uso de la transmisión por vía electrónica y el establecimiento de una autoridad única a la que dirigir todas las declaraciones y documentos exigidos.

4.1.2. El CESE se muestra favorable a la propuesta de directiva, que permite agilizar con medidas sencillas los cometidos de capitanes y armadores. Recomienda que la simplificación no menoscabe en ningún modo los niveles actuales de control higiénico y medioambiental, especialmente por lo que respecta a las normativas relacionadas, por ejemplo, con los desechos generados por los buques y con los residuos de carga.

4.2. El CESE cree que se deben establecer con mayor claridad las directrices para agilizar los controles documentales de los productos de origen animal y vegetal transportados entre puertos europeos. La propagación de pandemias, como las gripes aviar y porcina, está alarmando a la opinión pública de todo el mundo y, por lo tanto, exige mayores medidas de seguridad. La rastreabilidad del origen de los productos es esencial para limitar los posibles focos y, por consiguiente, se debe dejar claro que las medidas propuestas no menoscabarán en modo alguno las normativas actuales.

5. **Observaciones específicas Las medidas a medio plazo**

5.1. Una parte del tráfico marítimo la constituyen aquellas naves que navegan entre dos o más puertos de la UE y hacen una o varias escalas en un tercer país o en una zona franca. En opinión del CESE, se debe exigir la simplificación de las obligaciones administrativas a estos buques. Al mismo tiempo, el desarrollo de las tecnologías aeroespaciales de localización y rastreo y las constantes mejoras en los sistemas de identificación electrónica de las mercancías comunitarias pueden garantizar la seguridad sobre su origen y reducir significativamente los plazos y los costes a los armadores.

5.2. El refuerzo de los sistemas de transmisión electrónica de datos –el entorno marítimo electrónico, perfectamente integrado en el sistema previsto por el nuevo código aduanero comunitario, que utilizará a su vez el sistema de aduana electrónica previsto en la Decisión 70/2008/CE– es una de las soluciones auspiciadas por el CESE para mejorar la vida de los ciudadanos y reducir la burocracia inútil y perjudicial.

5.3. Mientras tanto, se sigue a la espera de la ventanilla administrativa única, que, si se pide, es porque sigue sin materializarse. El CESE respalda sin reservas esta propuesta y pide a los Estados miembros que adopten en breve las medidas necesarias.

5.4. Simplificación de las normas sobre el transporte de mercancías peligrosas. Las normas actuales plantean numerosas exigencias al transporte de mercancías peligrosas mediante modalidades diversas, respecto de las que son transportadas en un único medio. El transporte marítimo forma parte cada vez más de una cadena plurimodal y se ve penalizado frente a soluciones alternativas monomodales, como el transporte viario, lo que desalienta el uso de los buques. Respetando estrictamente los niveles de seguridad específicos que presenta el transporte marítimo, el CESE considera que se podrían adoptar algunas medidas, especialmente por lo que respecta a los transbordadores *RO-RO* (*roll-on/roll-off*), que transportan medios que ya cumplen las normas previstas en la Directiva sobre transporte de mercancías peligrosas o el Convenio ADR sobre transporte internacional de 30 de septiembre de 1957.

6. **Observaciones específicas Las medidas que se deberán adoptar en el futuro por medio de recomendaciones**

6.1. **Coordinación de las inspecciones administrativas**. Aplicando la misma lógica de la ventanilla única, las autoridades portuarias, aduaneras y policiales deberían, si es posible, concertar y planificar de modo simultáneo inspecciones conjuntas, o programarlas con plazos muy seguidos. Con esta medida se ganaría muchísimo tiempo en las operaciones de descarga, habida cuenta de que en algunos Estados miembros éstas se autorizan únicamente una vez realizadas todas las inspecciones. El CESE apoya decididamente esta propuesta.

6.2. **Facilitación de la comunicación administrativa**. En esta propuesta se señala un problema muy espinoso: el uso de una lengua común para el transporte marítimo. La Comisión propone cortésmente el uso de un idioma compartido con los vecinos o del inglés. Superando la tradicional reserva diplomática, la Comisión subraya la importancia que esta elección tiene a efectos prácticos. Esta propuesta resulta razonable y proporcionada respecto del fin que persigue. No obstante, el CESE considera que, al igual que ocurre en el sector aéreo, el transporte marítimo ha de dotarse de una lengua común no sólo por motivos económicos, sino también por motivos de seguridad. El «*mayday*» es el mensaje de seguridad universal y, normalmente, en los canales radiofónicos internacionales se debería utilizar este idioma. Para facilitar la comprensión, se podrían adoptar traductores electrónicos capaces de traducir al idioma correspondiente los módulos y formularios que se deben cumplimentar en cada desembarco.

6.3. **Expedición de certificados de exención de practicaje**. El CESE pide que se reflexione atentamente sobre esta propuesta, al no considerarla ni útil ni proporcionada. El oficio de práctico de puerto requiere una elevadísima profesionalidad y está estrechamente ligado a la práctica diaria en el puerto que corresponda, cuya navegabilidad, como es bien sabido, puede cambiar repentinamente a causa de las corrientes, las mareas, las condiciones meteorológicas y el tráfico. Así pues, el ahorro de tiempo no sería tan considerable y los costes se trasladarían a las necesarias medidas de seguridad. El CESE pide a la Comisión que revise esa propuesta y que estudie con las organizaciones de prácticos de puerto la mejor manera de mejorar el servicio sin mermar la seguridad.

6.4. **Racionalización de los flujos y el espacio**. El CESE considera que se trata de una medida «competitiva» entre las distintas autoridades marítimas y portuarias. Las autoridades portuarias deberían prestar mucha atención para no perjudicar a las naves pequeñas y medianas. Un mejor servicio atrae más tráfico y, por consiguiente, considera obvio que cada autoridad deberá decidir la planificación de la inversión necesaria para aumentar la eficacia de su propio puerto. Con todo, se trata de un buen consejo.

6.5. Por último, el CESE cree que la propuesta de la Comisión exige una mayor rapidez en su aplicación, por lo que solicita que se refuercen con el personal necesario los servicios que se ocupen de la puesta en práctica del programa de navegación de corta distancia, servicios que, en la actualidad, son inexplicablemente reducidos si tenemos en cuenta la importancia que reviste este asunto.

Bruselas, 4 de noviembre de 2009.

El Presidente
del Comité Económico y Social Europeo
Mario SEPI